

Олександр Буханевич, к. ю. н.

Інститут законодавства Верховної Ради України, м.Київ, Україна

КОНТРОЛЬ У СФЕРІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ: СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ

Oleksandr Bukhanevych, PhD in Law

Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, Ukraine

CONTROL IN THE FIELD OF ADMINISTRATIVE SERVICES: THE NATURE AND FEATURES OF IMPLEMENTATION

The article investigates the essence of control in the area of administrative services and the development of recommendations to improve its effectiveness.

It is noted that according to the actors exercising control in the area of administrative services we may define state control, internal control and public control.

It is noted that state control in the area of administrative services may be exercised by authorized state bodies and officials; it aims to ensure the legality, discipline and compliance with standards, rules and regulations of administrative services. Typically, such control is carried out by an administrative authority whose jurisdiction applies an issue in the provision of administrative services.

In turn, the internal control is carried out in the respective public administration body, i.e. this type of control is carried out by administrative bodies and their officials. In the area of administrative services objects for such control may be actions and decisions made by entities providing such services. Within the internal control managers of administrative bodies are obliged to monitor the actions of subordinates, the legality of actions of necessity, appropriateness and efficiency.

It is noted that a type of control over the activities of administrative services is public control. This control is exercised by citizens and associations of citizens. Public control as a means to ensure legality in the activities of state and local governments, significantly differs from other controls. This difference is primarily in the fact that all subjects of public control acting on behalf of the public, not the state. Their control authority usually do not have legally powerful content, and the decision on the results of inspections are usually recommendatory.

It was concluded that control in the field of administrative services is regulated by law operation of administrative bodies, citizens or their associations to control the performance of the subjects of administrative services provisions of legal acts, proper exercise of their powers and respect for the rights, freedoms and the legitimate interests subjects of appeal.

Attention is drawn to gaps of legal regulation in the sphere of control of administrative services. According to the author, their elimination will increase the efficiency of administrative services.

Key words: administrative services, control, state control, internal control, public control, subjects of administrative services, subjects of appeal.

Актуальність дослідження. Усвідомлення нової ролі органів державної та місцевої влади в процесі задоволення потреб фізичних та юридичних осіб полягає у забезпеченні останніх якісними адміністративними послугами. Між тим існуюча система надання таких послуг не завжди чітко розмежує відповідальність за надання неякісних послуг суб'єктам звернення між різними рівнями публічної влади, не забезпечує своєчасне надання послуг, їх відкритість, прозорість тощо. Така ситуація визначає необхідність удосконалення механізмів надання адміністративних послуг. Саме контроль спрямовує суспільні відносини на запуск необхідних механізмів досягнення суспільно важливої прогресивної мети. Тому особливо актуальним сьогодні є дослідження правового регулювання контролю у сфері надання адміністративних послуг на сучасному етапі здійснення

адміністративної реформи, адже в цьому полягає забезпечення зворотного зв'язку діяльності органів публічної адміністрації.

Аналіз публікацій і досліджень. Проблематика контролю в адміністративній сфері, зокрема, його теоретичні аспекти, розглядалися в працях таких учених, як: Е.А. Афонін, Ю.П. Битяк, В.Б. Авер'янов, О.М. Ключев та ін. Аналізу проблем надання адміністративних послуг присвячені праці таких вчених як В.Д. Бакуменко, І.П. Голосніченко, І.Б. Коліушко, В.К. Колпаков, Г.М. Писаренко, О.В. Таможній, В.П. Тимошук та ін. Водночас питання контролю у сфері надання адміністративних послуг ще не знайшли свого належного наукового висвітлення.

У зв'язку з цим **метою статті** є дослідження сутності контролю у сфері надання адміністративних послуг та розробка рекомендацій щодо підвищення його ефективності.

