

УДК 342.9

СОЛОВЙОВА О.М., к.ю.н., доцент,
Національний університет
«Юридична академія України імені
Ярослава Мудрого», кафедра
адміністративного права

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Стаття присвячена проблемам надання та визначення основних шляхів реформування й удосконалення системи адміністративних послуг.

Ключові слова: *адміністративна послуга, реформування системи адміністративних послуг, інвентаризація адміністративних послуг, універсами послуг, веб-портал адміністративних послуг.*

Статья посвящена проблемам предоставления и определения основных путей реформирования и усовершенствования системы административных услуг.

Ключевые слова: *административная услуга, реформирование системы административных услуг, инвентаризация административных услуг, универсамы услуг, веб-портал административных услуг.*

The article is devoted to problems of delivery and determine the main direction of reform and improvement of administrative services.

Keywords: *administrative services, reforming the system of administrative services, administrative services inventory, a single-window system, a web portal administrative services.*

Постановка проблеми. Зміни у політичному та суспільному житті України вимагають радикальної зміни пріоритетів у відносинах між владою і приватними (фізичними та юридичними) особами. Україна повинна орієнтуватися на такий адміністративно-правовий режим зазначених

взаємовідносин, що ґрунтується на беззаперечному визнанні прав людини, її законних інтересів та відповідальності органів публічної влади, їхніх посадових осіб за свою діяльність. Визначальним критерієм оцінки діяльності органів влади стає задоволення очікувань і потреб громадян та юридичних осіб, що здебільшого відбувається через отримання ними якісних адміністративних послуг. Правове регулювання взаємовідносин органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з громадянами й юридичними особами є однією з актуальних проблем. Адже на сьогодні існує велика кількість нормативно-правових актів, здебільшого підзаконного характеру, в яких через відсутність вимог, встановлених у законах, запроваджуються нові вимоги до споживачів адміністративних послуг, особливо це стосується переліку платних послуг та розміру їх оплати. На незадовільний стан у сфері надання адміністративних послуг неодноразово наголошував і Президент України В. Янукович. Першою проблемою Глава держави вважає відсутність у державі чіткого розуміння щодо загальної кількості адміністративних послуг, кола тих, хто їх надає, і підстав, на яких громадян змушують їх отримувати [1]. Таким чином, першочерговим завданням у сфері адміністративних послуг є вдосконалення порядку надання таких послуг, підвищення їх якості, створення сприятливих і доступних умов для реалізації фізичними і юридичними особами прав на одержання адміністративних послуг.

О г л я д о с т а н н і х д о с л і д ж е н ь і п у б л і к а ц і й. Аналіз останніх публікацій показав, що проблеми надання адміністративних послуг певною мірою були предметом науково-теоретичних досліджень таких українських вчених та економістів, як В. Авер'янов, О. Вінніков, В. Гаращук, І. Голосніченко, Д. Горелов, В. Долечек, В. Кампо, І. Коліушко, Р. Куйбіда, Т. Мотренко, Є. Матвійшин,

В. Сороко, В. Тимошук та ін. Проте не вирішеними повністю проблемами як на практичному так і теоретичному рівні, залишаються нормативна неврегульованість та відсутність чіткого визначеного ставлення держави до сфери послуг; питання поліпшення організації надання адміністративних послуг.

Мета та завдання дослідження. Метою статті є вивчення нормативно-правових актів та наукової літератури щодо визначення основних шляхів реформування та удосконалення системи адміністративних послуг. Відповідно до означеної мети вирішуються наступні завдання: аналіз нормативно-правових актів у сфері адміністративних послуг; розкриття основних принципів та напрямів подальшого реформування діяльності органів публічної влади у сфері адміністративних послуг.

Основний текст. Незважаючи на те, що термін «адміністративні послуги» широко використовується в нормативно-правових актах, наукових та публіцистичних працях, його визначення викликає різні практичні тлумачення як на рівні надавачів таких послуг, так і споживачів – фізичних та юридичних осіб. З початку впровадження у життя адміністративної реформи, ідеологія «служіння суспільству» так і не стала пріоритетним напрямком державної політики. Нормативна неврегульованість процедури отримання адміністративних послуг та відсутність чіткого їх переліку, особливо послуг платного характеру, призводять до зростання корупційних ризиків та посилення недовіри громадян до органів публічної влади.

