

Пагута Віталій, ст. магістратури економічного факультету; науковий керівник – к.е.н., доцент Романов А. Д. (Міжнародний економіко-гуманітарний університет імені академіка Степана Дем'янчука, м. Рівне)

ОСОБЛИВОСТІ СИСТЕМИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

***Анотація.** У статті досліджено особливості надання адміністративних послуг населенню України як правової демократичної держави. Вказано на ключові ознаки адміністративної послуги. Визначено види адміністративних послуг. З'ясовано, що важливими для покращення якості діяльності адміністративних органів є визначення вимог до інформації щодо адміністративних послуг.*

***Ключові слова:** адміністративні послуги, система надання адміністративних послуг, центри надання адміністративних послуг.*

***Аннотация.** В статье исследованы особенности предоставления административных услуг населению Украины как правового демократического государства. Указано на ключевые признаки административной услуги. Определены виды административных услуг. Выяснено, что важными для улучшения качества деятельности административных органов является определение требований к информации об административных услугах.*

***Ключевые слова:** административные услуги, система предоставления административных услуг, центры предоставления административных услуг.*

***Annotation.** The peculiarities of providing administrative services to population of Ukraine as a legal democratic state are investigated in the article. The key features of administrative service are denoted. The types of administrative services are determined. The authors cleared up that definition of requirements to information concerning administrative services is important for improvement of the quality of administrative bodies activity.*

***Keywords:** administrative services, system of rendering administrative services, centres for administrative services rendering.*

Розбудова України як правової демократичної держави вимагає радикальної зміни пріоритетів у її діяльності, принципів та форм відносин між владою та приватними (фізичними та юридичними) особами. Людина, її права та свободи, відповідно до Конституції України, визнані найвищою соціальною цінністю. Тому державні службовці повинні не тільки виконувати управлінські функції, а й задовольняти запити населення.

Отже, головне завдання сучасної держави полягає в наданні якісних послуг приватним особам та суб'єктам господарювання [1, с. 6].

Упродовж останніх років теорія адміністративних послуг в Україні зазнала суттєвого розвитку. За цей час вона пройшла шлях від перших спроб теоретичного осмислення проблеми до відображення в академічному підручнику з адміністративного права.

Важливим кроком у розвитку сфери надання адміністративних послуг в Україні було прийняття у 2012 році Закону України «Про адміністративні послуги». Але, незважаючи на те, що з моменту прийняття цього Закону пройшло п'ять років, система надання адміністративних послуг громадянам не набула очікуваного розвитку, адже досі не сформовано ефективних механізмів реалізації законодавчих норм та їх практичного застосування. Як зазначає Т. Паутова, «процес удосконалення механізмів надання адміністративних послуг, підвищення їх якості та ефективності триває постійно, але у чинному законодавстві залишається чимало прогалин, пов'язаних із визначенням змісту адміністративних послуг, механізмом надання та оцінювання їх якості, що обумовлює актуальність наукового дослідження цих проблем [2].

Водночас в умовах сьогодення функціонування системи надання адміністративних послуг не відповідає сучасним запитам громадян. Тут можна виокремити такі недоліки як: висока вартість адміністративних послуг; «поділ» однієї адміністративної послуги на кілька дрібних платних послуг; складність доступу і брак інформації про порядок отримання адміністративних послуг тощо [3].

Усе це справляє негативний вплив на якість адміністративних послуг і призводить до потреби закріплення основних концептуальних основ удосконалення функціонування системи надання послуг як складової всієї системи державного управління.

Проблему системи надання адміністративних послуг в Україні та іноземних державах досліджували такі вчені як В. Авер'янов, К. Афанасьєв, О. Васильєва, І. Голосніченко, В. Долечек, В. Євдокименко, Р. Калюжний, В. Кампо, В. Кудря, І. Коліушко, С. Куріний, Р. Куйбіда, О. Люхтергандт, Н. Нижник, В. Тимошук, В. Ципук, А. Чемерис, Б. Шльоер, та ін. Проте серед невирішених напрямів загальної проблеми залишається питання реформування системи надання адміністративних послуг в Україні й зокрема в м. Рівне.

Метою нашої статті є дослідження особливостей та визначення заходів з удосконалення надання адміністративних послуг в Україні.

У Законі України «Про адміністративні послуги» наведено таке визначення поняття адміністративної послуги: «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» [4].

Активно формування сучасної системи надання адміністративних послуг в Україні розпочалось лише з 2005 року. 6 вересня 2005 року Верховною Радою України було ухвалено Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», який дав потужний імпульс централізованому утворенню єдиних дозвільних центрів (ЄДЦ), що діють за принципом організаційної єдності в одному приміщенні. 6 вересня 2012 року Верховною Радою України було ухвалено Закон України «Про адміністративні послуги» № 5203–VI, що стало важливим кроком для подальшого розвитку та зміцнення національної системи розвитку адміністративних послуг. Слід зазначити, що новий етап модернізації системи адміністративних послуг розпочався у 2014 році із оголошення Урядом України реформи місцевого самоврядування. Нове законодавство у сфері надання адміністративних послуг, яке набрало чинності у 2016 році, було розроблено з метою забезпечення доступності та належної якості публічних послуг для населення шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації, а також удосконалення процедур та умов надання адміністративних послуг. Згаданим законом також віднесено до повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій надання адміністративних послуг, що мають найбільший попит серед жителів територіальних громад.