Виклад основних положень. Термін «контроль» з'явився декілька сторіч тому. Він походить від французького *contrerole* – «список, що ведеться в двох екземплярах». Від слова *contrerole* походить слово *controle* (контроль), що означає «перевірка, а також постійне спостереження з метою перевірки чи нагляду»¹. У ст. 1 Лімської декларації керівних принципів контролю зазначено, що контроль взагалі не самоціль, а невід'ємна частина системи регулювання, метою якої є встановлення відхилень від прийнятих стандартів і порушень принципів, законності, ефективності і економії витрачання матеріальних ресурсів на можливо ранній стадії з тим, щоб мати можливість прийняти коригуючі заходи, в окремих випадках, притягти винних до відповідальності, отримати компенсацію за заподіяну шкоду або здійснити заходи щодо запобігання або скорочення таких порушень в майбутньому². Мета контролю полягає у встановленні результатів діяльності певних суб'єктів, допущених відхилень від прийнятих вимог, принципів організації, виявленні причин цих відхилень, а також у визначенні шляхів подолання перешкод для ефективного функціонування всієї системи³.

Отже, загалом контроль використовується для перевірки відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим приписам, в рамках і межах яких вони мають діяти. У літературі відмічається, що за допомогою контролю суб'єкт управління отримує інформацію про результати діяльності, а також про ті помилки та зміни ситуації, що можуть призвести до невиконання поставлених завдань чи отримання зовсім інших результатів. Маючи таку інформацію, можна оперативно втрутитися, привести важелі управління у відповідність з умовами, що виникають, та попередити небажані наслідки⁴. При цьому, необхідно відмітити, що контроль дозволяє не тільки усунути недоліки у функціонуванні об'єктів управління, оцінювати дисципліну виконання законодавчих актів, але і судити про те, наскільки ефективно саме правове регулювання в тій чи іншій сфері управління, які зміни доцільно внести до нормативно-правових актів для покращення стану їх виконання, а також наскільки норми правових актів відповідають сутності та закономірностям регулюючих суспільних відносин.

У ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» визначено коло основних суб'єктів відносин у сфері надання адміністративних послуг, а саме: 1) суб'єкт звернення - фізична особа, юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг; 2) суб'єкт надання адміністративної послуги - орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги⁵. Відповідно до суб'єктів, що здійснюють контроль у сфері надання адміністративних послуг, можна виділити: державний контроль, внутрішній контроль та громадський контроль.

Сутність державного контролю у сфері надання адміністративних послуг виходить з положень ст. 19 Закону України «Про адміністративні послуги». Посадові особи, уповноважені відповідно до

¹ Ожегов, С.И., Шведова, Н.Ю. (1996). *Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений*. Москва: АЗЪ, 286.

² *Лимская декларация руководящих принципов контроля*, ст. 1 (1977). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/604_001>.

³ Авер'янов, В.Б. (2004). *Адміністративне право України*. Академічний курс: У двох томах: *Том 1. Загальна частина*. Київ: Юридична думка, 349.

⁴ Авер'янов, В.Б. (2004). *Адміністративне право України*. Академічний курс: У двох томах: *Том 1. Загальна частина*. Київ: Юридична думка, 349.

⁵ *Закон про адміністративні послуги*, ст. 1 (2012) (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>> (2015, червень, 17).

закону надавати адміністративні послуги, адміністратори несуть дисциплінарну, цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність, передбачену законом, за порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг. Дії або бездіяльність посадових осіб, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністраторів можуть бути оскаржені до суду в порядку, встановленому законом. Шкода, заподіяна фізичним або юридичним особам посадовими особами, уповноваженими відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністраторами внаслідок їх неправомірних діянь, відшкодовується у встановленому законом порядку. Держава, Автономна Республіка Крим, територіальні громади, відшкодувавши шкоду, заподіяну посадовою особою, уповноваженою відповідно до закону надавати адміністративні послуги, чи адміністратором внаслідок незаконно прийнятих ними рішень, дій чи бездіяльності, мають право зворотної вимоги до винної особи згідно із законом¹.

Держава є одним з головних суб'єктів здійснення контрольної функції в суспільстві, адже вона наділена реальними повноваженнями для впливу на суспільство, при здійсненні якого вона покладається і на засоби контролю. Отже, державний контроль є важливим видом діяльності держави, сутність якого полягає у спостереженні та перевірці розвитку суспільної системи й усіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також у попередженні та виправленні можливих помилок і неправомірних дій, що перешкоджають такому розвитку².

