

I. КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО. АДМІНІСТРАТИВНЕ, ФІНАНСОВЕ, ПОДАТКОВЕ ПРАВО

УДК 342.951

Білик Л.Л.,
головний спеціаліст управління
муніципального розвитку Житомирської міської ради,
здобувач кафедри адміністративної діяльності
Національної академії внутрішніх справ

АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ – НОВИЙ ІНСТИТУТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

У статті розглянуті питання реформи надання адміністративних послуг в Україні та проведено аналіз виникнення інституту адміністративного права. Розкривається сутність поняття «адміністративна послуга», вдосконалено напрями подальшого реформування діяльності органів публічної влади у сфері адміністративних послуг.

Ключові слова: адміністративна послуга, публічна влада, інститут адміністративного права, споживачі адміністративних послуг.

В статье рассмотрены вопросы реформы предоставления административных услуг в Украине и проведен анализ возникновения института административного права. Раскрывается сущность понятия «административная услуга», усовершенствована направления дальнейшего реформирования деятельности органов публичной власти в сфере административных услуг.

Ключевые слова: административная услуга, публичная власть, институт административного права, потребители административных услуг.

The questions of administrative reform in Ukraine and the analysis of the emergence of the institute of administrative law. The

essence of the concept of «administrative services», improved areas for further reform of the public authorities in the field of administrative services.

Keywords: administrative services, public authorities, the institution of administrative law, consumers of administrative services.

Постановка проблеми. Одним з найважливіших завдань адміністративної реформи є удосконалення надання адміністративних послуг, що повинно корінним чином змінити відносини громадян та юридичних осіб з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Дане питання належить до актуальних проблем сьогодення, як в розвинених державах, так і у країнах, що розвиваються. Адміністративна реформа, яка на сьогодні реалізується в Україні, передбачає підвищення ефективності державного управління в цілому, і, зокрема, необхідність переорієнтації діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування на надання якісних адміністративних послуг. В Україні протягом останніх років проведено значну роботу, як з точки зору нормативно-правового забезпечення, тау і щодо технологічних можливостей. Суттєвим кроком на шляху правових та соціальних реформ в державі, євроінтеграції України стало прийняття Закону України «Про адміністративні послуги». Вдосконалення правового та організаційного забезпечення надання адміністративних послуг є надзвичайно актуальним.

Аналіз дослідження даної проблеми. Осмислення шляхів удосконалення відносин держави з громадянським суспільством загалом та удосконалення надання адміністративних послуг, зокрема, належать до актуальних тем, що знайшли гідне відображення в дослідженнях відомих українських вчених і практиків: В. Бакуменка, І. Коліушка, В. Тимощука, С. Дембіцької та ін.

Проте серед невіршених повністю частин загальної проблеми залишається відсутність єдності щодо поняття «адміністративна послуга», підходів до законодавчого визначення та організації надання адміністративних послуг.

Метою статті є розкриття сутності поняття «адміністративна послуга», вдосконалення напрямів подальшого реформування діяльності органів публічної влади у сфері адміністративних послуг.

Виклад основного матеріалу. На сьогоднішній день адміністративні, економічні, політичні зміни, що відбуваються в державі, вносять багато нового в діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування. Це обумовлює потребу у реформуванні управлінських процесів у державі та інститутів адміністративного права.

Таким чином, держава повинна надавати послуги, тобто здійснювати різноманітні дії, спрямовані на створення умов для реалізації громадянами своїх прав і свобод. Враховуючи це, особливого значення набуває інститут адміністративних послуг.

Правове регулювання процесуальних відносин органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з громадянами та юридичними особами є однією з найактуальніших проблем України. Але одна із категорій таких відносин, зокрема, щодо надання адміністративних (управлінських) послуг досі залишається малодослідженою і дискусійною у вітчизняній юридичній науці. До речі, спочатку вживалося поняття «управлінські» послуги. Але цей термін небезпідставно критикувався, оскільки під управлінськими послугами часто розуміють обслуговування власне управлінського процесу, в тому числі у приватному секторі виробництва.

Людина, її права та свободи в Україні визнані головною соціальною цінністю, а головним завданням публічної адміністрації визначено саме надання якісних адміністративних послуг громадянам. Відповідно, громадяни у відносинах із владою є споживачами послуг.

На сьогодні публічне управління розглядається як система, спрямована на надання адміністративних послуг населенню.

Інститут адміністративних послуг було запроваджено Концепцією адміністративної реформи, затвердженою Указом Президента України від 22 липня 1998 року № 810. Загальними засадами Концепції було реформування органів виконавчої влади, зокрема, переорієнтації діяльності цих органів з суто

адміністративно-розпорядчих функцій на надання адміністративних (управлінських) послуг усім особам.

