

Features of the legal mechanism of providing administrative services in Ukraine

Особливості нормативно-правового забезпечення механізму надання адміністративних послуг в Україні

Natalia Ilchaninova

Key words:

administrative services, public authority, local government, decentralization, public monitoring.

Ключові слова:

адміністративні послуги, публічна влада, місцеве самоврядування, децентралізація, громадський моніторинг.

Постановка проблеми. Нині в Україні децентралізація повноважень набула помітного обсягу в межах демократичного розвитку системи публічного управління. Це, перш за все, пов'язують зі встановленням як пріоритетного напрямку розвитку держави від централізованої на децентралізовану. При цьому надання адміністративних послуг у перспективі має бути наближено до безпосередніх споживачів із метою підвищення якості цих послуг, прискорення процесу та задоволення потреб громадян. Саме тому назрілим та вагомим науково-практичним питанням постає дослідження еволюції нормативно-правового забезпечення механізму надання адміністративних послуг та можливості його подальшого вдосконалення.

Метою статті є визначення особливостей нормативно-правового забезпечення механізму надання адміністративних послуг в Україні як одного з перспективних елементів діяльності органів публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Чинна нормативно-правова база України регулювання адміністративних послуг ґрунтується на актах, до яких належать Конституція, що загалом регулює суспільні відносини в державі, закони, які визначають правові засади системи надання адміністративних послуг, підзаконні акти, які регламентують механізм надання адміністративних послуг, локальні правові акти, що створюють умови для забезпечення безперервного процесу надання послуг.

У Конституції України де-юре відсутні норми, які б стосувались питання надання адміністративних послуг, однак де-факто встановлено забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян, що забезпечують основи діяльності владних інституцій з надання відповідних послуг. Розгляд статей Основного Закону дає змогу зробити підсумок щодо наявності ознак, які можуть забезпечити скерованість органів публічного управління у функціонуванні механізму надання адміністративних послуг, їх гарантії, принципи надання та критерії для отримання фізичними та юридичними особами. Забезпечення права громадян на отримання адміністративних послуг ґрунтуються на основоположних конституційних гарантіях захисту прав та свобод людини. Так, у розділі II Конституції України містяться саме норми, котрі забезпечують права та свободи людини і громадянина. Тут визначається, що права та свободи людини є непорушними; кожна людина може дізнатись, яка інформація про неї зберігається органами публічного управління; кожен громадянин може вільно пересуватись та обирати місце проживання; кожен може брати участь у діяльності політичних партій, громадських організацій, професійних спілок; кожен може володіти особою власністю, займатись підприємницькою діяльністю тощо. Відповідно, адміністративні послуги, котрі мають надаватись для забезпечення вищезазначених прав, базуватись на нормах Основного Закону та регламентуватись згідно з принципом найбільшої цінності людини у державі. Важливою для формування механізму надання адміністративних послуг є ст. 38, яка містить положення щодо права громадян залучатись до управління державними справами. Це говорить про те, що надання адміністративних послуг, котре певною мірою теж належить до управлінських справ, має відбуватись з урахуванням можливої участі громадян, а в ідеалі – з широким залученням громадськості. Це дає змогу говорити про забезпечення прозорості та відкритості публічної влади, через громадську участь, а також систематичне інформування громадян про можливі адміністративні послуги, чинний регламент, результати діяльності органів влади тощо. За ст. 42, будь-який громадянин має право займатись підприємницькою діяльністю та бути захи-

щеним від зловживань монопольним становищем із боку інших підприємців. Надання адміністративних послуг відбувається на основі рівних прав усіх суб'єктів звернення, а наявність монопольного становища контролюється державою¹. Можна впевнено говорити, що з аналізу Конституції України випливає її спрямованість на забезпечення громадян адміністративними послугами з урахування демократичних стандартів, для чого органам публічного управління надаються відповідні повноваження.

До законів, що визначають правові засади системи надання адміністративних послуг, належать наведені нижче.

У Законі України «Про місцеве самоврядування» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР як одному з основних нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органів публічного управління на місцевому рівні, міститься перелік послуг, котрі належать до відання місцевого самоврядування, зокрема делегованих органами державної влади. Також докладно розписуються гарантії діяльності органів, на які безпосередньо покладено повноваження щодо надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам на локальному рівні².

Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» від 15.05.2003 р. № 755-IV регулюються питання державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців, а також громадських формувань. Містяться загальні засади державної реєстрації, функціонування системи реєстрації, повноваження відповідних суб'єктів, фінансові питання, відповідальності в цій сфері³.

Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 06.09.2005 р. № 2806-IV встановлюються організаційно-правові засади функціонування дозвільної системи у сфері господарської діяльності. У ст.ст. 1, 2, 14 прописано особливості функціонування суб'єктів надання адміністративних послуг, вимоги до суб'єктів отримання послуг, а також порядок отримання⁴.

Закон України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» від 19.05.2011 р. № 3392-IV містить список вичерпний список дозвільних документів, серед яких свідоцтва, довідки, висновки експертизи, дозволи, погодження, рішення, що мають задовольнити потреби суб'єктів отримання послуг⁵.

