

УДК 35.078

О. Г. РОГОВА

НОРМАТИВНА ОСНОВА НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Висвітлено нормативну основу надання адміністративних послуг. Здійснено аналіз процесу створення “правової інфраструктури” механізмів надання адміністративних послуг. З’ясовано, що на сьогодні актуальними залишаються проблеми правового регулювання адміністративної процедури, європейських стандартів якості адміністративних послуг, удосконалення механізмів правового захисту осіб у відносинах з публічною адміністрацією.

Ключові слова: адміністративні послуги, нормативна основа, публічна адміністрація, правове регулювання.

The article deals with the normative base of giving the administrative services. The analysis of the process of creating “legal infrastructure” mechanisms of administrative services has been done. At the present time the actual are problems of legal regulation of administrative procedures, the European quality standards of administrative services, improvement of mechanisms of legal protection of individuals in the relations with public administration.

Key words: administrative services, legal basis, public administration, legal regulation.

Значні перетворення в теорії та практиці державного управління, що тривають протягом останніх років, характеризуються запровадженням нової ідеології взаємодії органів публічної влади та громадян, яка характеризується як “служіння суспільству”. Поступове формування ефективної системи публічної адміністрації в Україні відбувається під впливом європейських правових цінностей – лібералізму, верховенства права, визнання прав і свобод людини ціннісним орієнтиром публічного управління.

Окремі аспекти надання адміністративних послуг здобули свого висвітлення у працях таких провідних фахівців з державного управління та адміністративного права, як В. Авер’янов, К. Афанасьєв, В. Бакуменко, Ю. Битяк, І. Голосніченко, Н. Гончарук, Д. Горелов, В. Кампо, А. Капуловський, С. Ківалов, І. Коліушко, Т. Коломоєць, В. Куйбіда, О. Кузьменко, П. Надолішній, Н. Нижник, Л. Прокопенко, М. Тищенко, Ю. Шаров та ін. З ухваленням Закону України “Про адміністративні послуги” від 06.09.2012 № 5203-VI (надалі – ЗУ № 5203-VI) було вирішено чимало питань щодо правового визначення сутності адміністративних послуг, суб’єктів їх надання. Водночас наукова дискусія з приводу характеристики такого міжгалузевого інституту, як інститут адміністративної послуги, триває.

Процес створення “правової інфраструктури” механізмів надання адміністративних послуг тільки розпочато. На теперішній момент актуальними залишаються проблеми правового регулювання адміністративної процедури, впровадження європейських стандартів якості адміністративних послуг, удосконалення механізмів правового захисту приватних осіб у відносинах з публічною адміністрацією.

Завдання цього дослідження – охарактеризувати сучасний стан розвитку законодавства України у сфері надання адміністративних послуг і перспективи його подальшого розвитку.

Як зазначається в пояснювальній записці до Проекту Адміністративно-процедурного кодексу України (Реєстраційний номер 11472 від 03.12.2012 р.), визначальною ознакою розвитку законодавства, зокрема адміністративного, у демократичних країнах є його спрямованість на забезпечення прав і законних інтересів осіб у відносинах із державою та її органами. Одна з найважливіших гарантій цього – чітка регламентація процедурного аспекту відносин особи і влади. За таких умов державний службовець чи службовець органу місцевого самоврядування діє не свавільно, а керуючись чітко встановленим порядком. Це, по-перше, забезпечує рівність осіб перед законом, адже до всіх однопорядкових справ застосовується однакова процедура, по-друге, існування законодавчо встановленої процедури є вихідною точкою для здійснення контролю, зокрема судового, за законністю діяльності органів влади [11].

В основі запровадження у практику механізмів надання адміністративних послуг – визнання необхідності виробити нову управлінську ідеологію, спрямовану на оновлення адміністративної культури, формування орієнтації управлінського персоналу на служіння людині. Зазначений підхід вихідними концептуальними засадами реформування органів виконавчої влади визначає необхідність, зокрема, переорієнтації діяльності цих органів із суто адміністративно-розпорядчих функцій на надання адміністративних (управлінських) послуг усім особам [3]. Так, у новій редакції Закону України “Про державну службу” (який має набрати чинності 01.01.2015 р.) державна служба визначається як професійна діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг [6].

Формування правової основи надання адміністративних послуг в Україні здійснювалося поступово. Серед чинників, які вплинули на процес створення нормативної основи надання адміністративних послуг, можна виокремити такі:

- засвоєння Україною європейських правових цінностей – лібералізму, верховенства права, поваги до прав і свобод людини і громадянина;
- упровадження у вітчизняну управлінську практику принципів належного врядування, публічного адміністрування;
- необхідність радикального оновлення адміністративного законодавства з урахуванням людиноцентристської ідеології державного управління;

– активізація процесів правотворення, які були обумовлені необхідністю виконання Україною зобов'язань перед Радою Європи та її органами щодо приведення вітчизняного законодавства у відповідність до стандартів цієї загальноєвропейської організації.