Разом з тим, у виконавчій владі перемогла точка зору щодо розробки спеціального закону. Розпорядженням Кабінету Міністрів від 17 червня 2009 року № 682 було схвалено Концепцію проекту Закону України «Про адміністративні послуги». У ній були визначені завдання, спрямовані на подолання проблем:

- постійного встановлення нових платних послуг;
- створення монопольних посередницьких структур;
- відсутності критеріїв віднесення послуг до адміністративних послуг;
- неналежного законодавчого регулювання процедури надання послуг;
- відсутності критеріїв поділу послуг на платні та безоплатні, а також встановлення їх вартості;
- подрібнення однієї послуги на кілька платних послуг та надання тих послуг, які можуть надаватися іншими суб'єктами (приватним сектором);
- зобов'язування споживачів отримувати супутні платні послуги;
- перекладення адміністративними органами своїх обов'язків на заявників;
- вимагання документів, не передбачених законодавством, або у невстановленій формі;
- відсутності зручного графіка надання послуг;
- необґрунтовано тривалого або невизначеного строку надання окремих послуг тощо.

6 вересня 2012 року було прийнято Закон України «Про адміністративні послуги», згідно з яким, **адміністративна послуга** – це 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.

До ухвалення цього Закону, починаючи із 2007 року було сформульовано низку інших варіантів визначення адміністративної послуги, які і досі закріплені у чинних нормативно-правових актах та не були замінені.

Інші визначення, закріплені впродовж 2007–2009 років у підзаконних актах з регулювання специфічних правовідносин, називали суб'єктів звернення по послугу (фізичну або юридичну особу) – суб'єктами господарської діяльності, за потреби уточнюючи цих суб'єктів («резидентом/нерезидентом») або ж зазначаючи конкретні різновиди адміністративних послуг («видача бланків ліцензій на добування мисливських тварин»; «видача посвідчення мисливця та контрольної картки обліку добутої дичини і порушень правил полювання») чи їх групи («...за їх заявою щодо видачі (переоформлення, внесення змін до переліків робіт діючих ліцензій, анулювання та видачі дублікатів) ліцензій на провадження господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури»).

Подальші визначення, закріплені впродовж 2011–2012 років до прийняття Закону, також стосувалися конкретних юридично значущих дій з боку суб'єкта владних повноважень (адміністративного органу) на користь заявників щодо їхніх суб'єктивних прав та інтересів у різних сферах правовідносин.

Сьогодні всебічне забезпечення прав та свобод людини під час надання адміністративних послуг органами виконавчої влади в Україні є найактуальнішим питанням, яке постає під час вирішення важливих правових завдань у рамках різних галузей права. Урегулювання проблеми визначення ціннісної орієнтації інституту адміністративних послуг протягом чергового етапу його становлення (що зумовлено прийняттям нових галузевих нормативно-правових актів та початком функціонування Єдиного державного реєстру адміністративних послуг в Україні) надає особливої актуальності визнанню і збереженню прав та свобод людини, що може бути досягнуто лише завдяки якісному забезпеченню доступних сервісно-публічних послуг.

Хоча раніше серед учених точилася гостра полеміка з приводу того, чи можуть сервісно-публічні послуги органів виконавчої влади вважатися окремим інститутом, на сучасному етапі більшість із них дає стверджувальну відповідь на це запитання.

С. Дембицька зазначає, що введення в правовий обіг поняття «адміністративні послуги» спрямоване не так на впровадження окремого виду адміністративно-правових

відносин між людиною і державою, як на переосмислення взаємовідносин між державними органами і громадянами, бо сутність цього поняття полягає у «службі держави інтересам людини», до того ж основним у цьому контексті виступає принцип верховенства права [1].

Уже зроблено перші кроки щодо вдосконалення інституту адміністративних послуг, які надаються органами виконавчої влади. Яскравим прикладом цього є функціонування Центрів надання адміністративних послуг в багатьох містах України.

Наразі в центри надання адміністративних послуг нашої держави громадяни звертаються по надання більш як 200 видів різноманітних послуг. Відтак доцільним вбачається, по-перше, проведення аналізу всіх існуючих адміністративних послуг, а, по-друге, об'єднання тотожних за змістом сервісно-публічних послуг. Можна припустити, що це сприятиме скороченню їхньої кількості вдвічі.

