

# Специфіка розвитку та функціонування інституту адміністративних послуг



Тетяна МІЩЕНКО,  
курсант III курсу  
слідчо-криміналістичного факультету  
Донецького юридичного інституту МВС України



24

**Сьогодні всебічне забезпечення прав та свобод людини під час надання адміністративних послуг органами виконавчої влади України 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.**

Проаналізувавши розвиток та функціонування інституту адміністративних послуг органів виконавчої влади за допомогою методик теоретичного пізнання (зокрема, гіпотетико-дедуктивного методу), 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.

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.

Ураховуючи той факт, що інститут права є системою порівняно відокремлених і пов'язаних між собою правових норм, які регулюють певну групу громадських відносин, а також те, що основною метою інститутів, які існують у рамках адміністративного права, вважається забезпечення суцільного, порівняно завершеного правового регулювання, інтенсивне правниче вивчення сфери адміністративних послуг і практичне оновлення нормативної бази та порядку їх надання сприяли становленню нового, незалежного інституту адміністративного права.

Обґрунтованою є позиція С. Дембицької, яка 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.

Природа змін полягає в тому, щоб місце домінуючої в минулому ідеології «панування» держави над людиною посіла програма «служіння» держави інтересам людини [5].

Уже зроблено перші кроки щодо вдосконалення інституту адміністративних послуг, які надаються органами виконавчої влади. Яскравим прикладом цього є функціонування Центру адміністративних послуг у Луганську, який, на думку експертів, найкращий в Україні. Протягом першого року роботи сервісно-публічні послуги було надано майже 130 тисячам фізичних та юридичних осіб. Але пріоритетом вважається не кількість громадян, які отримали адміністративні послуги, а якість цих послуг. Так, 14 червня 2013 року, відвідавши Луганський центр адміністративних послуг, представники німецької делегації високо оцінили якість, оперативність та доступність сервісно-публічних послуг, що надаються цією установою.

Окрім того, в найближчому майбутньому завдяки фінансуванню з державного бюджету (виділено близько 20 млн. грн.) планується побудова навчально-тренінгових установ, у структурі яких функціонуватимуть єдиний паспортний відділ та навчально-методичний центр. Такі осередки (що з'являться в Луганську, Києві та Кіровограді) забезпечуватимуть проведення тренінгів для суб'єктів господарювання, навчання майбутніх працівників, а також підвищення кваліфікації кадрів, які вже працюють у регіональних центрах адміністративних послуг на території України.

Наразі в центри адміністративних послуг нашої держави громадяни звертаються по надання більш як 200 видів різноманітних послуг [16]. Ураховуючи даний показник, можна виокремити проблему необґрунтова-

ного перевищення кількості сервісно-публічних послуг, котрі повинні надаватися органами виконавчої влади [8, с. 30]. 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.

Отже, виокремлюється інший проблемний аспект розвитку інституту адміністративних послуг в Україні: вже на початок 2014 року заплановано створення 650 центрів надання адміністративних послуг, хоча сьогодні функціонують лише 110 таких установ [14]. Заснування ушестеро більшої кількості інституцій протягом мінімального проміжку часу є практично неможливим, однак, зважаючи на віддаленість деяких населених пунктів від обласних центрів, виконання цього завдання має значне суспільне значення.

За даними соціологічних опитувань, суб'єкти (фізичні або юридичні особи), які відповідно до ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» [1] звертаються до спеціалізованих центрів по такі послуги, задоволені високою якістю обслуговування та професіоналізмом працівників цих установ.

Слушним також є твердження В. Бесчастного, 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*.

Хоча наразі спостерігається зростання популярності застосування інформаційних технологій у сфері надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ України, у багатьох розвинених країнах Заходу активно застосовуються явочно-нормативні процедури забезпечення громадян реєстраційними адміністративними послугами.

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 [3].

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).

З другого боку, не можна не погодитися з думкою О. Кузьменка, який, наголошуючи на першочерговості реформування сучасної правової системи на користь людини та громадянина, вважає, що запроваджений в українському правовому просторі інститут адміністративних послуг є занадто розгалуженим (наприклад, тільки реєстраційні провадження регламентовані понад 750 нормативно-правовими актами, котрі виокремлюють більш як десять груп об'єктів державної реєстрації).

Тому неоднозначною видається потреба запровадження 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, а не ігноруватися, як неіснуюча й застаріла [7].

