

## **II. 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

### **КОНЦЕПЦІЯ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ**

У статті проаналізовано поточний стан розвитку надання адміністративних послуг на законодавчому рівні та окреслено актуальні проблеми. Сформульовано пропозиції щодо вирішення зазначених проблем.

*Ключові слова:* концепція, сфера надання адміністративних послуг, центри надання адміністративних послуг, органи виконавчої влади, єдиний офіс.

В статье проанализировано текущее состояние развития предоставления административных услуг на законодательном уровне и намечены актуальные проблемы. Сформулированы предложения по решению указанных проблем.

*Ключевые слова:* концепция, сфера предоставления административных услуг, центры предоставления административных услуг, органы исполнительной власти, единый офис.

The article analyzes the current state of development of administrative services at the legislative level and outlines the current problems. Suggestions to address these problems.

*Keywords:* the concept, the scope of administrative services, centers of administrative services, executive authorities, the only office.

**Постановка проблеми.** Створення зручних і доступних умов отримання адміністративних послуг є однією з головних задач, що має вирішуватися органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Адже основне призначення публічної адміністрації – надання послуг, і саме за якістю послуг кожен громадянин оцінює компетентність та доброзичливість влади.

**Аналіз дослідження даної проблеми.** Наукові дослідження сфери надання адміністративних послуг здійснювали вітчизняні вчені, серед яких: В. Б. Авер'янов, М. М. Білинська, В. М. Вакуленко, Н. В. Гнидюк, І. П. Колісниченко, А. В. Кірмач, І. Б. Коліушко, В. М. Сороко, В. П. Тимошук, О. М. Чемерис та ін. [1].

**Метою статті** є розкриття актів законодавства України, які регулюють відносини у сфері надання адміністративних послуг, джерел права, які регулюють надання /отримання конкретних адміністративних послуг.

**Виклад основного матеріалу.** Основою ідеї сервісної держави та доктрини адміністративних послуг є концепція служіння державою людині/громадянину. З кінця 80-х років минулого століття багато розвинених країн світу, зокрема, Велика Британія, США, Канада, Нідерланди, Швеція, Фінляндія почали запроваджувати клієнтоорієнтовні моделі обслуговування громадян, тобто організацію роботи органів влади з громадянами за принципами приватного сектору.

Серед критеріїв оцінки якості публічних (у тому числі адміністративних) послуг переважно виділяються: результативність, своєчасність, професійність, компетентність, привітність, зручність.

Важливо, що багато заходів з покращення якості надання адміністративних послуг можуть упроваджуватися за власною ініціативою місцевих голів, місцевих депутатів, інших посадових осіб органів місцевого самоврядування. Переважно ці зміни не потребують ухвалення нового законодавства чи особливої підтримки центральної влади. Ця думка фактично була підтверджена досвідом багатьох міст України: Вінниці, Івано-Франківська, Луцька, Харкова та інших, які зробили один з перших кроків для нової якості адміністративних послуг –

утворили центри надання адміністративних послуг. Переваги від створення центрів надання адміністративних послуг полягають не лише у зручності та доступності послуг для громадян. Позитиви для політиків і службовців є не менш вагомими. Це зокрема:

- 1) задоволені громадяни (виборці);
- 2) упорядковані умови праці персоналу;
- 3) раціональні процедури прийняття рішень;
- 4) мінімізація умов для корупції та зловживань службовим становищем.

Перша помітна зацікавленість держави сферою адміністративних послуг виявилася у лютому 2006 року в схваленій Кабінетом Міністрів України Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади (далі – Концепція) [2]. Цей документ і досі є основним документом національної політики в частині реформування сфери надання адміністративних послуг.

У Концепції Урядом було зафіксовано теоретичні аспекти доктрини адміністративних послуг (поняття та ознаки, принципи надання адміністративних послуг) та визначено основні задачі:

- законодавчої спрямованості (визначення повноважень з надання адміністративних послуг виключно на рівні закону; не подрібнення адміністративної послуги; обґрунтованості плати та її розмірів; належних строків надання адміністративної послуги; спрощення порядку надання адміністративних послуг тощо);

- практичної спрямованості (встановлення зручних графіків прийому громадян; належного доступу до інформації; заборони перекладення обов'язків адміністративних органів на споживачів, вимагання додаткових документів; ставлення до споживачів як до прохачів тощо).

Кабінет Міністрів декларував наміри здійснити кілька кроків, і серед іншого – максимально децентралізувати надання адміністративних послуг з метою їх наближення до мешканців конкретної адміністративно-територіальної одиниці. Такий напрям політики міг бути реалізований шляхом передачі/делегування відповідних функцій органам місцевого самоврядування та іншим інституціям.

Інше важливе завдання, яке ставилося у Концепції, – запровадити найбільш ефективні форми надання адміністративних послуг. Зокрема, однією з таких форм є впровадження центрів надання адміністративних послуг як організації надання всіх або найбільш поширених адміністративних послуг певного адміністративно-територіального рівня в одному приміщенні.