Основними недоліками системи надання послуг органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, а також підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери їх управління, є: необґрунтоване впровадження нових видів послуг; перекладення обов'язків адміністративних органів із збирання довідок або

погодження документів на споживачів; вимога від фізичних та юридичних осіб документів, не визначених законодавством або у не передбаченій законодавством формі; необґрунтоване справляння плати; тривалі строки надання окремих послуг; обмеженість доступу до інформації, необхідної для отримання адміністративних послуг; неналежне законодавче регулювання процедурних питань надання послуг; фактичне нав'язування фізичним та юридичним особам отримувати супутні платні послуги і т.ін. [2].

За останні кілька років питання реформування системи адміністративних послуг піднімалися на найвищому рівні: проводилися засідання Уряду, приймалися численні постанови Кабінету Міністрів України [3; 4], акти інших державних органів [5], велася підготовка проекту Закону України «Про адміністративні послуги». Але говорити, про створення якісної та діючої системи адміністративних послуг ще зарано. Аналіз чинних нормативно-правових актів у сфері адміністративних послуг дозволяє виділити основні напрямки реформування системи адміністративних послуг, метою яких є вдосконалення порядку надання адміністративних послуг, підвищення їх якості, створення сприятливих і доступних умов для реалізації фізичними і юридичними особами прав на одержання таких послуг.

І суспільство, і громадяни зацікавлені в упорядкуванні системи адміністративних послуг та їх високій якості. Безперечно, упорядкування системи адміністративних послуг є основним напрямом наближення влади до пересічного громадянина, задоволення його потреб, захист прав і свобод, законних інтересів. Таким чином, першочерговим завданням у сфері реформування адміністративних послуг є проведення інвентаризації таких послуг [6]. Інвентаризація дозволить визначитися щодо доцільності надання кожної послуги, встановити, які послуги потребують подальшого законодавчого врегулювання, а від яких взагалі можна відмовитись,

з'ясувати обґрунтованість встановлення плати за надання окремих послуг, а також суб'єктів їх надання, що усуне дублювання повноважень у сфері адміністративних послуг. В результаті проведення інвентаризації стане можливим на законодавчому рівні встановити вичерпний перелік адміністративних послуг, що надаються фізичним та юридичним особам, із визначенням послуг, які надаються на безоплатній та платній основах, розміру плати за надання кожної послуги, що надається на платній основі.

Наступним напрямком реформування сфери адміністративних послуг є створення єдиного державного веб-порталу адміністративних послуг, який забезпечить, зокрема: розміщення вичерпної інформації про види адміністративних послуг, що надаються фізичним та юридичним особам, суб'єктів надання адміністративних послуг та категорії одержувачів цих послуг, перелік документів, необхідних для одержання кожної адміністративної послуги; можливість завантаження одержувачами послуг електронних форм заяв та інших документів, які необхідно заповнювати та подавати для одержання адміністративної послуги; можливість подання онлайн заявки на одержання адміністративної послуги та внесення встановленої плати за її надання (у разі, якщо ця послуга за законом є платною) із використанням електронних платіжних систем; відстеження стану проходження документів щодо надання адміністративної послуги.

Першим кроком на цьому шляху було запровадження Кабінетом Міністрів України Реєстру адміністративних послуг [7]. Реєстр адміністративних послуг (далі – Реєстр) представляє собою єдину комп'ютерну базу даних про адміністративні послуги, які надаються відповідно до законодавства центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, місцевими держадміністраціями, підприємствами, установами та організаціями, що належить до сфери їх

управління, а також органами місцевого самоврядування. Реєстр формується з метою: а) ведення обліку адміністративних послуг; б) забезпечення вільного доступу до інформації про суб'єктів надання таких послуг, а також порядок, умови та розмір плати за їх надання. Формування і ведення Реєстру забезпечується Мінекономрозвитку шляхом: збирання та оброблення інформації про адміністративні послуги; внесення відомостей до Реєстру та їх виключення. До Реєстру вносяться відомості про суб'єкта надання адміністративної послуги, розмір плати за її надання (у разі надання послуги на платній основі), результат її надання, нормативно-правові акти, відповідно до яких надається послуга, визначаються порядок, умови і розмір плати за її надання, стандарт послуги.

Створення єдиного державного веб-порталу адміністративних послуг безперечно є також одним з кроків у напрямі боротьби з корупцією. Так, відповідно до аналітичного звіту щодо корупційних ризиків у сфері надання адміністративних послуг, одним з корупційних ризиків визнається погана доступність інформації про процедуру отримання адміністративної послуги [8]. На практиці обсяг інформації, яку приватні особи отримують у приміщенні адміністративного органу і на офіційній веб-сторінці, може суттєво відрізнятись, і залежить в першу чергу від організаційних чинників та ініціативності керівництва органу. Навіть телефонні довідки в публічній адміністрації є рідкістю, а консультаційні кабінети функціонують лише в окремих органах, які мають справу з питаннями підприємництва. Такий рівень доступності інформації в сукупності з низькою якістю та заплутаністю вітчизняного законодавства є додатковим фактором, що спричиняє корупцію у сфері адміністративних послуг. Саме за допомогою розміщення повної та зрозумілої інформації про кожну адміністративну послугу на одному веб-порталі, де приватна особа зможе наперед з нею ознайомитися, сприятиме

підвищенню рівня довіри населення до позитивного результату при вирішенні адміністративної справи.