Підвищення рівня якості функціонування інституту адміністративних послуг, як слушно зазначає Ю. Даньшина, може бути забезпечене на основі досвіду Великої Британії, на території котрої функціонує програма «Модернізація уряду». Остання містить переліки відповідальних службовців, до яких особа може звернутися в разі надання неналежної сервісно-публічної послуги, і конкретних якостей адміністративних послуг [4].

Проте учені – 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, поза сумнівом, повинно мати регіональний характер [6].

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.

В експертному середовищі вважають, що монополізм у наданні адміністративних послуг є одним із ризиків зростання рівня корумпованості цієї сфери, адже в такий спосіб перебираються повноваження, найчастіше закріплені за єдиним, чітко визначеним органом публічної адміністрації. Окрім цього, такий монополізм має ще й територіальний характер: приватна особа може звернутися по отримання послуги виключно до органу, розташованого на території визначеної адміністративної одиниці, як правило, – за місцем проживання фізичної чи місцем знаходження юридичної особи. Хоча згадуваний Закон України «Про адміністративні послуги» серед головних принципів їх надання визначає доступність та зручність отримання послуг для фізичних та юридичних осіб, що, по суті, має передбачати децентралізацію цього механізму [9].

У частині забезпечення двох невід'ємних аспектів надання адміністративних послуг – їхньої доступності та якості – Україна, без сумніву, досягла вагомих успіхів завдяки створенню установ забезпечення такими послугами в кожному обласному центрі та пріоритету думки суб'єкта звернення під час оцінювання наданих йому послуг.

Нині центри надання адміністративних послуг міст України практично не розробляють критеріїв їхньої якості, хоча останні досить вичерпно досліджені в роботах вітчизняних учених у галузі адміністративного права. Тобто результати теоретичних напрацювань *de facto* залишаються неапробованими, що, відповідно, також потребує реформування.

Упровадження критеріїв якості має наблизити Україну до європейських стандартів забезпечення осіб сервісно-публічними послугами та переорієнтувати цей інститут на гарантування прав і свобод людини та громадянина.

Згідно з положеннями Європейської хартії, підписаної в Парижі на Європейському з'їзді якості у 1998 році:

– якість – це мета досконалості організації (якщо остання є конкурентоспроможною, то вона повністю виправдовуватиме очікування клієнтів). У такому разі якість постає методологією та способом активної участі персоналу, відповідального за надання адміністративних послуг, адже підвищення мотивації та відданості своїй професії лише сприяє забезпеченню споживачів якісними послугами;

– якість є безсумнівним виміром ефективності, а завдяки скороченню витрат, використанню творчих можливостей, заохоченню ініціативи працівників – рушійною силою підвищення конкурентоспроможності та зайнятості.

Управління якістю є застосуванням тих чинників, які найістотніше впливають на рівень наданих послуг. Наразі національні й міжнародні організації розробили та ефективно використовують уже традиційні моделі підвищення якості адміністративних послуг, приміром, «Модель відмінності», запропоновану Європейською фундацією менеджменту якості (*EFQM*), та інші [13, с. 11–12].

Система оцінювання адміністративних послуг, включаючи ті, що надаються органами внутрішніх справ України, повинна будуватися з урахуванням специфіки кожного населеного пункту, адже існування останньої є важливим джерелом удосконалення механізму забезпечення такими послугами.



З-поміж проблем галузі суттєвою вважається наявність прогалин у законодавчому закріпленні процесуального отримання адміністративних послуг. Не раз наголошувалося на необхідності ухвалення та набрання законної сили Адміністративно-процедурним кодексом України [11], який повністю відобразив би базові рекомендації Ради Європи у сфері надання адміністративних послуг.

У будь-якому разі Адміністративно-процедурний кодекс України має стати основоположним законодавчим актом, котрий регулюватиме порядок надання сервісно-публічних послуг. Визначення порядку надання окремих послуг повинно міститися у спеціальних законах, котрі прописували б: процедуру дотримання загальних принципів надання адміністративних послуг; механізм збереження цілісності кожної адміністративної послуги; принципи недопущення запровадження необґрунтованих послуг, перекладання обов'язків адміністративних органів на приватних осіб чи висунення до них додаткових вимог [2, с. 462].