Лише у червні 2007 року Кабінетом Міністрів України було затверджено План заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [3], яким серед іншого передбачалося:

- 1) переглянути переліки платних послуг і розмежувати їх на адміністративні та господарські;
- 2) розробити стандарти надання адміністративних послуг;
- 3) законодавчо врегулювати передачу повноважень центральних органів виконавчої влади на місцевий рівень;
- 4) розробити методикку визначення собівартості та з її урахуванням переглянути розміри плати платних адміністративних послуг;
- 5) впровадження системи електронного документообігу з надання адміністративних послуг за допомогою Інтернету з використанням електронного цифрового підпису;
- 6) подання на розгляд Уряду проекту Адміністративно-процедурного кодексу;
- 7) підготовка та подання Кабінетові Міністрів проекту концепції законопроекту про адміністративні послуги та ін.

На жаль, більшість заходів Концепції та плану заходів, в силу різних причин, залишились невиконаними. Наступний сплеск уваги Уряду до сфери адміністративних послуг стався через півтора року. Зокрема, у 2009 році Кабінет Міністрів у пошуках додаткових ресурсів звернувся до тематики платних державних послуг (в тому числі адміністративних).

При наданні цих платних послуг є дійсно серйозна проблема, пов'язана з багатоманітністю структур (органів, підприємств, установ тощо). Наприклад, МВС заохочує громадян звертатися за отриманням закордонного паспорта до підприємств типу «Ресурси-Документ» або «Інформ-гарант», а не у підрозділі МВС, який для видачі паспортів і утворено.

Робиться це через створення таких умов, за яких громадянину тільки і лишається, що звернутися до підприємства або до експериментального центру. Як наслідок, громадяни змушені суттєво переплачувати за адміністративні послуги. Більшість громадян робить такі платежі навіть не підозрюючи, що ці платежі є необов'язковими.

У 2009 році вплив на державну політику у сфері надання адміністративних послуг мав Указ Президента «Про заходи із забезпечення додержанням прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг» [4]. Ним було надано доручення Кабінету Міністрів України:

- затвердити перелік адміністративних (державних) послуг із зазначенням суб'єктів їх надання, а також розміру плати (щодо платних послуг);

- ужити заходів для недопущення справляння плати за надання безоплатних адміністративних послуг, якщо відповідно до законодавства України такі послуги надаються безоплатно або розмір плати не визначено;

- забезпечити оплату платних адміністративних (державних) послуг, що надаються органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами і організаціями, а також органами місцевого самоврядування під час здійснення делегованих повноважень через органи Державного казначейства України;

- вжити заходів щодо недопущення вимагання документів, не передбачених законодавством, та делегування повноважень у випадках, не передбачених законом;

- обговорити питання створення веб-порталу з вичерпною інформацією щодо надання адміністративних послуг.

Станом на початок 2010 року робочою групою Міністерства юстиції було напрацьовано відповідний законопроект [5], яким передбачалося визначення:

- поняття «адміністративних послуг» та їх видів (державні, муніципальні);

- суб'єктів, які надають адміністративні послуги;

- засад утворення та функціонування центрів надання адміністративних послуг;

- порядку надання інформації щодо адміністративних послуг;
- загальних умов оплати за адміністративні послуги;
- строків надання за адміністративні послуги;
- засад надання супутніх послуг;
- створення та функціонування реєстру адміністративних послуг.

Протягом 2010–2011 років Міністерство юстиції України продовжило доопрацювання зазначеного законопроекту, і 25 травня 2011 року його текст було схвалено на засіданні Уряду та передано главі держави для внесення до Верховної Ради України.

Одним з вагомих положень усіх згаданих законопроектів є закріплення офіційного статусу центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), як організаційної форми надання адміністративних послуг, за якої в одному приміщенні можна отримати максимально можливу кількість адміністративних послуг. Передбачено, що ЦНАП утворюється відповідно до рішення міської (міста обласного значення) ради або розпорядженням голови районної державної адміністрації. Положення та регламент роботи ЦНАП затверджується відповідно міською радою або головою районної державної адміністрації.

Також передбачається встановлення зобов'язання органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які надають адміністративні послуги на відповідному територіальному рівні, брати участь у діяльності міського (районного) ЦНАП шляхом направлення своїх працівників на виділені їм робочі місця та/або опрацювання отриманих через міський ЦНАП документів.

Разом з тим, законопроект містить і певні недоліки. Зокрема, у законопроекті не розмежовуються адміністративні органи статутного (організаційного) значення та адміністративні органи функціонального значення, до числа яких можуть входити в тому числі недержавні підприємства, установи та організації.

Законопроект не є гнучким в частині делегування іншим суб'єктам повноважень з надання адміністративних послуг.