Крім того, створення державного веб-порталу адміністративних послуг з можливістю подання он-лайн заявки на одержання адміністративної послуги може подолати ще один корупційний ризик – вимушеність особистого спілкування споживача адміністративної послуги з посадовою особою адміністративного органу, яка надає адміністративну послугу. У більшості випадків вітчизняне законодавство не передбачає жодної альтернативи такому способу звернення та отримання результату адміністративної послуги як особисте відвідування органу, що надає адміністративну послугу. Для вирішення цієї проблеми можна рекомендувати якнайширше використання електронного зв'язку, який мінімізує можливість для особистого спілкування особи з чиновником (принаймні у тих справах, де таке спілкування не є необхідним для вирішення справи). Зрозуміло, що можливість надання органом публічної влади певної послуги визначається його готовністю надавати відповідну адміністративну послугу в електронній формі та потребою громадян і юридичних осіб у цій послугі [9]. Високий рівень розвитку так званого «електронного врядування» відмічається у США та країнах Європи. Так, наприклад, класифікація Євросоюзу передбачає 20 видів основних державних послуг, які можуть надаватися в електронному вигляді – сплата податків, отримання соціальної допомоги оформлення водійського посвідчення, реєстрація транспортного засобу. Зрозуміло, що наразі говорити про запровадження повноцінного «електронного врядування» зарано. Але деякі напрацювання на цьому шляху вже є. Вищі органи державної влади, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, місцеві ради мають свої представництва у Всесвітній мережі.

Наприклад, на офіційному урядовому порталі можна ознайомитися з нормативно-правовою базою, отримати необхідну інформацію, що розбита по тематичним групам чи життєвим ситуаціям [10]. Звичайно для успішного функціонування моделі «електронного уряду» необхідна не тільки відповідна мережа державних інтернет-ресурсів, орієнтована на користувача, а й подолання так званої «цифрової нерівності», коли одні громадяни мають доступ до Інтернету, а у інших така можливість відсутня [11]. Для цього варто запроваджувати та реалізовувати програми інформатизації навчальних закладів, інших громадських установ, з метою ліквідації комп'ютерної неосвіченості населення.

Ще одним напрямком реформування системи адміністративних послуг слід вважати удосконалення організації надання адміністративних послуг, для чого можуть використовуватися різні механізми. Деякі з них можуть запроваджуватися на місцевому рівні. Зокрема, у багатьох країнах успішно функціонують так звані «універсами послуг» (або «установи для громадян», чи «єдине вікно»), тобто така організаційна форма надання адміністративних послуг, яка передбачає проведення усіх процедур, необхідних для надання адміністративної послуги посадовими особами органу публічної влади, за умови отримання від одержувача усіх документів, необхідних для надання такої послуги, а також недопущення утворення черг, зокрема, шляхом використання механізму попереднього запису, прозорості (нумерованої) черги [3]. Перевагою «універсамів послуг» є те, що особа може, навіть не знаючи, до якого саме органу їй потрібно звертатися, одразу прийти до такого «універсаму» і не помилитися, тому що саме тут особа може отримати всі або найбільш поширені адміністративні послуги, які надаються на певному адміністративно-територіальному рівні [12]. Таким чином, «універсами послуг» характеризуються наступними рисами, по-

перше, в цій установі особа може отримати всі або майже всі адміністративні послуги, які надаються в даній адміністративно-територіальній одиниці; по-друге, прийом приватних осіб ведеться протягом усього робочого дня і навіть у суботу; по-третє, тут же розташовані відділення банку, й особа може на місці оплатити послуги. Зважаючи на те, що на рівні районів та міст адміністративні послуги надаються одночасно органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, необхідно спрямовувати їх зусилля на утворення таких об'єднаних «універсамів послуг». Так, наприклад, у Львівській міській раді затвердили Концепцію покращання надання публічних послуг мешканцям, яка передбачає можливість отримання будь-якої послуги міської ради у найближчому до місця проживання особи єдиному офісі [13]. До речі, в Україні вже існують гарні приклади таких «універсамів». Зокрема, у багатьох містах (Миколаєві, Івано-Франківську, Херсоні, Харкові) відкриті так звані «єдині офіси» для підприємців. Це зразок цільової «установи для громадян», яка створена для полегшення процедури започаткування підприємницької справи.

