

Ю. В. Даньшина, аспірант Академії митної служби
України

ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Розбудова сервісної спроможності держави та якість надання адміністративних послуг потребує вдосконалення нормативно-правового забезпечення. У статті особливу увагу приділено проблемам поступової адаптації до вимог європейського простору та правового закріплення комплексної політики надання адміністративних послуг та їх розвитку.

Ключові слова. Проблема, унормування, пропозиції, адаптація.

Development of service possibility of the state and quality of grant of administrative services require perfection of the normatively-legal providing. In the article the special attention is spared to the problems of gradual adaptation to the requirements of European space and legal fixing of complex policy of grant of administrative services and their development.

Key words. Problem, setting of norms, suggestions, adaptation.

Постановка проблеми (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями). В Україні склалася ситуація, коли не створено єдиної системи нормативного забезпечення для якісної та повноцінної процедури надання адміністративної послуги органами публічної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій (аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття). Дослідженню проблем нормативного врегулювання процесу надання адміністративних послуг в Україні присвячено праці багатьох вітчизняних науковців, зокрема: К. К. Афанасьева, С. О. Баранова, В. М. Бесчастного, В. Л. Грохольського, І. П. Голосніченка, Ю. В. Іщенко, Р. А. Каложного, С. Ф. Константинова, І. Б. Коліушко, В. В. Столбової, Г. М. Писаренко, В. П. Тимошука та ін. Однак деякі питання залишаються малодослідженими, насамперед це стосується формування єдиного комплексу забезпечення надання адміністративних послуг в Україні.

© Ю. В. Даньшина, 2011

Мета статті (формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою даної статті є аналіз нормативного забезпечення процедури надання адміністративної послуги та виявлення проблем, що виникли в органах публічної влади, а також надання пропозицій, які необхідно врахувати у вітчизняному законодавстві.

Виклад основного матеріалу (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів). Зараз чинні такі нормативно-правові документи, що містять визначення поняття адміністративних послуг, а також основні умови їх надання: Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про реєстр державних та адміністративних послуг" від 27.05.2009 № 532 [1], Тимчасовий порядок надання АП, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України "Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг" від 17.07.2009 № 737 [2]. Крім того, є розрізнені нормативно-правові акти, які передбачають установлення стандартів надання адміністративних послуг, наприклад наказ Міністерства економіки України "Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення стандартів адміністративних послуг" від 12.07.2007 № 219 [3], розрахунок їх собівартості наведено в Постанові Кабінету Міністрів України "Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг" від 27.01.2010 № 66 [4], порядок формування і ведення реєстрів – у наказі Головного управління державної служби України "Про затвердження Порядку формування та ведення Реєстру адміністративних послуг" від 26.11.2009 № 351 [5] тощо.

Аналіз нормативного забезпечення дозволив виділити певні проблеми.

Вимушеність безпосереднього спілкування споживача адміністративних послуг з посадовою особою органу влади. Вітчизняне законодавство змушує громадян звернутися за адміністративною послугою лише через особистий прийом (наприклад, для отримання свідоцтва про сплату єдиного податку суб'єктом малого підприємництва не існує жодної альтернативи способу звернення, отримання результату чи консультації). Такий стан справ, по-перше, дає можливість вимагання "винагороди" недобросовісним службовцем, по-друге – "стимулювання" службовця споживачем за прискорене вирішення справи тощо.

Покласти цьому край можна використанням поштового зв'язку для надсилання заяви на замовлення адміністративних послуг або електронної пошти, оскільки перед посадовою особою органу публічної влади з'являється лист (або електронний лист), за яким стоїть невідомий йому споживач. А також можна встановити вимогу до органу влади, щоб консультації та відповіді надсилалися споживачам тим же способом, що й звернення.

Також подоланню такого типу проблеми сприятиме впровадження і використання інформаційних технологій, зокрема інтернету. По-перше, відкритість і загальнодоступність інформації про адміністративні послуги позбавить значну кількість потенційних споживачів адміністративних послуг потреби звертатися до органів влади за особистою консультацією. Завдяки створенню органами влади веб-сайтів споживач адміністративних послуг зможе відвідувати електронну сторінку відповідного органу, де міститься інформація про процедуру надання адміністративних послуг, необхідних документів тощо. Особисте відвідування органу публічної влади споживачем, коли не уникнути безпосереднього контакту зі службовцем, який надає консультації та володіє необхідною інформацією, іноді може призвести до корупційних діянь.