Також одним з питань, які необхідно було б зафіксувати у Законі «Про адміністративні послуги» і яке не передбачено у поданому законопроекті, є питання адміністративно збору.

Закон України «Про адміністративні послуги» було ухвалено 6 вересня 2012 року. Цей закон є загальним законодавчим актом у сфері надання адміністративних послуг. Його проект готувався робочою групою Міністерства юстиції більше чотирьох років. Вказаний Закон має на меті створення доступних та зручних умов для реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб щодо отримання адміністративних послуг, визначення основних засад діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг.

Цей Закон в основному спрямований на регулювання матеріально-правових та організаційних питань надання адміністративних послуг.

Перед тим як стати Законом, цей акт був двічі ветований Президентом України. В обох випадках вето стосувалося питання того, хто (які суб'єкти) можуть виготовляти бланки документів, на яких оформляються результати надання адміністративних послуг. Спочатку глава держави вимагав повернути в Закон норму, за якою цей друк здійснюватимуть державні підприємства Національного банку України та Міністерства фінансів.

У будь-якому разі, після набрання Законом чинності в багатьох містах відбулися і відбуваються активні процеси реформування адмінпослуг, насамперед через утворення центрів надання адміністративних послуг. У таких центрах громадяни і суб'єкти господарювання мають можливість у зручний спосіб в одному місці отримати велику кількість необхідних їм адміністративних послуг. Крім того, перевагами таких центрів є: орієнтований на громадян режим роботи – не менше 42 прийомних годин на тиждень, без перерв на обід; некабінетна система обслуговування (що дає прозорості в роботу чиновників і більшої впевненості відвідувачам); електронне регулювання черги; максимальна інформованість (рецепція, інформаційні термінали тощо); умови для осіб з обмеженими фізичними можливостями; супутні послуги (ксерокопіювання, банківські послуги та ін.). Міста лідери запроваджують електронні

консультації, можливість попереднього запису на прийом через телефон чи Інтернет, SMS-інформування про вирішення справи. Прагнучи забезпечити більшу територіальну доступність послуг, Вінниця вже відкрила додаткові офіси у різних районах міста, і в них можна отримати у тому числі соціальні адміністративні послуги (призначення субсидій, соціальних допомог). У Києві в окремих районах у ЦНАП надаються послуг з реєстрації місця проживання і видачі паспортів.

Отже, можна стверджувати, що питання надання адміністративних послуг загалом та створення єдиних офісів поступово опинилось в центрі уваги вищих органів державної влади. Тому ініціативи органів місцевого самоврядування зі створення надання центрів адміністративних послуг мають високі шанси на державну підтримку. Більше того, успішна діяльність муніципальних центрів надання адміністративних послуг дозволить місцевому самоврядуванню обґрунтовано претендувати на отримання до своєї компетенції абсолютної більшості послуг, які досі в Україні надаються державними органами виконавчої влади [6].

Підзаконні нормативно-правові акти займають важливу нішу у регулюванні сфери адміністративних послуг, регулюють цілу низку окремих питань, пов'язаних із наданням адміністративних послуг, деталізують положення загального та спеціальних законів.

Акти Президента України і Кабінету Міністрів України можуть використовуватися тільки для перерозподілу між органами публічної адміністрації функцій та повноважень, визначених законами у зв'язку з утворенням, реорганізацією та ліквідацією окремих органів.

**Висновки.** Підводячи підсумки, можна відзначити, що тема адміністративних послуг однозначно є однією з найактуальніших для України. Активність влади має зосереджуватися навколо питань якості послуг і максимального спрощення та дерегуляції. Також необхідно заручитися підтримкою органів місцевого самоврядування та суспільства у цій реформі, а для цього слід продемонструвати волю до децентралізації повноважень з надання адміністративних послуг. І важливим кроком у цьому напрямі може вважатися



реєстрація у Верховній Раді України 2 червня 2015 року чотирьох законопроектів, які таку політику передбачають (зокрема, проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо фінансової забезпеченості надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування), реєстраційний № 2981; проект Закону про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, реєстраційний № 2982; проект Закону про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, реєстраційний № 2983; проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг, реєстраційний № 2984; усі законопроекти від 2 червня 2015 року). Позитивом є ухвалення цих законопроектів у першому читанні 14 липня 2015 року [7].

#### **Література:**

1. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : монографія / І. Б. Коліушко. – К. : Факт, 2002. – 260 с.
2. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» від 15.02.2006 р. № 90-р.
3. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження Плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» від 27.06.2007 р. № 494-р.
4. Указ Президента України «Про заходи із забезпечення додержання прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг» від 03.07.2009 р. № 508.
5. Проект Закону України «Про адміністративні послуги» від 29.01.2010 р. № 6020.
6. Центи надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності: Практичний посібник / Бригілевич І. І., Ванько С. І., Загайдачний В. А. – К., 2011 – 432 с.
7. Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі. Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування / В. Тимошук / Асоціація міст України – К. : ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. – 124 с.