Тобто набуття законної сили Адміністративно-процедурним кодексом розв'яже проблеми нормативного закріплення надання адміністративних послуг в Україні та спірні питання щодо якісного забезпечення громадян сервісно-публічними послугами. Проте первинно має бути здійснено реформування механізму надання адміністративних послуг у системі Міністерства внутрішніх справ України, що, безперечно, сприятиме підвищенню авторитету працівників органів внутрішніх справ.

Проект Плану заходів з формування позитивного іміджу ОВС України на 2013–2014 роки [12] містить спеціальний розділ «Підвищення соціальної орієнтованості діяльності ОВС, подолання негативних явищ у роботі, зміцнення взаємодії із громадськістю», у якому, на думку автора, серед головних пріоритетів має бути таке завдання:

«Удосконалювати процес надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ, оптимізувати законодавчу базу регулювання цього інституту, враховуючи відомчу специфіку підрозділів ОВС, які надають адміністративні послуги».

Недослідженим повною мірою залишається й формування статистики адміністративних послуг у системі органів внутрішніх справ. О. Поляк та Т. Старчинська слушно наголошують, що цілковита відсутність в Україні комплексного підходу до статистичного вивчення надання адміністративних послуг не сприяє забезпеченню належного переходу до створення системи національних рахунків відповідно до наявних стандартів.

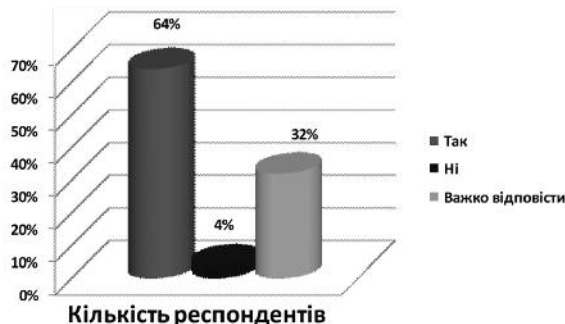
Проблематичність цього питання, на думку вчених, полягає в тому, що:

- минув порівняно незначний проміжок часу з того моменту, коли адміністративні послуги в межах статистичних досліджень почали виокремлювати в окремий інститут (перша загальна класифікація послуг з'явилася в 1967 році й не охоплювала всіх видів економічної діяльності);
- відсутній систематичний аналіз процесів розширення кола суб'єктів надання сервісно-публічних послуг;
- не проводяться дослідження у сфері формування статистики адміністративних послуг, хоча в цьому є неабияка потреба [10].

Тож, використовуючи один із емпіричних методів наукового дослідження – опитування, котре, до того ж, є найпоширенішим способом збирання інформації (бо його результати не містяться в документальних джерелах, а також не доступні для прямого спостереження, даючи змогу ефективніше дослідити обрану проблематику [14, с. 30–31]), було проведено анкетування співробітників Дебальцівського МВ ГУМВС України в Донецькій області, учасниками котрого стали 56 працівників різних структурних підрозділів райвідділу. Поставлені запитання було сфокусовано на визначенні дієвості чинних нормативно-правових актів, а також на проблемах, які можуть стосуватися громадян у сфері надання/отримання адміністративних послуг органами внутрішніх справ.

Аналіз результатів проведеного опитування свідчить про необхідність зосередження уваги на цій проблемі, а отримані відповіді респондентів (більш як 50%) – про доцільність подальшої трансформації системи надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ України (див. діаграму).

### Необхідність подальшої розробки адміністративних послуг ОВС



Окрім того, відповіді респондентів указують на те, що наразі особливої уваги потребують забезпечення реального функціонування нормативно-правових актів у сфері надання адміністративних послуг та подальша розробка останніх (із урахуванням специфіки підрозділів внутрішніх справ, що надають адміністративні послуги).

Зважаючи на те, що Закон України «Про адміністративні послуги» прийнято 6 вересня 2012 року [1], а опитування проводилося 14 березня 2013 року, результати останнього свідчать, що цей новий закон ще не усунув наявних недоліків і не сприяв формуванню думки про його результативність серед представників органів внутрішніх справ.

Отже, можна дійти такого висновку: 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 якості останніх. Однак розробка конкретних критеріїв якості надання сервісно-публічних послуг, зосередження достатньої уваги на проблемних аспектах забезпечення адміністративних послуг органами внутрішніх справ України та систематизація нормативної бази в цій сфері все ще залишаються серед основних невирішених питань галузі.

