

СИСТЕМИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

СМАЗНА Тетяна Миколаївна - аспірант ХНУВС, кафедра адміністративного права

DOI 10.32782/EP.2021.7

У статті розглянуто європейський управлінський досвід із надання адміністративних послуг населенню. Визначено напрями його адаптації на місцевому рівні в Україні задля реалізації державної молодіжної політики та вирішення проблем молоді. Запропоновано організаційно-управлінський механізм реалізації державної молодіжної політики з використанням центрів надання адміністративних послуг. Розглянуто підвищення якості адміністративних послуг потребує проведення комплексної реформи, яка дозволить удосконалити та узгодити нормативно-правові акти, які регламентують механізм надання адміністративних послуг та забезпечать їх спрощення в тому числі, шляхом впровадження сучасних інформаційних технологій. Важливим кроком у розвитку надання адміністративних послуг в Україні було прийняття в 2012 році Закону України «Про адміністративні послуги». З моменту прийняття Закону система надання адміністративних послуг громадянам не набула очікуваного розвитку, адже не сформовано ефективних механізмів реалізації законодавчих норм та їх практичного застосування. Процес вдосконалення механізмів надання адміністративних послуг, підвищення їх якості та ефективності триває постійно, але у законодавстві залишається чимало проблем, пов'язаних із визначенням змісту адміністративних послуг, механізмом надання та оцінювання їх якості, що обумовлює актуальність наукового дослідження цих проблем.

Ключові слова: адміністративна послуга, центр надання адміністративних послуг, публічне управління, органи влади, місцеве самоврядування.

Постановка проблеми в загальному вигляді

Важливим кроком у розвитку надання адміністративних послуг в Україні було прийняття в 2012 році Закону України «Про адміністративні послуги»¹. З моменту прийняття Закону система надання адміністративних послуг громадянам не набула очікуваного розвитку, адже не сформовано ефективних механізмів реалізації законодавчих норм та їх практичного застосування. Процес вдосконалення механізмів надання адміністративних послуг, підвищення їх якості та ефективності триває постійно, але у законодавстві залишається чимало проблем, пов'язаних із визначенням змісту адміністративних послуг, механізмом надання та оцінювання їх якості, що обумовлює актуальність наукового дослідження цих проблем.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Дослідженню системи надання адміністративних послуг в Україні та іноземних державах присвятили свої праці відомі вчені, як В. Авер'янов, О. Андрійко, І. Бондаренко, В. Венедиктова, В. Петьовка, О. Карпенко, І. Коліушко, В. Колпакова, А.

Ліпенцева, В. Марченко, О. Оболенський, Г. Писаренко, В. Сороко, В. Тимошук та ін.

Мета статті полягає в дослідженні системи надання адміністративних послуг органами влади та пропозицій щодо варіантів подальшого реформування діяльності органів державної влади у сфері адміністративних послуг.

Виклад основного матеріалу дослідження

Офіційне визначення терміна «адміністративна послуга» надається в Законі України «Про адміністративні послуги»¹ а саме: це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків такої особи. Початок вживання цього поняття відповідає початку адміністративної реформи, яка і сьогодні є одним із пріоритетних напрямків в Україні.

Першим нормативно-правовим актом, у якому вжито поняття послуг, що надаються органами виконавчої влади, був Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні»². Але Концепція містить одночасно декілька понять: державні послуги, управлінські послуги, громадські послуги. Крім того, у низці нормативно-правових актів, які були прийняті пізніше, вживається також поняття «адміністративні послуги», «платні послуги, що надаються органами державної влади».

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, який надає публічні послуги, розрізняють державні та муніципальні послуги. Важливою складовою як державних, так і муніципальних послуг є адміністративні послуги.

В українській науковій літературі тривалий час категорія «адміністративна послуга» мала й інші назви, зокрема такі, як «управлінські послуги», «державні послуги», «муніципальні послуги» тощо. Зрештою, термін «адміністративна послуга» закріпився як на науковому рівні, так і законодавчому. У той же час, якщо прирівнювати його до поняття «публічні послуги», що застосовується в європейських країнах, то будуть виявлені суттєві відмінності та неточності, які потребують вирішення в подальшому застосуванні цього поняття.

