



СЕКЦІЯ 2 ПРАКТИКА АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ УКРАЇНИ

УДК 342.92(477)

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ РЕФОРМУВАННЯ ТА ЗАПРОВАДЖЕННЯ СПРОЩЕНОЇ СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Волкович О.Ю., к. ю. н.,
доцент кафедри адміністративного і господарського права
Херсонський державний університет

Розглядаються питання необхідності реформування та запровадження спрощеної системи адміністративних послуг в Україні, дослідження інших підходів до надання адміністративних послуг населенню України органами виконавчої влади і місцевого самоврядування. Забезпеченню прав і свобод людини і громадянина в системі відносин, які реалізуються через органи виконавчої влади і місцевого самоврядування їх посадовими особами на основі повноважень у сфері публічного управління. Проводиться аналогія порівняння категорій «послуга», «державна послуга», «адміністративна послуга».

Ключові слова: адміністративна послуга, послуга, державний орган, публічна інформація.

Рассматривается вопрос необходимости реформирования и осуществления упрощенной системы административных услуг в Украине, исследование иных подходов к предоставлению административных услуг населению Украины органами исполнительной власти и местного самоуправления. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в системе отношений, которые реализуются через органы исполнительной власти и местного самоуправления их должностными лицами на основании полномочий в сфере публичного управления. Проводится аналогия сравнения категорий «услуга», «государственная услуга», «административная услуга».

Ключевые слова: административная услуга, услуга, публичная информация, государственный орган.

Volkovych O.Yu. KEY ASPECTS OF REFORM AND IMPLEMENTATION OF THE SIMPLIFIED ADMINISTRATIVE SERVICES IN UKRAINE

The questions the need for reform and the introduction of a simplified system of administrative services in Ukraine, study other approaches to provide administrative services to the population of Ukraine by executive bodies and local authorities. Providing of rights and freedoms of the citizens in the system of relations which realized through the organs of executive power and local self-government their public servants on the basis of plenary powers in the field of public management. The analogy of comparison of the categories is conducted „service”, „state service”, „administrative service”.

Key words: administrative services, services, public information, state organ.

Сфера адміністративних послуг досить різноманітна і тому тісно пов'язана із публічними адміністративними відносинами, цим обумовлено запровадження положень адміністративно-правової реформи та концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади. Будь які реформи завжди мають за мету удосконалення та покращення якості надання певних видів діяльності. Розвиток системи надання адміністративних послуг повинен здійснюватися з урахуванням таких основних принципів: доступність послуг для всіх фізичних та юридичних осіб; дотримання стандартів надання послуг; відповідність розміру плати за послуги економічно обґрунтованим витратам, пов'язаним з їх наданням; відкритість [2].

Так, **метою статті** є вивчення актуальних питань щодо реформування та запровадження спрощеної системи адміністративних послуг в Україні.

Питання адміністративних послуг певною мірою були предметом науково-теоретичних досліджень таких учених, як: В. Авер'янов, К. Афанасьєв, Б. Борисов, О. Винников, В. Гаращук, Н. Гнидюк, І. Голосніченко, Р. Калужний, В. Кампо, Т. Коломоєць, І. Коліушко, Р. Куйбіда, Н. Нижник, В. Тимошук та ін.

Певний час не приділялось значної уваги щодо послуг у сфері управління. Зокрема, на думку Ю.О. Тихомирова публічні послуги означають юридично і соціально значущі дії на користь суспільства, держави і громадян [3, с. 200].

Перш ніж розпочати дослідження щодо адміністративних послуг, доцільно звернути увагу саме на тлумачення поняття «послуги». Так, у Сучасному тлумачному словнику наведено наступні значення «послуга»: 1) дія, вчинок, що допомагає кому-небудь у чомусь; 2) робота, що виконується для задоволення чийх-небудь потреб, наприклад: надання комунальних послуг [4, с.706].



Голосніченко І. визначає адміністративну послугу як діяльність уповноважених органів державної влади щодо створення організаційних умов для реалізації свого права громадянином або іншим суб'єктом адміністративно-правових відносин [5, с.63]. На думку Т. Коломоець використано термін публічні послуги під якими розуміє послуги, що надаються фізичним та юридичним особам державними органами щодо реалізації прав, свобод, законних інтересів у публічній сфері [6, с.179].

Розуміння змісту такого явища, як адміністративні послуги, дає змогу уніфіковано регулювати відповідні відносини та впроваджувати нові організаційні форми їх надання, шляхом реалізації принципу «єдиного офісу», «єдиного вікна» та «універсамів послуг», що набуло поширення у багатьох західних країнах [7, с.29].