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, котра давала б суб'єкту звернення змогу отримувати необхідний пакет послуг у режимі on-line. Тому вдосконалення інформаційно-комунікаційних технологій, задіяних у роботі механізмів надання адміністративних послуг органами виконавчої влади (зокрема, органами внутрішніх справ) щодо забезпечення громадян реєстраційними послугами, є важливим науково-технічним напрямом розвитку нашої країни [2].

Світова практика надання адміністративних послуг бере за основу оцінку їхньої якості, надану безпосередньо споживачем. Орієнтація на думку суб'єкта звернення, пріоритет забезпечення прав особи, яка отримує адміністративні послуги, набули ключового значення ще у 1980-90-х роках після запровадження критерію оцінювання інституту функціонування адміністративних послуг (зокрема, у Великій Британії, США, Канаді, Швеції, Фінляндії).

Запроваджений в українському правовому просторі інститут адміністративних послуг є занадто розгалуженим

(тільки реєстраційні провадження регламентовані понад 750 нормативно-правовими актами, котрі виокремлюють більш як десять груп об'єктів державної реєстрації).

Тому є потреба в запровадженні іноземного досвіду в сфері, де вже використовується визначена, але не впорядкована процедура діяльності публічних органів, яка, в принципі, може бути вдосконалена та приведена у відповідність до європейських стандартів [3].

Фахівці з адміністративного права наголошують на першочерговості співпраці між країнами Європейського Союзу. Крім того, має враховуватися не лише досвід конкретної країни, а й напрацювання в галузі надання сервісно-публічних послуг у кожному районі та області. Тобто вивчення сфери адміністративних послуг повинно мати регіональний характер [4]. Використанню зарубіжного досвіду в сфері надання адміністративних послуг має передувати впорядкування вітчизняної нормативно-правової бази та практичних напрацювань діючих у державі установ, що сприятиме визначенню реального стану цього інституту.

Центри надання адміністративних послуг міст України практично не розробляють критеріїв їхньої якості, хоча останні досить вичерпно дослідженні в роботах вітчизняних учених у галузі адміністративного права. Упровадження критеріїв якості має наблизити Україну до європейських стандартів забезпечення осіб сервісно-публічними послугами.

Сучасний стан надання адміністративних послуг характеризується багатьма недоліками, серед яких: наявність необґрунтованих видів адміністративних послуг; подрібнення адміністративних послуг на окремі платні послуги; перекладання обов'язків адміністративного органу щодо збирання довідок, візування, погодження тощо на приватних осіб; високі розміри плати за окремі види послуг; обмеженість днів та годин прийому громадян; проблема доступу до інформації, необхідної для надання окремих послуг; суперечливе правове регулювання та неналежне регулювання процедурних питань; фактичне зобов'язання приватних осіб отримувати супутні платні послуги, сплачувати «добровільні»

внески; необґрунтовано великі строки для надання окремих послуг.

Ідеологічною основою реформування публічної адміністрації повинно стати подальше впровадження доктрини адміністративних послуг відповідно до якої громадяни будуть не прохачами у відносинах з публічною адміністрацією, а споживачами послуг, які вона надає.

Аналіз сучасного стану надання адміністративних послуг дає можливість визначити основні напрями реформування діяльності органів публічної влади в цій сфері.

З метою подальшого розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування та підвищення їх якості необхідно:

1) удосконалити закони: «Про адміністративні послуги», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про адміністративний збір» та ін.;

2) виділити органи, які надають адміністративні послуги та зосередити їх увагу на якісному наданні таких послуг;

3) мінімізувати обсяг (номенклатуру) адміністративних послуг та залишити лише ті послуги, які зумовлені публічними інтересами. Для цього всі послуги, які надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, установами та організаціями необхідно переглянути і згрупувати;

4) максимально децентралізувати надання адміністративних послуг. Основним суб'єктом надання адміністративних послуг мають бути органи місцевого самоврядування. Це наблизить надання адміністративних послуг до споживачів, що не тільки зручно для останніх, але й сприятиме більш точному визначенню потреб та очікувань споживачів, підвищить відповідальність влади. Крім того, завдання щодо надання адміністративних послуг доцільно передавати через відкриті механізми тендерів, делегування недержавним інституціям, органам професійного самоврядування тощо. Передача публічних завдань повинна відбуватися разом з відповідним фінансуванням на цю діяльність;

5) регламентувати процедуру надання адміністративних послуг. Правова визначеність у процедурних питаннях зменшує можливості для зловживань та гарантує правову захищеність приватних осіб. При цьому процедура надання адміністративних послуг повинна ґрунтуватися на принципах цілісності (результативності) адміністративної послуги та «єдиного вікна» □ приватна особа подає заяву та при потребі необхідний мінімум документів, а збір довідок, погодження тощо має здійснюватися всередині адміністративного органу та між адміністративними органами, а не покладатися на особу. При встановленні процедури надання адміністративної послуги необхідно орієнтуватися на кінцевий результат та не допускати «подрібнення» адміністративної послуги [5];