Прийняття країнами – членами Ради Європи актів, які регулюють адміністративні процедури, передбачено, зокрема, прийнятими Комітетом Міністрів Ради Європи, Резолюціями та Рекомендаціями Ради Європи (наприклад, Резолюцією (77) 31 про захист особи відносно актів адміністративних органів, Рекомендацією № R (80) 2 стосовно здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами, Рекомендацією № R (87) 16 щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб та інші). У більшості європейських країн ефективно діють кодифіковані акти, які присвячені детальній регламентації процедур у діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в частині їх взаємовідносин з фізичними та юридичними особами (наприклад, у ФРН існує Закон про адміністративну процедуру, в Австрійській Республіці – Загальний закон про адміністративну процедуру, в Польщі – Кодекс адміністративного провадження тощо) [10]. Зокрема, в Естонії існує закон про адміністративну процедуру, в Нідерландах – Акт із загального адміністративного права, в США – Федеральний закон про адміністративну процедуру. Серед країн СНД уперше в Україні розроблено законодавчий акт про адміністративні процедури (проект Адміністративно-процедурного кодексу України) [3].

В Україні окремі питання надання адміністративних послуг були урегульовані Законом України “Про оподаткування прибутку підприємств”, Постановами Кабінету Міністрів України від 25 червня 2001 р. № 702 “Про порядок використання коштів, отриманих органами державної влади від надання ними послуг відповідно до законодавства, та їх розміри” та від 17 травня 2002 р. № 659 “Про затвердження переліку груп власних надходжень бюджетних установ, вимог щодо їх утворення та напрямів використання”, розпорядженнями Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90 “Про схвалення концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади” та від 27 червня 2007 р. № 494 “Про затвердження плану заходів щодо реалізації концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади” [1].

У Розпорядженні КМУ “Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади” від 15.02.2006 р. № 90-р (надалі – Розпорядження КМУ № 90-р) проведено розмежування таких категорій, як *публічні* та *адміністративні* послуги. Зокрема, послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні, становлять сферу публічних послуг. Залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, розрізняють державні та муніципальні послуги. Державні послуги надаються органами державної влади (в основному виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання

делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету. Муніципальні послуги надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету. Важливою складовою як державних, так і муніципальних послуг є *адміністративні послуги* [10].

За визначенням, запропонованим у Розпорядженні КМУ № 90-р, *адміністративна послуга* – результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що, відповідно до закону, забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо) [10].

За декілька років ця дефініція зазнала змін. Відповідно до ЗУ № 5203-VI, *адміністративна послуга* – 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 відповідно до закону [5].

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 [10].

В Україні тривалий час процедуру надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в межах делегованих їм органами виконавчої влади повноважень, підприємствами, установами та організаціями, на які згідно з нормативно-правовими актами покладено повноваження надавати адміністративні послуги, було визначено лише Тимчасовим порядком надання адміністративних послуг, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 737 [3].

На теперішній момент у цілому сформовано тільки нормативну основу надання адміністративних послуг. Після прийняття постанов Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг” від 03.01.2013 р. № 13 та “Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 20.02.2013 р. № 118 [7; 8] процес створення та функціонування центрів надання адміністративних послуг отримав нормативну основу. Але і зараз чимало аспектів надання таких послуг – зокрема, процедурних – поки що не врегульовано нормами чинного законодавства України. І це не єдина проблема.

Як на теоретичному, так і на практичному рівнях не вирішено завдання інформаційного забезпечення процедур надання адміністративних послуг, забезпечення належної якості таких послуг, здійснення неупередженого моніторингу процедур надання адміністративних послуг.

Опитування споживачів адміністративних послуг зафіксували значний рівень незадоволеності якістю обслуговування як органами виконавчої влади, які надають адміністративні послуги, так і в низці утворених центрів надання адміністративних послуг. Поки що не в усіх утворених центрах надання адміністративних послуг забезпечено надання послуг належної якості. За оцінками громадських експертів, діяльність центрів надання адміністративних послуг ефективно налагоджена лише у Вінниці, Дніпропетровську, Івано-Франківську, Кіровограді, Луганську, Луцьку, Харкові, Черкасах, Хмельницькому. Решта центрів перебувають на початковому етапі діяльності. Згідно з результатами опитування відвідувачів центрів, найкраще громадян обслуговують у центрах надання адміністративних Харкова та Черкас (4,58 та 4,56 з 5), найгірше – в центрах Миколаєва (2,87) та Полтави (2,46) [13].