Державний контроль у сфері надання адміністративних послуг може здійснюватися уповноваженими державними органами, посадовими особами і спрямований на забезпечення законності, дисципліни та дотримання стандартів, норм і правил надання адміністративних послуг. Як правило, такий контроль здійснюється тим адміністративним органом, до компетенції якого відноситься те чи інше питання у сфері надання адміністративних послуг. Підставами для вжиття відповідних заходів у сфері надання адміністративних послуг можуть бути: 1) письмове звернення фізичної або юридичної особи про порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг; 2) письмове звернення або запит адміністративних органів щодо виявлених фактів порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг. При цьому, зауважимо, що забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері надання адміністративних послуг, є завданням Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. Крім цього, дане відомство відповідно до покладених на нього завдань: 1) розробляє пропозиції щодо визначення основних напрямів розвитку системи надання адміністративних послуг, здійснює заходи з її реформування; 2) формує та веде Реєстр адміністративних послуг; 3) веде Єдиний державний портал адміністративних послуг³.

У свою чергу, внутрішній контроль проводиться в системі відповідного органу публічної адміністрації, тобто даний вид контролю здійснюється самими адміністративними органами та їх посадовими особами. У сфері надання адміністративних послуг об'єктами такого контролю можуть бути дії й рішення, що їх здійснюють і приймають суб'єкти надання таких послуг. В межах внутрішнього контролю керівники адміністративних органів зобов'язані здійснювати контроль за діями підлеглих, на предмет законності дій, їх необхідності, доцільності і ефективності. Дана форма контролю включає право віддавати накази, розпорядження, право змінювати або відмінити рішення, прийняті підлеглими. Внутрішній контроль може здійснюватися за ініціативою самого суб'єкта надання адміністративних послуг, посадової особи або може бути ініційований зовні – іншим адміністративним органом, громадською організацією чи на підставі звернення громадян.

Варто відмітити, що згідно ч. 4 ст. 13 Закону України «Про адміністративні послуги» одним із основних завдань адміністратора є здійснення контролю за додержанням суб'єктами надання адміністративних послуг термінів розгляду справ та прийняття рішень. Адміністратор – це посадова особа органу, що утворив центр надання адміністративних послуг, яка організовує надання

¹ Закон про адміністративні послуги, ст. 19 (2012) (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>> (2015, червень, 17).

² Авер'янов, В.Б. (2004). Адміністративне право України. Академічний курс: У двох томах: Том 1. *Загальна частина*. Київ: Юридична думка, 349.

³ Постанова про питання Міністерства економічного розвитку і торгівлі 2014 (Кабінет Міністрів України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/459-2014-п>> (2015, червень, 17).

адміністративних послуг шляхом взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг¹. Це завдання адміністратор може реалізувати, зокрема через фіксування у порядку, передбаченому Примірним регламентом центру надання адміністративних послуг²: 1) дати надходження справи; 2) дати передачі справи відповідному суб'єкту надання адміністративної справи, або структурним підрозділам суб'єкта надання адміністративної послуги, відповідальним за етапи (дію, рішення); 3) дотримання строків проходження кожного етапу адміністративної послуги; 4) строків розгляду справи відповідним суб'єктом надання адміністративної справи; 5) дати передання результату адміністративної послуги суб'єкту звернення. Висновок про дотримання термінів розгляду справ та прийняття рішень адміністратор може зробити порівнюючи реальні строки із строками визначеними у технологічній картці адміністративної послуги.

Здійснення контролю за додержанням суб'єктами надання адміністративних послуг термінів розгляду справ та прийняття рішень є гарантією належного функціонування центрів надання адміністративних послуг і своєчасного надання адміністративних послуг суб'єктам звернення. Втім, зауважимо, що адміністратор не є суб'єктом надання адміністративних послуг, адже він забезпечує організацію надання відповідної адміністративної послуги.

Одним із видів контролю за діяльністю суб'єктів надання адміністративних послуг є громадський контроль. Даний контроль здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами. Він є важливою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством та державою. Відповідно до ст. 38 Конституції України громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами³. Така конституційна норма передбачає як у теоретичному, так і в практичному контексті громадський контроль за органами державної та місцевої влади.