В Україні розвиток адміністративних послуг і перехід від управлінських відносин між державою та народом у реалізацію принципу народовладдя – коли держава орієнтується на потреби народу, а державні службовці служать народові розпочався з 90-х років. Одним із перших документів, який заклав основи для формування сучасного механізму надання адміністративних послуг в Україні, стала Концепція адміністративної реформи, затверджена Указом Президента України у 1998 році. Метою реформи є «формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам», а одним із завдань для реалізації цієї мети було «запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг»²

Наступним важливим документом у процесі розробки нормативно-правового забезпечення надання адміністративних послуг стала Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, затверджена Указом Президента України у 2006 році³. Цей документ визначив принципи надання адміністративних послуг, а також заклав основи щодо платності адміністративних послуг, їх децентралізацію, систему мотивації працівників, які надають адміністративні послуги, стандарти надання адміністративних послуг. Крім того, були запроваджені критерії оцінки якості адміністративних послуг: результативність, своєчасність, територіальну наближеність

Наступним важливим документом у процесі розробки нормативно-правового забезпечення надання адміністративних послуг стала Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, затверджена Указом Президента України у 2006 році³. Цей документ визначив принципи надання адміністративних послуг, а також заклав основи щодо платності адміністративних послуг, їх децентралізацію, систему мотивації працівників, які надають адміністративні послуги, стандарти надання адміністративних послуг. Крім того, були запроваджені критерії оцінки якості адміністративних послуг: результативність, своєчасність, територіальну наближеність

адміністративного органу до отримувачів послуг та наявність транспортного сполучення, запровадження принципу «єдиного вікна», повага до особи, забезпечення побутових зручностей та ін.

Важливим кроком Уряду до розвитку сфери адміністративних послуг стало прийняття у 2009 році Розпорядження «Про заходи щодо упорядкування надання державних платних послуг⁴». Розпорядженням ставилось завдання переглянути переліки державних платних послуг з метою скасування тих, що дублюються та безпідставно виділені в окремі послуги, підготувати реєстр державних платних послуг. Підставою такого рішення було те, що, на думку урядовців, бюджети не дотримують щорічно мільярди гривень, адже значну частину державних послуг надають суб'єкти, які не мають статусу бюджетних установ, і кошти за надання таких послуг надходять на рахунки приватних суб'єктів господарювання. Цим розпорядженням Уряд спрямував усі кошти за державні платні послуги до державного бюджету, заборонив передавати повноваження з надання державних платних послуг суб'єктам господарювання та фактично ліквідував суб'єкти господарювання, створених для надання державних платних послуг.

Особливе значення у формуванні механізму надання адміністративних послуг мала Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг⁵». Вказаною постановою затверджено поняття собівартості адміністративної послуги – виражені в грошовій формі витрати адміністративного органу, безпосередньо пов'язані з наданням адміністративної послуги, а також складові та методику її обчислення. Законом України «Про адміністративні послуги», регламентовано стосовно адміністративних послуг визначення термінів, сферу дії Закону; державну політику; основні вимоги до регулювання їх надання; вимоги щодо якості їх надання; інформаційна і технологічна картки; порядок надання; строки надання; плата за надання (адміністратив-

ний збір); центри надання адміністративних послуг та їх роботу; надання супутніх послуг; Реєстр адміністративних послуг; Єдиний державний портал адміністративних послуг⁶; фінансове та інше забезпечення; відповідальність за порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг та ін.

Позитивними рисами прийнятого Закону України «Про адміністративні послуги» стали запровадження ідеології служіння держави громадянам, заохочення органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій до утворення центрів надання адміністративних послуг; законодавча заборона вимагання документів та інформації, якою вже володіють суб'єкти надання адміністративних послуг, або яку вони можуть отримати самостійно; впорядкування внутрішніх процедур надання адміністративної послуг; заборона надання інших платних послуг, крім адміністративних (ксерокопіювання, консультування тощо) суб'єктами надання адміністративних послуг та ін.

