

Розділ II

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МІЖНАРОДНЕ ПРАВО. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

УДК 342.92

Мердова Ольга Миколаївна,

доцент кафедри спеціальних дисциплін та адміністративної діяльності
Донецького юридичного інституту МВС України, к.ю.н.

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ СФЕРИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Статтю присвячено дослідженню актуальних питань децентралізації сфери надання адміністративних послуг. Наголошується на необхідності делегування повноважень щодо надання адміністративних послуг органам місцевого самоврядування, які повністю відповідатимуть за організацію надання адміністративних послуг через відповідні центри, встановлення єдиних критеріїв ціноутворення за їх надання та впровадження ІТ технологій у зазначену сферу. Автором проаналізовано нормативно-правові акти в зазначеній сфері і визначено шляхи їх удосконалення.

Ключові слова: адміністративні послуги, децентралізація адміністративних послуг, ціна на адміністративні послуги, органи місцевого самоврядування.

Стаття посвячена дослідженню актуальних питань децентралізації сфери надання адміністративних послуг. Зазначається необхідність делегування повноважень щодо надання адміністративних послуг органам місцевого самоврядування, які повністю відповідатимуть за організацію надання адміністративних послуг через відповідні центри, встановлення єдиних критеріїв ціноутворення за їх надання та впровадження ІТ технологій в зазначеній сфері. Автором проаналізовано нормативно-правові акти в зазначеній сфері і визначено шляхи їх удосконалення.

Ключевые слова: административные услуги, децентрализация административных услуг, цена на административные услуги, органы местного самоуправления

The article is devoted to topical issues of decentralization of the provision of administrative services. The necessity of delegation of authority regarding the provision of administrative services to local governments, which would be fully responsible for the organization and the provision of administrative services through the respective centers, the establishment of common criteria for the pricing of their provision and implementation of IT technologies in this field. The author analyzes the normative-legal acts in this area and the ways of their improvement.

Keywords: administrative services, decentralization of administrative services, the price of administrative services, organs of local self-government

Пошук нових підходів в організації системи публічного управління в Україні закономірно спричиняє відмову від традиційного типу управлінської раціональності (жорстка вертикаль влади) і актуалізують процеси самоорганізації і самоуправління соціальних систем, підвищення соціальної ефективності державного управління, спрямування його на задоволення потреб населення, у тому числі через надання їм адміністративних послуг. Одним з важливих напрямків процесу публічного адміністрування в Україні є питання децентралізації влади, яке керівництвом країни визнано на сьогоднішній день одним з першочергових

для вирішення з одночасним формуванням і розвитком нового юридичного явища – державних і муніципальних (публічних) послуг, які потребують ґрунтовного теоретичного осмислення і практичного впровадження. Дослідженню загальнотеоретичних положень щодо надання адміністративних послуг в Україні було присвячено як фундаментальні роботи вчених-адміністративістів: В.Б. Авер'янова, Т.О. Коломоець, Н.Р. Нижник, так і низку робіт сучасних вчених таких, як Н.Л. Добрянська, О.В. Курінний Г.М. Писаренко. В свою чергу питання децентралізації сфери надання адміністративних послуг тільки знаходять своє наукове опрацювання, зокрема, в роботах таких вчених як Ю.М. Ільницька, В.П. Тімошук. Не дивлячись на це, багато питань щодо надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування залишаються актуальними і сьогодні. Все це обумовлює актуальність запропонованої нами теми статті.

Метою цієї статті є дослідження актуальних питань децентралізації сфери надання адміністративних послуг.

На сьогодні, центральні органи виконавчої влади і місцевого самоврядування надають громадянам і юридичним особам достатньо широкий спектр адміністративних послуг. Завданням адміністративної реформи стає упорядкування цієї сфери, підвищення якості державних послуг, їх доступності громадянам. Результатом реалізації цього напрямку повинно стати створення такого правового поля і реального його втілення в адміністративно-правову практику, при якому споживачі адміністративних послуг будуть володіти широким колом прав і повноважень. Певні кроки для досягнення вищезазначеної мети вже зроблено. Так, був прийнятий Закон України «Про адміністративні послуги» [1], який визначив поняття адміністративної послуги, суб'єктів, строки та плату за надання адміністративних послуг, розмежував господарські послуги і владні повноваження у сфері надання адміністративних послуг тощо. Крім того, прийнято ряд підзаконних нормативно-правових актів, що стосуються сфери регулювання надання адміністративних послуг, серед яких Постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 року №57 «Про порядку ведення Реєстру адміністративних послуг» [2], Постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 року №588 «Про затвердження Примірною регламенту центру надання адміністративних послуг» [3], Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 року №523-р «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» [4] та інші. Але поки, що зарано казати про реалізацію всіх програмно-цільових установок адміністративної реформи у сфері надання публічних послуг, у тому числі щодо їх децентралізації. Дуже багато проблем для громадян та суб'єктів господарювання у сфері адміністративних послуг досі зберігається, зокрема, це: завелика кількість адміністративних послуг (за офіційними даними Мінекономрозвитку – понад 1500), складність відповідних процедур/регулювання, невпорядкованість відносин щодо оплати адміністративних послуг, незручність отримання адміністративних послуг в окремих підрозділах центральних органів виконавчої влади [5, с. 40]. Спробуємо їх проаналізувати і надати власне бачення на проблему їх вирішення.