### Джерела

1. Про адміністративні послуги: Закон України № 5203-VI від 6 вересня 2012 р. [Електронний ресурс]. – <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2-х т. – Т. 2. Особлива частина / Ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: Юрид. думка, 2005. – 624 с.
3. 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 юридичний інститут МВС України, 2013. – С. 3–5.
4. Даньшина Ю. О. Зарубіжний досвід оцінювання якості адміністративних послуг // Теорія та практика державного управління. – 2011. – № 4. – С. 12.
5. Дембіцька С. Л. Адміністративні послуги та їх запровадження в умовах адміністративної реформи //

Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2007. – № 2. – С. 119.

6. Колцуняк Ю. В. Європейський досвід надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності // Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 4. – С. 242–243.

7. Кузьменко О. В. Щодо доцільності запровадження інституту адміністративних послуг // Право України. – 2007. – № 6. – С. 17.

8. Матвієнко А. Місцеве самоврядування як ключовий суб'єкт децентралізації влади // Віче. – 2008. – № 9/10. – С. 29–31.

9. Міхровська М. С. Адміністративні послуги: питання зановадчого закріплення // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2012. – № 90. – С. 88.

10. Поляк О. В., Сарчинська Т. Г. Формування статистики управлінських/адміністративних послуг // Статистика України. – 2004. – № 4. – С. 67.

11. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України [Електронний ресурс]. – <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4>

12. Проект Плану заходів з формування позитивного іміджу ОВС України на 2013–2014 рр. [Електронний ресурс]. – <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/839714>

13. Прудіус Л. В. Оцінка якості надання адміністративних послуг: теоретико-методологічний підхід: [наук. розробка]. – К.: НАДУ, 2010. – 40 с.

14. Рассоха І. М. Методологія та організація наукових досліджень: [конспект лекцій]. – Х.: ХНАМГ, 2011. – 76 с.

15. Тимошук В. П. Ніхто не хотів віддавати. [Електронний ресурс]. – <http://www.pravo.org.ua/209-slaider-novyn/1373-nikhto-ne-khotiv-viddavaty.html>

16. Центр адміністративних послуг в Луганске: ітоги першого года работы. – 29 ноября 2012 г. [Електронний ресурс]. – <http://gorod.lugansk.ua/poslugi/photo/552-centr-administrativnyh-uslug-v-luganske-itogi-pervogo-goda-raboty.html>



# Законодавче регулювання статусу адміністративно-територіальних одиниць в окремих європейських унітарних державах



Людмила ПРИПОЛОВА,  
викладач кафедри загальноюридичних дисциплін  
Інституту кримінально-виконавчої служби,  
кандидат юридичних наук

**Для формулювання пропозицій та рекомендацій щодо вдосконалення законодавчого регулювання системи адміністративно-територіального устрою (далі – АТУ) та статусу адміністративно-територіальних одиниць (далі – АТО) в Україні доцільно проаналізувати спосіб законодавчого закріплення статусу АТО в європейських країнах. Тому звернімося до спеціальних законів цих держав, якими регулюються ці питання. Зауважмо, що відповідну проблематику досліджували такі науковці, як К. Вітман, І. Кресіна, А. Коваленко, В. Новик, І. Магновський, В. Міщук, М. Хонда, та інші.**

Аналіз особливостей законодавчого регулювання статусу та системи АТО в деяких європейських унітарних державах доречно розпочати з критерію способу законодавчого визначення рівнів та системи АТО. Відповідно можна виокремити дві групи держав, у законах яких:

1. Законодавчо не виокремлюються рівні АТУ, однак регламентується система АТО. Так, відповідно до Закону Республіки Білорусь «Про адміністративно-територіальний поділ та порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Республіки Білорусь» (від 5 травня 1998 р.) у країні законодавчо чітко не виокремлюються рівні АТО. Водночас у п. 5 ст. 3 закону встановлено,

що територія Республіки Білорусь поділяється на територію столиці та територію областей як АТО [1, с. 506]. А, приміром, відповідно до Закону «Про адміністративно-територіальний устрій Республіки Болгарія» (1994 р.) АТО в країні є області та общини [2]. Територія Литви, згідно із Законом «Про адміністративно-територіальні одиниці Республіки Литви та їх межі» (1994 р.) [3] поділяється на адміністративні одиниці, що складаються з населених пунктів. Так, територіальними адміністративними одиницями є повіті та муніципалітети (ст. 1).

2. Законодавчо виокремлюються рівні АТУ. Так, Закон Республіки Молдова «Про адміністративно-терито-