Звичайно, для покращення організації надання адміністративних послуг також необхідно створити належні умови у приміщеннях, призначених для прийому одержувачів адміністративних послуг, вільний та зручний доступ до таких приміщень громадян похилого віку та осіб з обмеженими фізичними можливостями; можливо навіть продовжити години прийому одержувачів послуг.

Певна річ, що реформування системи адміністративних послуг неможливе без проведення ефективного зовнішнього контролю. Контроль з боку відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування повинен бути спрямований на виявлення порушень законодавства у сфері адміністративних послуг, що виявляється у: порушенні якості наданих

послуг; неправомірних рішеннях органів публічної влади, що зачіпають права чи інтереси отримувачів послуг; примушуванні отримувати додаткові послуги; несвоєчасному наданні послуги; ненаданні інформації про порядок, терміни та інші елементи надання послуг. Спеціальними контролюючими органами у сфері дотримання законодавства щодо порядку надання адміністративних послуг визначені Державна фінансова інспекція, Державна інспекція з контролю за цінами та державна податкова служба [3]. Крім того, своїм дорученням, Президент України ініціював необхідність проведення перевірок Антимонопольним комітетом стану монополізації ринку адміністративних послуг [6]. Антимонопольний комітет перевіряє додержання законодавства про захист економічної конкуренції під час надання адміністративних та супутніх послуг, виявляє можливі порушення та за результатами перевірок уживає в установленому порядку заходів щодо припинення виявлених порушень та запобігання їх вчиненню у подальшому. Це сприятиме поступовому усуненню так званих супутніх та посередницьких послуг, які останнім часом набули поширення на ринку адміністративних послуг.

Якщо говорити про контроль з боку громадян, то це проявляється в наданні приватним особам можливості оскаржувати рішення, дії та бездіяльність адміністративних органів як в адміністративному порядку, так і до суду. На можливість оскарження дії чи бездіяльності адміністративного органу щодо надання адміністративної послуги вказується у ряді нормативно-правових актів, в тому числі й у стандартах окремих адміністративних послуг [14]. Важливо також, щоб можна було оскаржити не лише сам адміністративний акт, тобто кінцеве рішення у справі стосовно надання адміністративної послуги (наприклад відмови у наданні послуги), а й так звані процедурні рішення та поведінку посадових або службових осіб.

І на закінчення зауважимо, що практична реалізація реформування інституту адміністративних послуг неможлива без ефективного правового забезпечення цього процесу. Впорядкуванню та подальшому розвитку системи надання адміністративних послуг сприятиме прийняття Адміністративно-процедурного кодексу, який регулюватиме процедурні відносини між приватними (фізичними та юридичними) особами та органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування. На необхідність регулювання відносин у сфері адміністративних послуг за допомогою Адміністративно-процедурного кодексу неодноразово наголошували українські вчені [15; 16; 17]. Робота над створенням відповідного кодексу розпочалася ще з кінця 1990-х років. Одна із версій була готова у 2006 році, яка декілька разів вносилася до парламенту, але так і залишалася проектом. 25 травня цього року на засіданні уряду було ухвалено ще один проект Адміністративно-процедурного кодексу, який визначив стандарти роботи органів виконавчої влади – вимоги до заяв (в тому числі й щодо отримання адміністративних послуг), права заявників і зацікавлених осіб, функції виконавчого органу, строки вирішення справ, порядок оскарження рішень органів влади й інше.

Наступним нормативно-правовим актом у сфері реформування адміністративних послуг може бути Закон України «Про адміністративні послуги», який на законодавчому рівні визначить: 1) місце адміністративних послуг у системі державних функцій та послуг; 2) принципи, до яких належать законність, оперативність, загальнодоступність інформації, мінімізація необхідних для отримання послуг довідок та інших документів, а також процедурних дій, гарантії відповідальності суб'єктів, що надають адміністративні послуги; 3) механізм впровадження нових організаційних форм надання адміністративних послуг (універсамів