Громадський контроль, як засіб забезпечення законності в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, суттєво відрізняється від інших видів контролю. Ця відмінність полягає насамперед у тому, що всі суб'єкти громадського контролю виступають від імені громадськості, а не держави. Їх контрольні повноваження зазвичай не мають юридично владного змісту, а рішення за результатами перевірок мають, як правило, рекомендаційний характер.

З управлінських позицій громадський контроль, як і будь-який інший контроль, є однією з функцій управління. Він здійснюється шляхом зіставлення діяльності підконтрольних об'єктів із певними соціальними нормами, обраними як еталонні, на підставі чого робиться висновок щодо відповідності цієї діяльності встановленим вимогам. Але завдання громадського контролю не зводиться лише до виявлення розходжень між заданими та фактичними результатами. Головна мета громадського контролю – усунення та попередження причин, які породжують цю невідповідність, забезпечення додержання об'єктами контролю відповідних норм. Отже, громадський контроль у сфері надання адміністративних послуг – це діяльність громадян чи їх об'єднань щодо контролю за виконанням суб'єктами надання адміністративних послуг положень нормативно-правових актів, належного виконання ними своїх повноважень та дотримання прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Залучення громадськості до здійснення контролю за наданням адміністративних послуг має ряд позитивних результатів, серед яких: 1) підвищення захищеності населення; 2) поліпшення якості надання адміністративних послуг обслуговування суб'єктів звернення; 3) підвищення ефективності діяльності контролюваного суб'єкта; 4) зниження рівня корупції; 5) підвищення рівня довіри громадян до влади; 6) якісне поліпшення стосунків органів влади і населення; 7) позитивне сприйняття громадськістю та сприяння в реалізації ініціатив та реформ, що проводяться у державі⁴.

За останні кілька років, як на національному так і на місцевому рівні, громадські організації

¹ Закон Про адміністративні послуги, ч. 1 ст. 13 (2012) (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>> (2015, червень, 17).

² Постанова про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг 2013 (Кабінет Міністрів України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/588-2013-п>> (2015, червень, 17).

³ Конституція України, ст. 38 (1996) (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>> (2015, червень, 17).

⁴ Жарая, С.Б. Прозорий офіс – як практика надання адміністративних послуг сучасного європейського рівня. <http://www.academy.gov.ua/ej/ej10/doc_pdf/Zharaja.pdf>.

реалізували низку проектів дослідження якості надання адміністративних послуг. Зокрема, два загальнонаціональних дослідження якості надання адміністративних послуг було проведено 2013 р. на замовлення Центру політико-правових реформ. Наприкінці 2013 р. спробу провести оцінку якості надання найбільш популярних адміністративних послуг населенню державними органами в усіх регіонах країни було здійснено громадською організацією «Ліга фінансового розвитку». Низку проектів громадського моніторингу якості надання адміністративних послуг було реалізовано на місцевому рівні, зокрема у Вознесенську, Івано-Франківську, Києві, Львові, Луганську, Сєверодонецьку та інших містах України. При цьому основними методами, що використовували громадські організації при проведенні моніторингу, були опитування думки споживачів та представників суб'єктів надання послуг (у тому числі Інтернет-опитування), а також метод «таємний клієнт»¹. Тому, слід констатувати, що сьогодні інститут громадського контролю є важливим інструментом забезпечення якості адміністративних послуг.

Підсумовуючи викладене, вважаємо, що контроль у сфері надання адміністративних послуг – це регламентована законодавством діяльність адміністративних органів, громадян чи їх об'єднань щодо контролю за виконанням суб'єктами надання адміністративних послуг положень нормативно-правових актів, належного виконання ними своїх повноважень та дотримання прав, свобод і законних інтересів суб'єктів звернення.

Висновки. На сучасному етапі державного будівництва вкрай необхідна стабільна система контролю у сфері надання адміністративних послуг з конструктивно відпрацьованим механізмом ефективної взаємодії, координація діяльності, що є необхідною передумовою трансформації українського суспільства на засадах демократії, визначення верховенства права та прав людини і громадянина. Хоча в Конституції України і закладено правову основу контролю, що знаходить свою подальшу регламентацію у законах України, проте чинне законодавство не може забезпечити успішне вирішення всіх справ. Цілеспрямованість і ефективність адміністративних органів контролю різні й тому спостерігаємо у сфері надання адміністративних послуг кризові явища, що вимагають постійного удосконалення процесу організаційної роботи.