Недоліком є і те, що, на думку експертів Центру політико-правових реформ, основними недоліками Закону України «Про адміністративні послуги» також є неповне визначення кола реальних суб'єктів надання адміністративних послуг. Враховуючи те, що замість критерію «собівартості (фактичних витрат) надання послуги» як максимального розміру плати за послугу (адміністративного збору) закладено незрозумілий критерій «соціального та економічного значення», відсутня «верхня межа» для встановлення плати за послуги.

На думку автора, значним недоліком Концепції Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 року була відсутність чітких термінів виконання передбачених заходів, закріплення відповідальних виконавців та ін.

Напрями вдосконалення системи надання послуг органами місцевого самоврядування містить прийнята у квітні 2014 року Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної вла-

ди⁸. Зокрема, одним із завдань реформи поставлено забезпечення доступності та якості публічних послуг відповідно до державних стандартів з урахуванням необхідності забезпечення:

- територіальної доступності, що передбачає надання послуг на території громади, де проживає особа;

- належної матеріально-технічної бази для надання основних форм публічних послуг (органи місцевого самоврядування повинні мати у своєму розпорядженні відповідні приміщення та інфраструктуру);

- відкритості інформації про послуги, порядок та умови їх надання;

- професійності надання публічних послуг.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг»⁹ було вирішено змінити законодавчі акти, що регулюють підстави і порядок надання адміністративних послуг. Зміни спрямовано на розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізацію надання адміністративних послуг.

У березні 2017 року Кабінет Міністрів України підтримав проєкт змін до Закону України «Про адміністративні послуги». Зміни ініційовані Міністерством економічного розвитку і торгівлі України для того, щоб удосконалити процес надання адміністративних послуг населенню та уточнити деякі аспекти створення та організації роботи Центрів надання адміністративних послуг. Тобто для отримання деяких дозвільних документів достатньо буде лише надіслати звернення до відповідного Центру надання адміністративних послуг. Погоджувальні процедури здійснюються без участі заявника, і у випадку відсутності заперечень погоджувальних органів протягом 10 днів послуга буде вважатись наданою.

Також для забезпечення процесу децентралізації у проєкті передбачена можливість селищним та міським радам створювати власні Центри надання адміністративних послуг. У такому випадку такий Центр створюється не при місцевій адміністрації, а при селищній чи міській раді.

Таким чином, місцеві громади отримають більші повноваження в адмініструванні бізнесу та населення.

Серед новел законодавства – приписи, спрямовані на усунення розбіжностей, що виявлені під час реалізації Закону України «Про адміністративні послуги». шляхом виключення деяких положень із тексту цього закону та доповнення його новими положеннями, що регулюють статус і діяльність центру надання адміністративних послуг, а також забезпечують удосконалення процедури надання адміністративних послуг в електронній формі. Крім того, органам місцевого самоврядування (виконавчому органу сільської, селищної або міської ради, сільському голові (у випадку, коли відповідно до закону виконавчий орган сільської ради не утворено)) надано повноваження щодо реєстрації місця проживання та зняття з реєстрації місця проживання особи, ведення відповідного реєстру територіальної громади.

Складовими етапів розвитку системи надання адміністративних послуг в Україні є:

- 1) наукове обґрунтування принципів, видів, форм і методів надання послуг органами публічної влади;

- 2) прийняття Закону України «Про адміністративні послуги»

- 3) вирішення низки завдань, що пов'язані з:
 - «подрібненням» адміністративних послуг, тобто штучним поділом однієї адміністративної послуги на декілька окремих «платних послуг»;

- адмініструванням коштів, отриманих за такі послуги, спрямуванням всіх коштів за адміністративні послуги до державного або місцевого бюджетів;

- створенням центрів надання адміністративних послуг на міському та районному рівнях, заборонаю надання адміністративних послуг через підприємства;

- 4) підвищенням якості надання адміністративних послуг;

- 5) делегуванням повноважень щодо надання адміністративних послуг органам місцевого самоврядування та розбудовою центрів надання адміністративних послуг як інтегрованих офісів, багатоетапною пе-

редачею послуг до центрів надання адміністративних послуг.