послуг, єдиних офісів тощо); 4) загальні вимоги до стандартів якості надання адміністративних послуг; 5) критерії віднесення послуг до платних чи безоплатних; 6) обмеження вартості послуг фактичними витратами на їх надання та можливості її підвищення, якщо це пов'язано з додатковими вимогами особи (терміновість) або видом діяльності, що провадиться і містить у собі певну потенційну загрозу інтересам суспільства, здоров'ю громадян або довкіллю. Хоча слід зазначити, що окремі вчені вважають, що прийняття такого Закону є зайвим, адже буде об'єднувати норми, які вже закріплені в спеціальних законах, що передбачають порядок надання окремих послуг (видача ліцензій, надання дозволів і т. ін.) [16]. І пропонують прийняти Адміністративно-процедурний закон, а не кодекс, що відповідало б європейським стандартам, яких Україна намагається досягти. Адже поняття кодекс асоціюється з широкою кодифікацією, яка інтегрує різноманітні галузі адміністративного права, чого не має на меті Адміністративно-процедурний кодекс, бо спрямований лише на те, щоб визначити загальні адміністративні процедурні норми [16]. Ми ж поділяємо думку інших науковців [18], які пропонують процедуру надання адміністративних послуг закріпити Адміністративно-процедурним кодексом, а загальним законом про адміністративні (публічні) послуги визначити види послуг, загальні вимоги до стандартів якості, критерії віднесення послуг до платних чи безоплатних.

Таким чином, аналіз сучасного стану надання адміністративних послуг дає можливість визначити основні напрями реформування діяльності органів влади в цій сфері, що зводяться до наступного: 1) проведення інвентаризації адміністративних послуг; 2) створення єдиного державного веб-порталу послуг; 3) поліпшення організації надання адміністративних послуг; 4) розроблення та прийняття Закону України «Про адміністративні послуги» та Адміністративно-процедурного кодексу.

Список використаних джерел

1. Президент вимагає кардинального реформування сфери надання адміністративних послуг. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://news.ligazakon.ua/news/2011/6/10/44653.htm>.

2. Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про адміністративні послуги» : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.06.09р. № 682-р // Урядовий кур'єр. – 2009. – № 119. – С. 3.

3. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.09р. № 737 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 54. – Ст. 1871.

4. Деякі питання надання адміністративних послуг : Постанова Кабінет у Міністрів України від 11.10.10 р. № 915 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 78. – Ст. 2749.

5. Про пілотний проект з реформування системи надання адміністративних послуг районними державними адміністраціями : наказ Головного управління державної служби України від 10.12.10 р. № 317. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=C5F0603A2567547B57C914C617E4F9D8?art_id=401930&cat_id=381818.

6. Щодо забезпечення вдосконалення порядку надання адміністративних послуг, підвищення їх якості, створення сприятливих і доступних умов для реалізації фізичними і юридичними особами прав на одержання таких послуг : Доручення Президента України від 15.08.11 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/13871.html>.

7. Про Реєстр адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.12.11р. № 1274 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 97. – Ст. 3534.

8. Аналітичний звіт щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контрольної діяльності публічної адміністрації в Україні. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/21894>.

9. Про затвердження Переліку і Порядку надання інформаційних та інших послуг з використанням електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» : Наказом Державного комітету зв'язку та інформатизації від 15.08.03 № 149 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 48. – Ст. 2547.

10. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>.

11. Сергей Пасюта. Электронное правительство : Ближе к людям. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.podrobnosti.ua /society/2007/08/17/449854.html>.

12. Гончарук Н., Прокопенко Л. Організаційно-правові аспекти надання адміністративних послуг в Україні // Публічне управління : теорія і практика. – 2011. – № 1(5). – С. 26 – 32. – С. 31. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/pubupr/2011-1/doc/1/04.pdf .

13. Для обслуговування мешканців використовуватимуть «універсами послуг». [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://portal.lviv.ua/news/2011/03/15/103710.html>.

14. Про затвердження Стандарту адміністративної послуги з надання інформації (відомостей або витягу) з Єдиного реєстру об'єктів державної власності : наказ Фонду державного майна від 18.08.11 р. № 1229 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 72. – Ст. 2726.

15. Школик А. Предмет правового регулювання Адміністративно процедурного кодексу // Вісник Львівського університету. – Серія юрид. : Львів, 2010. – Вип. 50. – С. 147 - 152. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vlnu_yu/2010_50/147adm50.pdf.

16. Люхтергандт Отто. Проект Адміністративного процедурного кодексу України та сучасне адміністративне процедурне право // Юридичний журнал. – 2002. – № 5. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://justinian.com.ua/article.php?id=586>.

17. Олефір В. І., Галунько В. В. Перехідний стан основних джерел адміністративного права в Україні // ACTUAL PROBLEMS OF CORRUPTION PREVENTION AND COUNTERACTION. – 2011. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.law-property.in.ua/articles/general-administrative-law/80-transition-state-of-the-main-sources-of-administrative-law-in-ukraine.html>.

18. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с. – С. 143.

Стаття надійшла до редакції 28.03.2012