6) створити такі умови, що суб'єкти, які надають адміністративні послуги, в питанні внутрішньої організації діяльності могли б діяти за принципами приватного сектору. Це повинно поширюватися, насамперед, на питання добору кадрів та управління персоналом, винагороди за працю. Працівники повинні бути зорієнтовані на досягнення результатів, з відповідними стимулами за їх досягнення, а не за формальне дотримання правил;

7) виробити стандарти надання адміністративних послуг на основі стандартів аналогічних послуг у приватному секторі. Необхідно враховувати думку громадськості (через механізм консультування, громадських слухань, опитувань тощо) щодо доцільності запровадження нових адміністративних послуг, якості надання існуючих адміністративних послуг;

8) створювати «універсами послуг», що дасть змогу особі в одному місці отримати всі або найбільш поширені адміністративні послуги, які надаються на певному адміністративно-територіальному рівні, вести прийом громадян протягом усього робочого часу, організувати оплату послуг на місці тощо;

9) створити окремий (єдиний) веб-сайт, де буде визначений перелік усіх адміністративних послуг, які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також інформація щодо отримання цих послуг.

Висновки. Отже, проаналізувавши розвиток та функціонування інституту адміністративних послуг органів виконавчої влади за допомогою методик теоретичного пізнання, можна дійти висновку, що надання сервісно-публічних послуг органами внутрішніх справ потребує подальшого вивчення, навіть незважаючи на те, що наразі вже зроблено рішучі кроки на шляху до побудови ефективної моделі адміністративних послуг.

Специфіка інституту адміністративних послуг в Україні полягає насамперед у тому, що процес розвитку механізму надання сервісно-публічних послуг органами виконавчої влади на сучасному етапі характеризується зосередженням уваги на функціонуванні центрів надання адміністративних послуг та підвищенні їх якості. Однак розробка конкретних критеріїв якості надання цих послуг, зосередження достатньої уваги на проблемних аспектах забезпечення надання адміністративних послуг все ще залишаються серед основних невирішених питань галузі.

Процес надання адміністративних послуг в Україні потребує подальшого опрацювання та законодавчого врегулювання, оскільки надання послуг насамперед залежить від ефективності діяльності органів виконавчої влади, державних службовців та посадових осіб, які безпосередньо беруть участь у наданні адміністративних послуг.

Література:

1. Дембіцька С. Л. Адміністративні послуги та їх впровадження в умовах адміністративної реформи / Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2007. – № 2 – С. 119.
2. Бесчастний В. М. Адміністративні послуги: концептуально-правовий аспект / Актуальні проблеми адміністративного права та процесу: Матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції. – Донецьк, 28 вересня 2012 р. – Донецьк: Донецький інститут МВС України, 2013. – С. 3–5.
3. Кузьменко О. В. Щодо доцільності запровадження інституту адміністративних послуг / Право України. – 2007. № 6. – С. 17.
4. Колцуняк Ю. В. Європейський досвід надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності /

Науковий вісник Київської академії внутрішніх справ. – 2007. – № 2. – С. 119.

5. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності: практичний посібник / Бригілевич І.І., Ванько С.І., Загайний В.А., Коліушко І.Б., Курінний О.В., Стоян В.О., Тимошук В.П. / За заг. ред. Тимошука В.П. – К.: СПД Москаленко О.М., 2010. – 440 с.

УДК 342.9

Бриль К.І.,

канд. юрид. наук, докторант

Інституту права ім. князя Володимира Великого МАУП

ПОНЯТТЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ЯК ОБ'ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

В даній статті на основі аналізу позицій вчених виведено авторське поняття «децентралізація». Проаналізовано сутність децентралізації як об'єкта адміністративно-правового забезпечення. Окреслено особливості децентралізації як об'єкта адміністративно-правового забезпечення.

Ключові слова: забезпечення, адміністративно-правове забезпечення, децентралізація, децентралізація як об'єкт адміністративно-правового забезпечення, модель управління.

В данной статье на основе анализа позиций ученых выведено авторское понятие «децентрализация». Проанализировано сущность децентрализации как объекта административно-правового обеспечения. Очерчено особенности децентрализации как объекта административно-правового обеспечения.

Ключевые слова: обеспечение, административно-правовое обеспечение, децентрализация, децентрализация как объект административно-правового обеспечения, модель управления.

In this paper, by analyzing the positions of scientists deduced authors concept of "decentralization." Analyzed the essence of