Як відомо, адміністративна послуга як об'єкт адміністративного права є законодавчо врегульованою доцільною діяльністю державного органу або іншого суб'єкта, якому делеговано право надання послуг від імені держави, що спрямована на досягнення корисності іншого суб'єкта і полягає в наданні споживачеві таких матеріальних і нематеріальних благ, які мають загальний публічний інтерес.

Аналіз зазначеного визначення адміністративної послуги дає нам підстави виділити такі основні її ознаки:

- це специфічна діяльність суб'єкта уповноваженого на надання адміністративної послуги;

- вона є юридичним фактом;
- має конкретний адресний характер;
- виникає за ініціативою фізичної або юридичної особи;
- тягне за собою настання позитивних для суб'єкта звернення наслідків.

Слід відзначити, що не всі послуги, що надаються публічними органами є адміністративними. Належність послуг до адміністративних визначається за такими критеріями:

- повноваження адміністративного органу щодо надання певного виду послуг визначається законом;

- послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень;

- послуги надаються за зверненням фізичних та юридичних осіб;

- результатом розгляду звернення є адміністративний акт, що має індивідуальний характер (паспорт, свідоцтво, ліцензія, дозвіл тощо);

- надання послуг пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів.

З метою подальшої оптимізації механізму надання адміністративних послуг політика держави повинна бути продуманою і побудованою у відповідному комплексному аналізі адміністративно-правового регулювання державних послуг відповідно до сучасних реалій. Одним з головних напрямків удосконалення надання адміністративних послуг повинна стати оптимізація адміністративного процесу. Великого значення при цьому набуває впровадження механізмів, які дозволять скоротити тривалість адміністративних процедур, їх кількість в межах одного адміністративного процесу, мінімізувати можливості для корупції. Потенціал адміністративної реформи може бути реалізований при одночасному удосконаленні економічного механізму діяльності органів державної влади різного рівня з одночасним орієнтуванням їх на пріоритет задоволення потреб суспільства. Певні кроки в цьому напрямі вже зроблено через створення центрів надання адміністративних послуг у містах обласного значення та при районних державних адміністраціях, проте, ефективність їх діяльності, на нашу думку, знижується, у зв'язку з тим, що велика кількість найбільш популярних серед населення адміністративних послуг залишається у веденні центральних органів виконавчої влади і не надається інтегрованими офісами, які підпорядковуються муніципальним органам влади. Основними причинами, на думку громадян, які негативно впливають на діяльність щодо надання адміністративних послуг, є територіальна роз'єднаність органів, що надають адміністративні послуги, необхідність неодноразового відвідування органу, що їх надає, доволі довгі строки виконання процедур, що у підсумку призводить до створення корупційних схем у цій сфері. Вирішення цієї проблеми вбачається в децентралізації сфери надання адміністративних послуг, що передбачає делегування повноважень щодо надання адміністративних послуг органам місцевого самоврядування, які повністю відповідатимуть за організацію надання адміністративних послуг через відповідні центри. Наприклад, вже сьогодні керівництво МВС України анонсує децентралізацію адміністративно-реєстраційних послуг, що знаходяться в їх веденні, протягом двох років. Проте, це не означає, що центральні органи виконавчої влади повністю втрачатимуть повноваження у сфері надання адміністративних послуг. З цього приводу вважаємо правильною позицію авторів наукового видання «Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування», які зазначають, що у будь-якому разі держава повинна мати ефективні інструменти впливу на виконання делегованих повноважень, це зокрема:

- формування відповідної політики/законодавства. Це повноваження завжди має залишатися у компетенції певного міністерства. І стосується воно як процедур надання певних послуг, так і вимог щодо їх сплати та інших важливих елементів;
- право держави бути держателем відповідних реєстрів (баз даних), гарантуючи їх цілісність та правила ведення, доступу до інформації і її використання;
- повноваження держави в окремих сферах здійснювати допуск посадових осіб місцевого самоврядування до роботи в цих сферах;
- обов'язок центрального органу виконавчої влади, відповідального за реалізацію політики, контролювати операції у відповідних реєстрах, відслідковуючи ризиковані та неправомірні дії [5, с. 43].