Насамперед, слід зазначити, що у Законі України «Про адміністративні послуги» взагалі відсутнє поняття «контроль у сфері надання адміністративних послуг» та відповідно нічого не зазначено про особливості його здійснення. У даному Законі лише передбачено два напрями контрольної діяльності². Невизначено коло суб'єктів, що здійснюють контроль у даній сфері. Як наслідок, відсутність раціонального розподілу функцій, повноважень і компетенції у сфері надання адміністративних послуг та результативної взаємодії. Відомчий контроль за адміністративними послугами, що проводиться сьогодні, здебільшого носить формальний характер і охоплює терміни надання послуг і їх перелік у зверненні фізичної чи юридичної особи. Не закріплено на законодавчому рівні форми громадського контролю. Враховуючи його значущість постає питання щодо прийняття Закону України «Про громадський контроль». Відповідно у Законі України «Про адміністративні послуги» мають бути відображені механізми здійснення громадського контролю у сфері надання адміністративних послуг. З огляду на це та з метою створення раціонального механізму контролю у сфері надання адміністративних послуг доцільно передбачити в Законі України «Про адміністративні послуги» окрему статтю щодо особливостей здійснення такого виду контролю. Крім цього, на нашу думку, участь у здійсненні контролю за належним наданням адміністративних послуг повинні також приймати і безпосередньо суб'єкти звернення. Відсутність у технологічних та інформаційних картках розділів щодо критеріїв оцінювання якості адміністративних послуг позбавляє споживачів таких послуг висловити власну позицію щодо рівня реалізації їх прав, свобод і законних інтересів. У зв'язку з цим необхідно внести відповідні зміни до ст. 8 Закону України «Про адміністративні послуги».

Наявність наведених вище прогалин правового регулювання контролю у сфері надання адміністративних послуг у більшості пояснює ті негативні явища, які заважають розвитку якісної системи надання адміністративних послуг. Їх усунення сприятиме підвищенню ефективності діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг.

¹ Маматова, Т.В. (2014). Формування механізмів громадського моніторингу надання адміністративних послуг в Україні. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*, 1. <http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Ttpdu_2014_1_14.pdf>.

² Закон Про адміністративні послуги, ст. 6, ст. 13 (2012) (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>> (2015, червень, 17).

References

1. Aver'janov, V. B. (2004). *Administrativne pravo Ukraini. Akademichnij kurs: U dvokh tomakh: Tom 1. Zagal'na chastina*. Kiiiv: Juridichna dumka.
2. Zharaja, S. B. Prozorij ofis – jak praktika nadannja administrativnikh poslug suchasnoho yevropejs'kogo rivnja. <http://www.academy.gov.ua/ej/ej10/doc_pdf/Zharaja.pdf>.
3. *Zakon pro administrativni poslugi 2012* (Verkhovna Rada Ukraini). *Oficijnij sajt Verkhovnoi Radi Ukraini*. <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>> (2015, cherven', 17).
4. *Konstitucija Ukraini 1996* (Verkhovna Rada Ukraini). *Oficijnij sajt Verkhovnoi Radi Ukraini*. <<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr>> (2015, cherven', 17).
5. *Limskaja deklaracija rukovodjashchikh principov kontrolja* (1977). *Oficijnij sajt Verkhovnoi Radi Ukraini*. <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/604_001>.
6. Mamatova, T. V. (2014). Formuvannja mekhanizmiv gromads'kogo monitoringu nadannja administrativnikh poslug v Ukraini. *Teorija ta praktika derzhavnogo upravlinnja i miscevego samovrjaduvannja, 1*. <http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Ttpdu_2014_1_14.pdf>.
7. Ozhegov, S. I., Shvedova, N. JU. (1996). *Tolkovyj slovar' russkogo jazyka: 80000 slov i frazeologicheskikh vyrazhenij*. Moskva: AZ".
8. *Postanova pro zatverdzhennja Primirnogo reglamentu centru nadannja administrativnikh poslug 2013* (Kabinet Ministriv Ukraini). *Oficijnij sajt Verkhovnoi Radi Ukraini*. <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/588-2013-p>> (2015, cherven', 17).