На нашу думку, доцільне впровадження так званих “універсамів послуг” (англ. one-stop-shop) або “офісів для громадян”, тобто адміністративних офісів, у яких надаються всі адміністративні послуги певного адміністративно-територіального рівня. У цьому випадку умовно “розривається” процедура надання адміністративних послуг, адже заяви на всі послуги приймаються в одному місці (загальній приймальні), а безпосередньо розглядають і вирішують справи інші службовці. Споживач подає до “універсаму послуг” заяву та всі необхідні документи, а потім лише забирає (або отримує поштою) результат дій інших працівників. Тут також використовується принцип “єдиного вікна”, коли споживач адміністративних послуг не бере участі у внутрішньоадміністративних діях (отриманні погоджень, висновків). Обов’язок їх виконання покладається на посадових осіб “універсаму послуг”. Таким чином, кількість випадків безпосереднього спілкування споживача з посадовими особами органу зводиться до мінімуму (не беручи до уваги ідеальний варіант, коли і звернення, і відповідь можуть бути зроблені поштою).

Упровадження принципу “єдиного вікна” можливе і поза універсами послуг, зокрема при встановленні правового регулювання щодо окремих категорій адміністративних послуг. На жаль, нині, наприклад, для отримання дозволу на будівництво (без відведення земельної ділянки) потрібно більше ніж 11 візитів до дозвільних органів [6; 7].

Ще однією з проблем законодавства є *загальна неврегульованість процедури надання багатьох адміністративних послуг*. Внаслідок залучення великої кількості інстанцій та вимагання довгого переліку документів споживач часто ставиться в умови, коли майже нереально або можливо лише за надзвичайних витрат часу і нервів у легітимний спосіб отримати позитивний результат.

На практиці навіть члени Уряду стосовно земельних питань і питань дозволів на проектування констатують, що “це жахлива ситуація, коли потрібно зібрати від 300 до 600 підписів” [6; 7]. Наприклад, надання такої адміністративної послуги, як зміна цільового призначення земельної ділянки, передбачає:

- подання заяви та всіх необхідних документів власником земельної ділянки до відповідної місцевої ради або місцевої адміністрації та надання дозволу на перепогодження проекту її відведення;

- його перепогодження з цілою низкою органів (земельних ресурсів, водного господарства, лісового господарства, містобудування та архітектури, природоохоронними та санітарно-епідеміологічними, охорони культурної спадщини);

- проведення державної землепорядної експертизи органом земельних ресурсів;

- прийняття місцевою радою або місцевою адміністрацією рішення про зміну цільового призначення земельної ділянки;

- оформлення державного акта на право власності на земельну ділянку зі зміненим цільовим призначенням.

Тому не випадково за результатами аналізу Світового банку щодо оцінки бізнес-клімату Україна посіла 139-ге місце серед 175 держав світу: складні й заплутані дозвільні процедури ставлять Україну поряд з останніми країнами в списку, знеохочують інвестиції та зумовлюють корупцію [6; 7].

Виходом з даної ситуації є спрощення процедур надання адміністративних послуг. Кроки в цьому напрямі вже зроблено. Формою такого спрощення є впровадження принципу “єдиного вікна”, коли споживач звертається до органу з відповідною заявою та потрібними документами, а все інше спілкування здійснюється в межах органу. Дія принципу “єдиного вікна” буде ефективнішою в разі створення електронної бази даних і застосування сучасних інформаційних технологій, які прискорять і спростять процес обміну документацією та її розгляд, сприятимуть підвищенню рівня прозорості під час прийняття рішень. Позитивні наслідки матимуть як споживачі, що отримають необхідний результат, так і органи влади, ефективність діяльності яких може значно зростати.

Спрощення процедури надання адміністративних послуг має сприяти більшій чіткості та кращому розумінню споживачами. Напрямки спрощення можуть включати:

- усунення зайвих дій з процедури;

- зменшення часу, який витрачається на опрацювання документів певним органом;

- зменшення кількості документів, які слід подати для відкриття провадження та вирішення справи.

Елементом спрощення можна вважати також запровадження анкет і стандартизованих форм для звернення по адміністративні послуги. У таких випадках споживачеві легше заповнити обов’язкові рубрики в анкеті, аніж намагатися в довільній формі передбачити, яка інформація необхідна для органу влади.