Адміністративні послуги – це публічні послуги, які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (адміністративними органами) і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень. Прикметник «адміністративні» вказує на суб'єкта, який надає такі послуги, – на адміністрацію (адміністративні органи) та владну (адміністративну) природу діяльності з їх надання.

Так, відповідно до законодавчого закріплення, згідно до п.1 ст.1 Закону України «Про адміністративні послуги» адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [1].

Відповідно до Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо) [2].

Ідентифікувати діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, як надання адміністративних послуг, можна завдяки ознакам, якими характеризуються адміністративні послуги [2;8]:

1) адміністративна послуга надається за зверненням приватної фізичної або юридичної особи (далі – приватної особи). Контрольна діяльність (перевірки, ревізії, інспектування тощо) та інша «втручальна» діяльність адміністративного органу не є адміністративними послугами;

2) надання адміністративних послуг пов'язане із забезпеченням умов для реалізації

суб'єктивних прав конкретної приватної особи. Найбільш типовими зразками адміністративних послуг є різноманітна діяльність щодо проведення реєстрації, видачі дозволів, ліцензій тощо;

3) адміністративні послуги надаються адміністративними органами і, обов'язково, через реалізацію владних повноважень. Поняття «адміністративного органу» вживається не тільки у статутному значенні – такими є органи виконавчої влади, виконавчі органи місцевого самоврядування, – а й у функціональному. Тобто, органом може вважатися будь-який суб'єкт (в тому числі установа, організація, підприємство, незалежно від форми власності тощо), який на виконання закону чи у порядку делегування здійснює функції державного управління або місцевого самоврядування. Отримати конкретну адміністративну послугу можна, як правило, тільки в одному адміністративному органі. В цьому сенсі адміністративний орган володіє «монополією» на надання такої адміністративної послуги;

4) право на отримання особою конкретної адміністративної послуги та відповідне повноваження адміністративного органу має визначатися лише законом;

5) результатом адміністративної послуги в процедурному значенні є адміністративний акт – рішення або дія адміністративного органу, яким задовольняється звернення особи. Такий адміністративний акт має конкретного адресата – споживача адміністративної послуги, тобто особу, яка звернулася за даною послугою.

Отже, адміністративна послуга – це спрямована на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи публічно-службова діяльність адміністративного органу, яка здійснюється за заявою цієї особи.

Існують також певні недоліки існуючої практики надання адміністративних послуг. Зокрема, сучасний стан надання адміністративних послуг характеризується багатьма недоліками об'єктивного та суб'єктивного характеру. Окремі проблеми зумовлені недосконалим законодавством, яке не завжди враховує потреби та інтереси приватних осіб при регулюванні їх відносин з адміністративними органами.

Серед таких недоліків можна виділити:

1) наявність необґрунтованих видів адміністративних послуг;

2) «подрібнення» адміністративних послуг на окремі платні послуги;

3) перекладання обов'язків адміністративних органів щодо збирання довідок, візування, погоджень тощо на приватних осіб;

4) необґрунтована платність окремих видів адміністративних послуг;

5) необґрунтовано високі розміри плати за окремі види послуг;



6) обмеженість днів та годин прийому громадян;

7) проблеми доступу до інформації необхідної для отримання адміністративних послуг;

8) необґрунтовано великі строки для надання окремих послуг;

9) суперечливе правове регулювання та неналежне регулювання процедурних питань;

10) фактичне зобов'язання приватних осіб отримувати супутні платні послуги, сплачувати «добровільні» благодійні внески.

Найбільш типовими порушеннями законодавства у сфері надання адміністративних послуг є вимагання документів, не передбачених законодавством, або у формі, не передбаченій законодавством (нотаріально посвідчених копій документів тощо), та порушення строків надання окремих видів послуг.

Вкрай важливо зосередити увагу на вирішенні проблематики «переліків платних послуг», що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами, організаціями та підприємствами, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів.

На сьогодні, інструмент «переліків платних послуг» використовується не для впровадження доктрини послуг (служіння), а з метою отримання коштів від приватних осіб. Більшість із видів діяльності, передбачених у цих переліках, не є адміністративними послугами тому що, або є загальними обов'язками усіх адміністративних органів (надання інформації, текстів нормативних актів, консультування тощо), або взагалі не пов'язані з реалізацією владних повноважень (ксерокопіювання, ламінування тощо).

Адміністративною послугою є лише результативна діяльність цілісного характеру, тому необхідно припинити практику стягнення плати за окремі дії: надання бланків, оформлення документів тощо.