Ми поділяємо думку Е. Хрикова, що «проблема визначення терміну «адміністративна послуга» має важливе як теоретичне так і практичне значення. Важливість цієї проблеми в науковому плані зумовлена тим, що її розв'язання дає змогу визначити сутність адміністративної послуги, перелік ознак цього явища, розмежувати поняття «адміністративна послуга» від таких понять, як «державна послуга», «платна послуга». Важливість визначення цього поняття в прикладному аспекті обумовлюється тим, що це завдання безпосередньо пов'язане із проблемою аналізу зазначеного явища, розробкою концептуальних засад, стратегії й тактики підвищення суспільної ефективності державного управління, тобто йдеться про впорядкування діяльності в цьому випадку органів місцевого самоврядування в сфері надання адміністративних послуг [5, с. 8].

У статті 1, Закону України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року зазначається, що «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 відповідно до закону» [6].

Згідно Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. N 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)» [4].

Адміністративні послуги є провідним засобом реалізації прав громадян у сфері виконавчої влади, адже абсолютна більшість справ, що вирішуються органами публічної адміністрації, ініціюються самими громадянами і стосуються їхніх суб'єктивних прав.

Із визначення наведеного в законі можна виділити ключові ознаки адміністративної послуги: 1) адміністративна послуга надається лише за заявою фізичної або юридичної особи. Це означає, що діяльність, яка складає зміст відповідної послуги, здійснюється уповноваженим суб'єктом лише за ініціативою особи, яка потребує такої послуги. Відтак, діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, що здійснюється за власною ініціативою таких органів (наприклад, інспекційні перевірки), або за скаргами чи іншими зверненнями (пропозиціями, рекомендаціями тощо) не належать до адміністративних послуг; 2) заява призводить до певного результату, спрямованого на набуття, зміну чи припинення прав або обов'язків заявника; 3) адміністративна послуга є результатом здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг. Фактично у цій позиції зафіксовано дві ознаки адміністративної послуги; 4) адміністративна послуга надається відповідно до закону; 5) наявність у особи суб'єктивного права, а саме – права на звернення з вимогою про надання адміністративної послуги.

У Законі чітко визначені види адміністративних послуг: 1) видача ліцензій, дозволів та інших документів дозвільного характеру: на діяльність певного виду, на окремі роботи й послуги, на певні об'єкти (земельна ділянка, споруда, будівля, приміщення, устаткування, обладнання та механізми, що вводяться в експлуатацію або проектуються, інші) та операції з ними; 2) реєстрація: фактів, суб'єктів, прав, об'єктів, у тому числі легалізація суб'єктів і актів (документів), нострифікація та верифікація; 3) акредитація, атестація й сертифікація; 4) інші види діяльності незалежно від назви, у результаті провадження яких заінтересованим фізичним та юридичним особам, а також об'єктам, що перебувають у їх власності, володінні чи користуванні, надається, або підтверджується певний юридичний статус.

Науковці пропонують таку класифікацію адміністративних послуг [5]:

– за рівнем встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг і видом правового регулювання процедури їх надання: адміністративні послуги з централізованим регулюванням (закони, акти Кабінету Міністрів України); адміністративні послуги з локальним регулюванням (акти органів місцевого самоврядування); адміністративні послуги зі «змішаним» регулюванням (коли одночасно є централізоване і локальне регулювання);

– за критерієм платності: платні послуги; безоплатні послуги;

– за змістом публічної службової діяльності щодо надання адміністративних послуг: реєстрація; надання дозволу (ліцензії); сертифікація; атестація; верифікація; нострифікація; легалізація; встановлення статусу тощо;

– за предметом (характером) питань, щодо вирішення яких звертаються приватні особи: підприємницькі (господарські) послуги; соціальні послуги; послуги у сфері освіти; земельні послуги; будівельно-комунальні послуги тощо.

Важливими для покращення якості діяльності адміністративних органів є визначення вимог до інформації щодо адміністративних послуг: 1) фізичні та юридичні особи мають право на безкоштовне отримання інформації щодо адміністративних послуг та порядку їх надання, яке забезпечується наданням постійного безкоштовного доступу фізичних та юридичних осіб до Реєстру адміністративних послуг через офіційний веб-сайт держателя Реєстру та їх інформування через засоби масової інформації, а також обов'язком адміністративного органу; 2) державні органи повинні облаштувати інформаційні стени в місцях прийому з відповідними зразками документів та обсягом інформації, достатнім для отримання адміністративної послуги без сторонньої допомоги; 3) державні органи повинні створити та забезпечувати функціонування в Інтернеті веб-сторінок з інформацією про порядок надання відповідних адміністративних послуг; 4) державні органи повинні забезпечити здійснення посадовими особами адміністративного органу регулярного прийому та консультування фізичних та юридичних осіб згідно із графіком, затвердженим керівником адміністративного органу, але не менш як 20 годин протягом робочого тижня; 5) дозвільні центри повинні публікувати періодично (не менше одного разу на рік) у засобах масової інформації систематизовану інформацію про порядок надання адміністративних послуг; 6) дозвільні центри повинні надавати за зверненнями фізичних та юридичних осіб телефоном, поштою, електронною поштою, за допомогою інших засобів зв'язку, однаково прийнятних для фізичних та юридичних осіб і адміністративного органу, повну інформацію про порядок надання адміністративних послуг; 7) дозвільні центри повинні друкувати довідково-інформаційні матеріали про адміністративні послуги, які надаються адміністративним органом, та безоплатно їх розповсюджувати в приміщенні адміністративного органу; 8) з метою отримання об'єктивної інформації про якість надання