На нашу думку, концепція нового публічного адміністрування в Україні повинна передбачити децентралізацію сфери надання адміністративних послуг за рахунок розширення повноважень і відповідальності органів місцевого самоврядування, надання цим суб'єктам влади можливості самостійно вирішувати організаційні проблеми і контролювати якість надання публічних послуг. Такий підхід цілком відображатиме цінності місцевого самоврядування – автономію, демократію і ефективність.

Одночасно з проблемою децентралізації сфери надання адміністративних послуг залишається проблема відсутності їх стандартів, які повинні містити сукупність характеристик адміністративної послуги, що визначають її спроможність задовольняти потреби суб'єктів звернення. Безумовно, новелою нового законодавства стало закріплення норми щодо створення Реєстру адміністративних послуг, наступним кроком у адміністративно-правовому регулюванні адміністративних послуг повинно стати чітке закріплення адміністративних процедур їх надання.

Зазначимо, що правове регулювання адміністративних процедур в зарубіжних країнах здійснюється по-різному, залежно від приналежності до тієї чи іншої правової системи. У країнах континентальної системи права регулювання здійснюється законом певною мірою універсально для органів державного управління та основних форм їх владної публічної діяльності. Так, наприклад, в Німеччині діє Закон ФРН про адміністративну процедуру. Ангლოსаксонська правова система характеризується в цій частині тим, що в країнах цієї правової сім'ї приймаються нормативно-правові акти для кожного виду адміністративної процедури та кожного органу державного управління – адміністративні регламенти [6].

В чинному Законі України «Про адміністративні послуги», у статті 5, зазначено, що виключно законами встановлюється перелік адміністративних послуг, вимоги до їх надання; перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги; платності або безоплатності; граничного строку надання адміністративної послуги; переліку підстав для відмови у наданні адміністративної послуги [1], проте, на сьогодні значна частина законодавства, яка регулює питання надання адміністративних послуг, є підзаконними нормативно-правовими актами, що є прямим порушенням норм базового закону. Як бачимо, Україна в питаннях регулювання процедури надання адміністративних послуг обрала досвід країн ангლოსаксонської системи, саме тому основним напрямком удосконалення правового регулювання адміністративних процедур повинна стати розробка і прийняття законів для певних адміністративних послуг, чи групи адміністративних послуг, які визначатимуть процедуру надання послуги і закріплять приписи щодо якості цього сервісу.

Крім того, залишається не визначеним питання ціноутворення адміністративних послуг. За загальним правилом, адміністративні послуги повинні бути платними, тому що:

- 1) це справедливо, адже одні особи не звертаються за певними послугами жодного разу в житті, тоді як інші звертаються регулярно;

2) це може запобігати корупції, адже «безкоштовна невизначеність» змушує шукати шляхи для позазаконної визначеності;

3) плата за послуги може бути дієвим інструментом для стимулювання службовців надавати послуги якісно в разі, якщо від цих коштів залежатиме фінансування відповідно адміністративного органу та преміювання службовців.

Однією з проблем ціноутворення адміністративних послуг вважаємо проблему відсутності уніфікації і зрозумілості їх собівартості, оскільки на практиці існують випадки, коли за одну адміністративну послугу необхідно сплатити декілька різних сум. Відповідно до чинного законодавства Розмір плати за надання адміністративної послуги (адміністративного збору) і порядок її справляння визначаються законом з урахуванням її соціального та економічного значення [1]. Однак, в реалії Методика визначення собівартості платних адміністративних послуг, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України [7]. Зазначені питання мають бути також приведені у відповідність до вимог Закону України «Про адміністративні послуги». Крім того, ціна за адміністративної послуги повинна бути єдиною, тобто не складатися з різних сум, що сплачуються за певні дії. Повинен діяти принцип: «одна послуга – один платіж».