Підстави для платності надання публічної інформації та для визначення розміру плати повинні бути визначені законом. При цьому, палата за надання інформації може братися лише тоді, коли пошук інформації та її обробка вимагають значних затрат робочого часу, а її розмір повинен визначатися з урахуванням критеріїв обсягу інформації, суб'єкта запиту інформації, мети запиту тощо.

Інспекції та інші контролюючі органи не повинні надавати жодних платних послуг.

Прагнення уряду стати «ближче до народу» і спростити бюрократичні процедури найближчим часом може призвести до створення Єдиного порталу адміністративних послуг. За допомогою цього порталу будь-яка фізична або юридична особа зможе замовити і отримати практично будь-яку адміністративну послугу (наприклад, зареєструвати авто, оформити ліцензію, дозвіл), не відходячи від комп'ютера.

3 січня 2013 року Кабінет Міністрів України своєю Постановою № 13 затвердив «Порядок ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг» (далі – Порядок), а ще раніше, 5 листопада 2012 року, Постановою № 1274 затвердив положення «Про Реєстр адміністративних послуг» [9].

Згідно з Порядком, Портал ведеться з метою забезпечення доступу суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги з використанням Інтернету, та є офіційним джерелом інформації про надання адміністративних послуг.

Портал повинен буде забезпечити:

1. доступ суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги, суб'єктів надання адміністративних послуг та центрів надання адміністративних послуг;

2. доступність для завантаження і заповнення в електронній формі заяв та інших документів, необхідних для отримання адміністративних послуг;

3. можливість подання суб'єктами звернення заяв, за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку;

Слушним є твердження, що рівень використання сучасних інформаційних технологій, у сфері надання адміністративних послуг, залишається недостатнім. З цієї причини актуальності набуває включення до механізму надання адміністративних послуг інформаційно-комунікаційної складової, яка б давала суб'єкту звернення змогу отримати необхідний пакет послуг у режимі on-line. Зараз, як раз, спостерігається активність використання інформаційних технологій у сфері надання адміністративних послуг в Україні. На 2014 рік в Україні налічується близько 1500 адміністративних послуг, що у 7 разів більше, ніж у Канаді, та в 10 – ніж у Німеччині, з них на місцевому рівні – 726 послуг.

Прикладом може виступити те, що Верховна Рада України не підтримала законопроект 2043-а «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо посилення державного контролю за дотриманням права на доступ до публічної інформації, захист персональних даних та звернення громадян)».

Зміни, запропоновані 2043-а, передовсім, були спрямовані на зміцнення позицій Офісу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який від жовтня 2015-го року є основним наглядовим органом у сфері виконання Закону «Про доступ до публічної інформації». Так, зокрема, 2043-а передбачав наступне: у п.1. закріплено, що слід урівняти військовослужбовців та інші категорії громадян у сфері доступу до публічної інформації (по аналогії з порушенням правил дорожнього руху, де військові несуть таку саму відповідальність, як і інші категорії). Зараз вій-



ськовослужбовці не несуть адміністративної відповідальності, тільки дисциплінарну.

За запитом Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, член Консультативної ради, при омбудсмані Михайло Каменев підготував короткий опис взаємодії між громадським об'єднанням та Уповноваженим. Відповідний лист було направлено до структур Управління Верховного комісара з прав людини ООН, оскільки у 2014 році очікувалась чергова акредитація Уповноваженого, як так званого Національної інституції з прав людини. З офісом Уповноваженого ВРУ з прав людини співпраця розпочалася з моменту обрання Уповноваженого. За підсумками 2013-2014 року, було багато нарікань на роботу Уповноваженого та його офісу. Зокрема, були очевидні наступні проблеми: політична заангажованість; непрозорість структури, пріоритетів діяльності; відсутність відкритого діалогу з представниками громадянського суспільства [11]. Дані ключові проблеми були виправлені за нового Уповноваженого (Валерія Лутковська). Слабкою стороною діяльності офісу Уповноваженого є слабка інформаційна політика, яка полягає у подекуди негативному сприйнятті Уповноваженого з боку ЗМІ та широких верств населення. Уповноважений подекуди асоціюється з органами виконавчої, або політичної влади, що не сприяє виконанню функцій Уповноваженого.

Зокрема, доцільно звернутись до положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» [12]. У ст. 2. закріплено мету і сферу дії Закону. Метою цього Закону є забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації. Цей Закон не поширюється на відносини щодо отримання інформації суб'єктами владних повноважень, при здійсненні ними своїх функцій, а також, на відносини у сфері звернень громадян, які регулюються спеціальним законом.