адміністративних послуг дозвільні центри повинні облаштувати скриньки для зауважень і пропозицій фізичних та юридичних осіб, щороку проводити дослідження громадської думки й ураховувати його результати.

Основними позитивами цього Закону можна вважати: обов'язок органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій щодо утворення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП); законодавчу заборону вимагання документів та інформації, якою вже володіють суб'єкти надання адміністративних послуг, або яку вони можуть отримати самостійно; впорядкування внутрішніх процедур надання адміністративної послуги (через запровадження технологічних карток послуг) та надання зручної інформації для споживачів послуг (через встановлений обов'язок широкого інформування та запровадження інформаційних карток адміністративних послуг); введення уніфікованого поняття «адміністративний збір» як єдиної плати за платні адміністративні послуги; гарантування мінімальної кількості годин прийому суб'єктів звернень.

У статті 12, Закону України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року зазначається, що «Центр надання адміністративних послуг» – це постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування, що зазначений у частині другій цієї статті, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг [1].

У більшості ЦНАП надаються послуги в межах повноважень місцевих рад та держадміністрацій. Через неврегульованість законодавства послуги територіальних підрозділів центральної виконавчої влади зазвичай надаються окремо в інших установах. До переліку послуг виконавчої влади котрі можуть надаватися через ЦНАП включено 52 пункти. Зокрема до таких послуг належать: оформлення українського та закордонного паспорту; видання різноманітних посвідчень та архівних довідок; реєстрація місця проживання та знаходження суб'єктів-господарювання і юридичних осіб; вирішення питань щодо нерухомого майна та землеустрою: озеленення, операції із землею, будівництво, введення в експлуатацію, тощо.

З часу прийняття Закону України «Про адміністративні послуги» в організаційному та нормативно-правовому забезпеченні функціонування системи надання адміністративних послуг відбулася низка позитивних змін. Зокрема, було створено мережу центрів надання адміністративних послуг, започатковано делегування повноважень з надання найбільш популярних адміністративних послуг місцевим органам влади, що дозволило наблизити адміністративні послуги до громадян, зробити їх отримання більш зручним.

У Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг зазначено, що для забезпечення розвитку системи надання адміністративних послуг

необхідно розв'язати такі проблеми: наявність не передбачених законами видів адміністративних послуг; поділ адміністративної послуги на кілька платних послуг; перекладення обов'язків адміністративних органів із збирання довідок або погодження документів на фізичних та юридичних осіб; вимагання від фізичних та юридичних осіб документів, не визначених законодавством або в не передбаченій законодавством формі; необґрунтоване справляння плати або необґрунтовано великі розміри плати за надання окремих видів адміністративних послуг; установлення в адміністративному органі графіка приймання громадян у незручний для них час; необґрунтовано тривалий строк надання окремих послуг; обмеженість доступу до інформації, необхідної для отримання адміністративних послуг; неналежне законодавче регулювання процедурних питань надання послуг; фактичне зобов'язування фізичних та юридичних осіб отримувати супутні платні послуги; віднесення до повноважень одного органу здійснення контролю й надання відповідних послуг; відсутність стандартів надання послуг; ставлення до фізичних та юридичних осіб як до прохачів, орієнтація не на задоволення потреб особи, а на формальне дотримання процедури.

Отже, функціонування системи надання адміністративних послуг можливе за умови правового закріплення концептуальних засад її функціонування і розвитку, подолання адміністративних бар'єрів, високої культури взаємовідносин влади і громадян.

1. Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203–VI у редакції від 11.06.2017 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
2. Колосюк А. А. Формирование политики предоставления административных услуг / А. А. Колосюк // Экономика Крыма, 2011. – №1(34). – С. 87–89.
3. Паутова Т. О. Формування та удосконалення системи надання адміністративних послуг в Україні / Т. О. Паутова, А. І. Неділько // Електронне наукове фахове видання «Державне управління : удосконалення та розвиток». – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1081>.
4. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [Електронний ресурс] : Розпорядження КМУ від 15.02.2006 р. N 90-р / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
5. Тимошук В. Адміністративні послуги : посібник / В. Тимошук; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А», 2012. – 104 с.
6. Хриков Е. М. Система управління якістю адміністративних послуг: Навчальний посібник / Автор-упорядник Хриков Е. М. – Луганськ, 2012. – 233 с.