Крім того, як відомо, адміністративні послуги надаються органами публічного адміністрування як на платній, такі і безоплатній основі. Зокрема, у ч. 2 ст. 11 Закону України «Про адміністративні послуги» встановлено, що надання адміністративних послуг у сфері соціального забезпечення громадян здійснюється на безоплатній основі [1], проте, які це послуги, законодавчо не визначено. В коментарі до Закону України «Про адміністративні послуги» зазначено, що адміністративними послугами у сфері соціального забезпечення громадян є послуги, пов'язані з призначенням державних допомог, субсидій тощо [8, с. 177]. Саме тому, потребує чіткого визначення перелік адміністративних послуг, які надаються органами публічного адміністрування на безоплатній основі.

Отже, вкрай необхідною є розробка і нормативне визначення питання ціноутворення адміністративних послуг, з обов'язковим визначенням єдиних критеріїв і встановленням співмірності ціни і якості відповідної адміністративної послуги.

Слід звернути увагу на те, що рівень використання сучасних інформаційних технологій в сфері надання адміністративних послуг все ще залишається недостатнім для кардинального підвищення ефективності діяльності органів публічного управління. Саме тому, особливої актуальності набувають питання розроблення механізму впровадження у сферу надання адміністративних послуг інформаційно-комунікативних технологій, які дозволять задовольнити потреби громадян в адміністративних послугах через спеціально створені електронні технології, оскільки надання електронних послуг ґрунтується на принципі універсального доступу і передбачає надання послуги суб'єктам звернення у режимі реального часу.

Отже, удосконалення розвитку сфери надання адміністративних послуг, в тому числі з використанням інформаційно-комунікаційних технологій, стає для нашої країни важливим і актуальним у науково-практичному плані завданням. Вважаємо за необхідне впровадження ІТ технологій як найважливішого компоненту розвитку адміністративних послуг. З цією метою необхідно здійснити моніторинг адміністративних послуг на предмет можливості їх надання електронним способом.

Впорядкування та подальший розвиток системи надання адміністративних послуг на чітко визначених правових засадах дозволить забезпечити потреби споживачів адміністративних послуг, захистити їх права та інтереси гарантовані та охоронювані законом.

Підсумовуючи зазначимо, що перерозподіл повноважень у сфері надання адміністративних послуг між рівнями публічної влади та удосконалення законодавства у цій сфері

сприятиме створенню ефективної системи надання адміністративних послуг, підвищенню їх якості та доступності, а також стане стимулом активації суспільства у вирішенні питань місцевого самоврядування. Тільки грамотне і комплексне поєднання і використання різних форм децентралізації в процесі публічного управління дозволить зробити його дійсно ефективним, оперативним, раціональним, а отже демократичним.

Список використаних джерел:

1. Про адміністративні послуги : Закон України від 06 вересня 2012 року № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – №32. – Ст. 409.
2. Про порядку ведення Реєстру адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 року №57 // Офіційний вісник України. – 2013. – №9 – Ст. 339.
3. Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 року №588 // Офіційний вісник України. – 2013. – №66 – Ст. 2396.
4. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг : Розпорядження Кабінету міністрів України від 16 травня 2014 року №523-р // Офіційний вісник України. – 2014. – №45 – Ст. 1193.
5. Адміністративні послуги: стан та перспективи реформування : [Збірник матеріалів] / [В.П. Тимошук, Н.Л. Добрянська, О.В. Курінний та ін.]; за ред.. В.П. Тимошука, О.В. Курінного. – К., 2015. – 428с.
6. Мицкевич Л. Иллюзия прямого действия / Л.Мицкевич // Наш красноярский край. – 27.06.2011. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gnkk.ru/articles/illyuziya-pryamoogo-deystviya.html>
7. Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 січня 2009 року №66 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 6. – Ст. 260.
8. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / За заг. ред.. В.П. Тимошука. – К. : ФОРМ-Москаленко О.М. – 392 с.



УДК: 342.92

Михайлов Руслан Іванович,

начальник кафедри спеціальних дисциплін та адміністративної діяльності
Донецького юридичного інституту МВС України, к.ю.н.

ОКРЕМІ ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ВИКОНАННЯ ПОСТАНОВ ПРО НАКЛАДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СТЯГНЕНЬ

Статтю присвячено особливостям стадії виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення. Вивчення зазначених особливостей дозволило виявити ряд проблем нормативно-правового характеру, які потребують вирішення. Автором запропоновано ряд змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та прийняття спеціалізованих нормативно-правових актів, що регламентують порядок виконання окремих видів адміністративних стягнень.

Ключові слова: виконання постанов, виконання стягнень, штраф, конфіскація предмета, арешт, арешт з утриманням на гауптвахті.