Наступна проблема – *невідкритість інформації про процедуру надання та отримання адміністративних послуг*. На жаль, в Україні на більшості офіційних веб-сайтів органів влади розміщено лише графіки прийому громадян керівництвом, немає ані графіків прийому громадян органом, ані загальних

положень про надання окремих адміністративних послуг. Навіть у тих містах, де створюються єдині дозвільні центри, інформації про адміністративні послуги на веб-сайтах бракує.

Ще однією неврегульованою проблемою в законодавстві залишається *обмежений час прийому громадян, черги, невпорядкованість особистого прийому, брак комфорту, що обмежує доступ до органу*.

Наприклад, навіть у єдиних дозвільних центрах великих міст графіки роботи не можна назвати задовільними. Типова ситуація, коли різні структурні підрозділи мають окремі години в окремі дні для прийому громадян.

Отже, потрібно впорядкувати час прийому громадян, урахувавши найбільший попит на адміністративні послуги серед споживачів. Необхідно встановити прийомні години протягом усього робочого дня, за можливості, кожного буднього дня.

Ідеальним варіантом є запровадження “універсамів послуг”, де можна отримати всі або більшість адміністративних послуг, зокрема завдяки встановленню режиму роботи, який може охоплювати всі дні з понеділка до п’ятниці, а також у суботу/і неділю та вечірні години, працювати без перерв.

У чинному законодавстві в окремих випадках встановлено необґрунтовано тривалі строки надання окремих послуг. Наприклад, відповідно до ст. 5 Закону України “Про порядок виїзду з України і в’їзду в Україну громадян України” загальний термін розгляду заяв про оформлення паспорта / проїзного документа для виїзду за кордон становить 3 місяці. Очевидно, що такий строк занадто довгий і не виправданий (особливо зважаючи на те, що для термінового розгляду аналогічних заяв досить 10 робочих днів).

Зрозуміло, що більшість споживачів бажають отримати результат у максимально короткі терміни. Проте посадова особа органу, як правило, завершує розгляд питання в останні дні встановленого терміну. Оскільки необґрунтовано тривалі строки надання адміністративних послуг закріплено в законодавстві, це стимулює навіть законослухняних громадян на “додаткову плату” за прискорення вирішення справи. Тому необхідно встановити на законодавчому рівні обґрунтовані та чіткі строки надання адміністративних послуг, у тому числі шляхом перегляду та внесення змін до відповідних нормативно-правових актів. Обґрунтованість таких строків потрібно встановлювати на основі дослідження витрат часу, необхідних для надання адміністративних послуг конкретного виду. Тобто слід обов’язково враховувати складність процедури вирішення адміністративної справи.

У вітчизняному чинному законодавстві взагалі немає будь-яких установлених строків надання певних видів адміністративних послуг. Наприклад, не встановлено строки видачі державного акта на право власності на земельну ділянку. У таких випадках очікування надання адміністративних послуг набуває повної невизначеності.

Для боротьби з порушенням строків потрібні дійові механізми контролю та відповідальності за порушення строків надання адміністративних послуг. Установленню кращого контролю за дотриманням строків може сприяти закріплення в законодавстві обов’язку органів давати відповідь на заяву щодо отримання певної адміністративної послуги шляхом використання поштового або електронного зв’язку.

Законодавчого вдосконалення потребує також невпорядкованість питань оплати за надання адміністративних послуг, у тому числі встановлення додаткових “платних послуг” та “благодійних платежів”. Практика встановлення додаткових “платних послуг” в Україні легітимізована. Зокрема, відповідно до положень Закону “Про оподаткування прибутку підприємств” переліки платних послуг, які надаються органами публічної влади, можуть встановлюватися КМУ. Обраний законодавцем шлях усупереч Конституції України не виправдано розширив компетенцію Уряду, адже дозволив йому своїми актами фактично встановлювати додаткові повноваження органів виконавчої влади, окрім установлених законами.

У контексті “платних адміністративних послуг” варто розглянути законопроект “Про послуги, що надаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та бюджетними установами” [6; 7], яким серед іншого фактично передбачається закріпити, що порядок надання адміністративних послуг зазначеними у назві законопроекту суб’єктами і розмір плати за них визначатиметься КМУ та органами місцевого самоврядування (якщо інше не встановлено законом).