За оцінками фахівців, сучасний стан надання адміністративних послуг характеризується багатьма недоліками, серед яких: наявність необґрунтованих видів адміністративних послуг; подібнення адміністративних послуг на окремі платні послуги; перекладання обов'язків адміністративного органу щодо збирання довідок, візування, погодження тощо на приватних осіб; необґрунтовано високі розміри плати за окремі види послуг; обмеженість днів та годин прийому громадян; проблема доступу до інформації, необхідної для отримання адміністративних послуг; необґрунтовано великі строки для надання окремих послуг; суперечливе правове регулювання та неналежне регулювання процедурних питань; фактичне зобов'язання приватних осіб отримувати супутні платні послуги, сплачувати “добровільні” внески [1]. Як свідчать результати опитування, яке проводилося на замовлення Центру політико-правових реформ Фондом “Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва” та Київським міжнародним інститутом соціології з 5 по 13 березня 2013 р., серед найбільш негативних елементів при наданні адміністративних послуг найчастіше були зазначені: великі черги (23 %), відсутність чітких пояснень щодо усіх обставин справи та потрібних документів (17 %), тяганина із розглядом справи (17 %). Виявилось, що абсолютна більшість населення – 67 % – не знайома з діяльністю місцевої чи державної влади з надання адміністративних послуг. Знають про створення центрів надання адміністративних послуг 8 %, про спрощення процедур надання окремих адміністративних послуг – 12 %, а про створення офіційних веб-ресурсів, що стосуються адміністративних послуг, – взагалі лише 4 % [4].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 р. № 614-р було затверджено “Концепцію Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 року”, в якій підкреслюється, що сучасний стан інформаційного забезпечення надання адміністративних послуг в Україні є недостатнім для громадськості внаслідок

відсутності: ефективного механізму для інформування суб'єктів звернення про адміністративні послуги, порядки, умови та суб'єктів їх надання, нормативно-правові акти, відповідно до яких надаються такі послуги, зокрема цілодобової Урядової телефонної довідки про адміністративні послуги; можливості звернення щодо надання адміністративних послуг з використанням інтернету [9].

Попри зазначене за недостатнього та неналежного правового регулювання, окремі вади організації надання адміністративних послуг в Україні мали легітимізований характер, тобто були законними з погляду законодавства: адміністративні органи розпорознені територіально, тож їх відвідування вимагало від приватної особи витрачання значних зусиль та ресурсів; у більшості органів установлювалися обмеження щодо днів і годин прийому громадян, причому далеко не завжди з урахуванням критерію зручності для приватних осіб; спостерігалася відсутність достатньої інформації про порядок отримання послуг; строки, встановлені для надання деяких послуг, були необґрунтовано тривалими; суперечливе правове регулювання, особливо локального рівня, та неналежне правове регулювання процедурних питань; поширене фактичне примушування приватних осіб до отримання супутніх платних послуг (на зразок ксерокопіювання, консультування тощо), сплати “благодійних” внесків, оформлення відносин через “договори” [3].

Отже, створення правового підґрунтя діяльності органів публічної влади під час надання адміністративних (управлінських) послуг буде сприяти формуванню нової культури управління, спілкування посадових осіб органів публічної влади з громадянами, унеможливить зловживання при здійсненні посадовими особами своїх повноважень. Оскільки досі більшість процедурних елементів відносин органів влади з громадянами або не регулюються законодавством взагалі, або ж регулюються підзаконними нормативно-правовими актами, доцільним видається продовження роботи щодо доопрацювання проекту Адміністративно-процедурного кодексу України та його ухвалення. Запровадження вимог належної адміністрації, встановлення спільних матеріальних та процедурних стандартів якості надання адміністративних послуг, а також впровадження у вітчизняну управлінську практику європейських підходів до оцінювання якості надання таких послуг – ось найбільш важливі напрями подальшого розвитку правової бази надання адміністративних послуг.

Література:

1. *Гончарук Н.* Організаційно-правові аспекти надання адміністративних послуг в Україні [Електронний ресурс] / Н. Гончарук, Л. Прокопенко ; Публічне управління : теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління. – 2011. – № 1 (5). – С. 26–32. – Режим доступу : <http://kbuara.kharkov.ua>.
2. *Горбатенко В.* Конституційні засади проведення адміністративної реформи в Україні та удосконалення системи органів виконавчої влади [Електронний ресурс] / В. Горбатенко ; Міністерство юстиції України. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua>.

3. Капуловський А. В. Нормативно-правові засади надання адміністративних послуг: їх еволюція та сучасний стан [Електронний ресурс] / А. В. Капуловський // Державне управління : теорія та практика. – 2013. – № 2. – С. 246–254. – Режим доступу : <http://nbuv.gov.ua>.

4. Оцінки населенням України якості надання адміністративних послуг [Електронний ресурс] / Фонд Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва. – Режим доступу : <http://dif.org.ua>.

5. Про адміністративні послуги [Електронний ресурс] : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI (в редакції від 20.04.2014 р.) / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

6. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI (набрання чинності відбудеться 01.01.2015 р.) / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

7. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 03.01.2013 р. № 13 / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

8. Про затвердження Примірною положення про центр надання адміністративних послуг [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 20.02.2013 р. № 118 / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

9. Про схвалення Концепції Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 року [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 р. № 614-р / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

10. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [Електронний ресурс] : Розпорядження КМУ від 15.02.2006 р. № 90-р / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

11. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України (реєстр. номер 11472 від 03.12.2012 р.) / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua>.

12. Узагальнена інформація за результатами моніторингу виконання органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування вимог Закону України “Про адміністративні послуги”, 15.01.2014 / Офіційний веб-сайт Державної служби України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dktr.gov.ua>.

13. Щодо напрямів підвищення якості надання адміністративних послуг населенню в Україні : Аналітична записка [Електронний ресурс] / НІСД при Президентові України. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>.

Надійшла до редколегії 16.09.2014 р.