Відповідно до ст. 5 Закону » [12] закріплено забезпечення доступу до інформації. Доступ до інформації забезпечується шляхом: 1) систематичного та оперативного оприлюднення інформації: в офіційних друкованих виданнях; на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет; на єдиному державному веб-порталі відкритих даних; на інформаційних стендах; будь-яким іншим способом; 2) надання інформації за запитом на інформацію.

Стаття 6 Закону закріплює положення про публічну інформацію з обмеженим доступом. Так, інформацією з обмеженим доступом є: конфіденційна інформація; таємна інформація; службова інформація. Таким чином, на нашу думку, все ж таки не доцільно урівнювати категорію військовослужбовців та інші категорії громадян у сфері доступу до публічної інформації. Це стосується сфери дії норм

Закону, що закріплено у ст. 6 «Про доступ до публічної інформації» [12].

Так, слід зазначити, що в Україні сформовані достатні необхідні правові механізми для реалізації ефективних адміністративних послуг. Організація та правове забезпечення надання якісних адміністративних послуг стає одним із стратегічних завдань на шляху до вдосконалення системи державного управління.

Концепцією передбачається запровадження поняття публічних послуг критерії їх визначення та класифікація, а також конкретизується поняття адміністративної послуги.

Для підвищення якості надання адміністративних послуг у Концепції визнано необхідним: максимально децентралізувати їх надання; забезпечити конкурентоспроможну оплату праці в адміністративних органах; сприяти виробленню у працівників мотивації для досягнення кінцевого результату, а не формального дотримання правил; розробити стандарти надання адміністративних послуг; запроваджувати сучасні форми надання адміністративних послуг, що дасть можливість організувати отримання всіх або найбільш поширених адміністративних послуг, які надаються на певному адміністративно-територіальному рівні, в одному приміщенні; здійснювати оплату послуг безпосередньо на місці.

Також, доцільно звернути увагу, що внаслідок тривалого реформування системи адміністративних послуг, з метою забезпечення повної реалізації Закону України «Про адміністративні послуги», створення зручних умов та наближення адміністративних послуг до населення, необхідно здійснити наступні кроки: по-перше, доцільно прийняти Закон України «Про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання» та Адміністративно-процедурний кодекс України як це закріплено в Податковому кодексі України (податки, збори, мито, ін. платежі), тобто фіксовані конкретно коефіцієнти, ставки і відсотки; по-друге, Кабінету Міністрів України: затвердити перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через центр надання адміністративних послуг; розглянути можливість організації надання найбільш необхідних громадянам соціальних послуг в утворених центрах надання адміністративних послуг.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Закон України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст.409.
2. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України: від 15 лютого 2006 № 90-р., // Офіційний вісник України. – 2006. – №7. – Ст. 376.
3. Тихомиров Ю.А. Публичные услуги и право: Научно-практич. пособ./ Под ред. Ю.А. Тихомирова. – М.: Изд-во Норма, 2007. – 416 с.
4. Сучасний тлумачний словник української мови: 100000 слів / за заг ред. д-ра філол. наук, проф. В.В. Дубічинського. – Х.: ВД «ШКОЛА», 2011. – 1008 с.



5. Голосніченко І. Доктринальні визначення поняття адміністративних послуг / І.П. Голосніченко // Право України. – 2009. – С.62-70.

6. Коломоєць Т. Управлінські послуги в контексті взаємовідносин особи й органів місцевої влади в Україні: концептуальний і нормативний аспекти / Т. Коломоєць // Актуальні проблеми державного управління. – 2002. – вип. 7. – С.178-182.

7. Коліушко І.Б., Авер'янов В.Б., Тимошук В.П., Куйбіда Р.О., Голосніченко І.П. Адміністративна реформа для людини (науково-практичний нарис). – К.: Факт, 2001. – 72 с.

8. Адміністративні послуги органів виконавчої влади як складова демократичного врядування: Режим доступу. – <http://www.ukrreferat.com/index.php?pg=1&referat=85082>.

9. Єдиний державний портал адміністративних послуг: реалії та перспективи. Режим доступу. – <http://www.bnwes.info/buhgalteriya/novosti-sayta-2013/ediniy-derzhavniy-portal-administrativnih-poslug-realiyi-ta-perspektivi-4771.html>.

10. Рада провалила законопроект щодо доступу до публічної інформації // Українська правда – 10 травня 2016.

11. Оцінка діяльності Офісу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та взаємодії з офісом: Режим доступу. – <http://fri.com.ua/2014/01/otsinka-diyalnosti-ofisu-upovnovazhenoho-verhovnoji-rady-ukrajiny-z-prav-lyudyny-ta-vzajemodiji-z-ofisom>.

12. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року №2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32, ст. 314.