Наступною проблемою при наданні адміністративних послуг можна назвати *закріплення повноваження з надання абсолютної більшості адміністративних послуг за єдиним і чітко визначеним органом*. Таке закріплення має передусім територіальний характер і полягає в можливості звернення споживача виключно до одного органу в чітко визначеній адміністративно-територіальній одиниці. Закріплення споживачів адміністративних послуг за конкретним органом створює для них суттєві незручності, особливо за умов, коли дуже багато громадян України проживають не за місцем реєстрації. Через це громадяни змушені свідомо йти на порушення законів. Наприклад, для отримання талона Державної автомобільної інспекції про проходження технічного огляду автомобіля не за місцем його реєстрації, або ж для вирішення іншого питання споживачеві потрібно відпрошуватися з роботи не на кілька годин, а на кілька днів, щоб звернутися до органів за місцем реєстрації проживання тощо.

Уже сьогодні за наявності централізованих державних систем обліку інформації можна “демонополізувати” низку адміністративних послуг. А також урахувати можливість надання адміністративних послуг не лише органами публічної влади, але й приватними особами. Така “приватизація” адміністративних послуг неодмінно створить конкуренцію органам, що у свою чергу сприятиме їх діяльності. Як свідчить сучасний зарубіжний досвід, залучення юридичних осіб до надання окремих адміністративних послуг дозволяє покращити їх доступність і підвищити якість.

Виникла необхідність складання і впровадження у практику управлінської діяльності відповідних документів, які б сприяли розв'язанню цих проблем. Щоб узгодити процедуру розгляду кожної заяви та використання цієї інформації службовцями, які прийматимуть заяви, потрібні інструкції з надання адміністративних послуг. У такій інструкції зазначатимуться документи, потрібні для провадження та вирішення справи, порядок розгляду тощо. Недостатність інформації про хід процедури отримання адміністративної послуги – це гостра проблема для споживачів. Така інформація має бути відкритою, повною, зрозумілою та доступною для кожного громадянина. Органи, що надають адміністративні послуги, відповідні державні службовці повинні ставитися до будь-якого громадянина як до найважливішого споживача, надавати й повідомляти всю необхідну інформацію, тобто сприяти особі в задоволенні її потреб.

Показником якості надання адміністративних послуг для споживачів повинно стати дотримання органами влади принципів їх розроблення: простоти розуміння споживачем, логічності побудови, повноти інформації про суб'єкт надання послуги та зручності у використанні [8]. Інформація про сутність і зміст адміністративних послуг, про процедуру їх отримання (документи, строки тощо) і вартість суттєво полегшить життя громадянам. Таким чином, усе це дасть змогу раціонально підходити до визначення внутрішньої структури адміністративних органів та оптимізувати систему надання адміністративних послуг.

Тому ми вважаємо за доцільне прийняття єдиного нормативно-правового документа у сфері адміністративних послуг, що спрямовується на розв'язання наявних проблем. Запровадження інституту адміністративних послуг призначено забезпечувати реалізацію прав, свобод та інтересів їх споживачів.

Для реалізації реформ потрібно вдосконалити законодавство щодо:

1) установлення правил та регламентів надання адміністративних послуг, це забезпечить відповідальність чиновників за неякісне надання послуг, неналежну поведінку або бездіяльність і створить умови для запобігання корупційним зловживанням, що в сукупності приведе до стабільності процедур і збільшення внутрішніх та зовнішніх інвестицій;

2) установлення чітких стандартів роботи, вдосконалення професійної підготовки персоналу, що дозволить задовольнити очікування одержувачів державних послуг і підвищити якість їх надання [9].

Для проведення радикальних, рішучих та комплексних реформ, що можуть суттєво змінити перспективи розвитку українського суспільства, можна використати досвід Нової Зеландії. Вона стала прикладом для всіх країн світу, використовуючи “вестмінстерську модель” реформування діяльності органів, стратегічні принципи якої ґрунтуються на:

- системності та комплексності реформ, що передбачає як мікро-, так і макроспрямованість;
- збереженні економічної рівноваги під час усунення перешкод на шляху розвитку;
- зосередженості на середньострокових планах, завданнях, цілях та перспективах;
- ефективному доведенні інформації до населення держави щодо змісту, сенсу та необхідності реформи;
- свідомому визнанні нагальної необхідності проведення реформи;
- високопрофесійних виконавцях (дуже бракує Україні), що є запорукою визначення чіткої стратегії реформи.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Для ефективного управління процесом надання адміністративних послуг як єдиною функціонально-виробничою системою необхідно спочатку спроектувати їхню процесну структуру, тобто вибудувати всі адміністративні процеси в системі державного управління в чітко визначеному, логічному і взаємозалежному порядку. Кожен процес повинен служити досягненню конкретного результату. Розроблена процесна структура створить функціональні основи для внутрішньої перебудови й реформування її процесів і функцій та інтенсивного підвищення їх результативності, відповідальності, прозорості й відкритості. У результаті система надання адміністративних послуг буде розроблятися і впроваджуватися вже не за теперішньою хибною ситуаційно-тактичною моделлю, а на засадах стратегічного планування та ефективної формули професійного державного менеджменту.

Прийняття єдиного правового документа як Закону України “Про адміністративні послуги” зніме суперечності в чинних нормативних актах щодо повноважень суб'єктів правовідносин, відповідальності, якісного та своєчасного надання адміністративних послуг. Для вдосконалення регламентації загальних організаційно-правових засад діяльності органів влади з надання адміністративних послуг необхідно прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України. Без зазначених ключових актів не уникнути суперечностей у нормативно-правових документах.

Отже, на нашу думку, у вітчизняному законодавстві слід урахувати таке:

– потрібне використання будь-якого способу звернення (пошта, інтернет, телефон), крім особистого, як для замовлення адміністративної послуги, так і для отримання консультацій та результатів. Для цього має відбутися стрімкий розвиток електронного врядування в органі, а споживач повинен мати можливість обирати орган для отримання адміністративних послуг;

– створення “універсамів послуг”, “офісів для громадян” та застосування принципу “єдиного вікна” дозволить забезпечити підконтрольність процесу особистого спілкування посадовців з громадянами і значно спростить процедуру надання адміністративних послуг, а також мінімізує кількість інституцій і документів;

– розміщення в приміщеннях органів влади консультативних кабінетів, телефонної довідки та інформації, необхідної для звернення споживача до органу без сторонньої допомоги, а саме інформаційні

стенди зі зразками документів, часом прийому, довідковими телефонами, порядком і розмірами оплати адміністративних послуг;

– призначення відповідальних за функціонування веб-сторінок, інших електронних ресурсів органів, де має надаватися повна та чітка інформація, необхідна для споживача;

– установлення на законодавчому рівні обґрунтованих строків надання адміністративних послуг;

– упорядкування правового регулювання питань платності/безоплатності адміністративних послуг, механізмів визначення розмірів такої плати та порядку їх затвердження шляхом розробки і ухвалення Закону “Про адміністративний збір”;

– скасування абз. 5 пп. 7.11.8 ст. 7 Закону України “Про оподаткування прибутку підприємств” у частині повноваження КМУ встановлювати переліки платних адміністративних послуг, які можуть надаватися органами публічної влади;

– скасування рішення КМУ про затвердження переліків платних адміністративних послуг, які можуть надаватися органами публічної влади.

Список використаних джерел

1. Про затвердження Положення про реєстр державних та адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.05.2009 № 532.

2. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2009 № 737 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 54. – С. 16. – Ст. 1871.

3. Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення стандартів адміністративних послуг [Електронний ресурс] : наказ Міністерства економіки України від 12.07.2007. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?code=v0219665-07>. – Назва з екрана.

4. Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.01.2010 № 66 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 6. – С. 107. – Ст. 260.

5. Про затвердження Порядку формування та ведення Реєстру адміністративних послуг : наказ Головного управління державної служби України від 26.11.2009 № 351 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 4. – С. 54. – Ст. 174.

6. Буренко Т. О. Необхідність створення концептуальних засад реформування системи адміністративних послуг в Україні [Електронний ресурс] / Т. О. Буренко // Державне управління: удосконалення та розвиток. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=217>. – Назва з екрана.

7. Лимарчук С. Критерії “приятної” адміністрації: якість, доступність, зручність [Електронний ресурс] / Лимарчук С. – Режим доступу : <http://www.zoda.gov.ua/news/9981/kriteriji-priyaznoji-administratsiji-yakist-dostupnist-zruchnist.html>. – Назва з екрана.

8. ДСТУ ISO 9001-2001. Системи управління якістю. Вимоги.

9. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / В. Афанасьєва, А. Вишневський (кер. авт. колективу), Р. Гекалюк та ін. ; за заг. ред. Т. Мотренка. – К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – 320 с.