Висновки

Огляд вище окреслених нормативно-правових актів та практики діяльності Центрив надання адміністративних послуг в Україні вказує на те, що цей механізм потребує вдосконалення, а якість надання адміністративних послуг не задовольняє споживачів: при наданні адміністративних послуг досить часто спостерігається брак поваги до відвідувачів, територіальна та предметна розпорошеність різних владних органів та підрозділів; складні процедури надання адміністративних послуг і «подрібненість» послуг; довга тривалість термінів надання послуг, адже часто законодавчо не виправдано великі терміни та «особливості» адміністративного провадження послуг (терміни засідання комісій, виконкому, сесій, тощо); обмежений графік «прийомних годин» у різних органах, оскільки він більшою мірою орієнтований на посадових осіб, але не завжди вигідний громадянам; брак інформації, що стосується надання адміністративних послуг; недостатня облаштованість приміщень для прийому тощо.

Підвищення якості адміністративних послуг потребує проведення комплексної реформи, яка дозволить удосконалити та узгодити нормативно-правові акти, які регламентують механізм надання адміністративних послуг та забезпечать їх спрощення, у тому числі, шляхом впровадження сучасних інформаційних технологій.

Сучасний стан надання адміністративних послуг характеризується такими чинниками: 1) необхідністю максимально децентралізувати надання адміністративних послуг, уточнивши повноваження органів місцевого самоврядування щодо надання адміністративних послуг (пропонуємо внести зміни до Закону про місцеве самоврядування⁴, змінивши делеговані повноваження на самоврядні повноваження); запровадивши прогресивну систему фінансування центрів надання адміністративних послуг (пропонуємо надати можливість органам місцевого самоврядуван-

ня самостійно визначати відсоток плати за надання інших адміністративних послуг: від 30 до 60 відсотків, що далі спрямовується на потреби центрів надання адміністративних послуг); 2) актами Кабінету Міністрів України забезпечити реалізацію політики децентралізації повноважень і утворення інтегрованих офісів (центрів надання адміністративних послуг); забезпечити поширення дистанційного надання адміністративних послуг за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій; запровадити електронний документообіг.

Література

1. Закону України «Про адміністративні послуги» Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>

2. Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22.07.1998 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>

3. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, затверджена Указом Президента України у 2006 році. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80#Text>

4. Розпорядження «Про заходи щодо упорядкування надання державних платних послуг». <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/737-2009-%D0%BF#Text>

5. Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від від 27 січня 2010 р. №66 / Верховна Рада України – офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/66-2010-%D0%BF>

6. Реєстр адміністративних послуг; Єдиний державний портал адміністративних послуг [Електронний ресурс] : <https://my.gov.ua/>

7. Концепції Державної цільової програми створення та функціонування

інформаційної систем и надання адміністративних послуг на період до 2017 року [Електронний ресурс] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614-2013-%D1%80#Text>

8. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

9. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг: Закон України від 10 грудня 2015 року № 888-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 3. – Ст. 30.

SUMMARY

The article considers the European management experience in providing administrative services to the population. The directions of its adaptation at the local level in Ukraine for the implementation of the state youth policy and the solution of youth problems are determined. The organizational and managerial mechanism of realization of the state youth policy with use of the centers of rendering of administrative services is offered. The considered improvement of the quality of administrative services requires a comprehensive reform that will improve and harmonize regulations governing the mechanism of providing administrative services and ensure their simplification, including through the introduction of modern information technology. An important step in the development of administrative services in Ukraine was the adoption in 2012 of the Law of Ukraine «On Administrative Services». Since the adoption of the Law, the system of providing administrative services to citizens has not gained the expected development, as no effective mechanisms for the implementation of legislation and their practical application have been formed. The process of improving the mechanisms of providing administrative services, improving their quality and efficiency is ongoing, but the legislation still has many problems related to determining the content of administrative services, the mechanism of providing and evaluating their quality, which determines the relevance of scientific research.

Key words: administrative service, administrative services center, public administration, authorities, local self-government.