Основоположним є Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. № 5203-VI. Він встановлює правові основи у сфері надання адміністративних послуг щодо реалізації прав, законних свобод та інтересів споживачів адміністративних послуг. Так, у ст. 1 містяться основи понятійно-категоріального апарату в зазначеній сфері, серед них «адміністративна послуга», «суб'єкт звернення», «суб'єкт надання адміністративної послуги» тощо⁶. Цим законом визначаються принципи державної політики та вимоги до регулювання процесу надання адміністративних послуг, комунікативна діяльність, вимоги до якості, строки надання, питання оплати послуг, організаційне та фінансове забезпечення, а також інші питання. Серед принципів надання адміністративних послуг, окрім загальних для усіх сфер діяльності органів влади, є стабільність, оперативність та своєчасність, розумна мінімізація обсягу паперів та процедурних дій, які потрібні для отримання адміністративних послуг, доступність та зручність для суб'єктів звернень (ст. 4)⁷.

Саме оперативність надання й зменшення бюрократичного тиску можна визнати найбільш важливими принципами для забезпечення ефективної реалізації державної політики з надання адміністративних послуг.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» від 10.12.2015 р. № 888-VIII було передбачено делегування повноважень із надання адміністративних послуг

¹ Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.

² Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.

³ Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань: Закон України від 15 травня 2003 р. № 755-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.

⁴ Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності. Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.

⁵ Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності: Закон України від 19 травня 2011 р. № 3392-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.

⁶ Про адміністративні послуги: Закон України № 5203-VI від 06 вересня 2012 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.

⁷ Про адміністративні послуги. Закон України від 06 вересня 2012 р. № 5203-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.

органам місцевого самоврядування, серед яких: реєстрація місця проживання; отримання інформації з Державного земельного кадастру; інтеграція інформаційних систем органів місцевого самоврядування до Єдиного державного порталу адміністративних послуг; забезпечення вільного доступу суб'єктів звернення до інформації щодо отримання адміністративних послуг; надання адміністративних послуг через мережу Інтернет; можливість організації центрів надання адміністративних послуг при виконавчих органах місцевих рад тощо⁸. Фактично, вищезазначеним законом забезпечено модернізацію механізму надання адміністративних послуг з урахуванням відповідних стандартів із забезпечення для споживачів адміністративних послуг територіальної доступності.

До основних підзаконних актів, що присвячені регламентуванню механізмів надання адміністративних послуг, належать наведені нижче.

Варта уваги «Програма розвитку державної служби на 2005–2010 роки», затверджена Постановою КМУ від 08.06.2004 р. № 746. Її метою визначено реалізацію комплексу заходів, які мали бути спрямовані на забезпечення ефективності у функціонуванні органів публічної влади різних рівнів, а також підняття рівня життя населення країни до європейських стандартів⁹. Серед основних завдань Програми можна виділити: 1) впровадження в діяльність державних службовців стандартів їх професійної діяльності з метою надання якісних адміністративних послуг; 2) створення системи контролю за виконанням державними службовцями своїх обов'язків, зокрема з надання адміністративних послуг; 3) забезпечення принципу відкритості та прозорості до підготовки та впровадження в життя управлінських рішень.

Серед принципів, проголошених Програмою, варто виділити доцільність надання послуг та громадський моніторинг. Передбачалися систематизація адміністративних послуг із поділом споживачів на категорії; встановлення регламенту, а також доцільності делегування повноважень із надання послуг; визначення наявної проблематики з надання послуг через організацію «гарячих ліній»; впровадження міжнародного стандарту ISO 9001-2001; проведення аналізу звернень громадян; удосконалення системи інституцій, задіяних у процесі надання адміністративних послуг тощо¹⁰.

«Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади», схвалена Розпорядженням КМУ № 90-р від 15.02.2006 р. – незважаючи на назву, з котрої випливає унормування діяльності державних органів із надання адміністративних послуг, концепція створює умови для процесу надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування. У названій концепції Кабінетом Міністрів України закріплено теоретичні засади процесу адміністративних послуг, а також сформульовано головні завдання, сформульовано повноваження з надання адміністративних послуг, встановлено норми щодо оплати послуг, визначено термін надання послуг та принципи взаємодії зі споживачами тощо¹¹.

Кабінетом Міністрів було проголошено про наміри реалізувати кілька кроків, серед яких – якомога більша децентралізація повноважень загалом та з надання адміністративних послуг зокрема. Це мало на меті їх наближення до представників конкретної територіальної громади. Таке спрямування реформ має бути реалізовано через делегування відповідних повноважень органам місцевого самоврядування або іншим інституціям, що знаходяться у безпосередній близькості до споживачів адміністративних послуг. Друге велике завдання, котре містилося в зазначеній Концепції, – створення такого механізму надання адміністративних послуг, який буде найбільш ефективним. Для прикладу, одним із варіантів організації було запропоновано впровадження схеми «єдиного вікна».

«План заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади», затверджений Постановою КМУ № 494-р від 27.06.2007 р.¹². У ньому передбачалося реалізувати такі заходи: 1) врегулювання на законодавчому рівні децентралізацію повноважень від центральних органів влади до місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування; 2) вироблення стандартів надання адміністративних послуг; 3) розгляд реєстрів платних послуг та відокрем-

⁸Провнесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 888-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.

⁹Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005–2010 роки: Постанова Кабінету Міністрів України 8 червня 2004 р. № 746. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.

¹⁰Там само.

¹¹Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 90-р. від 15 лютого 2006 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.

¹²Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 червня 2007 р. № 494-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.

лення господарських від адміністративних; 4) створення методики встановлення собівартості наданих послуг та перегляд розмірів оплати адміністративних послуг з урахуванням цієї методики; 5) введення в дію електронного документообігу через мережу Інтернет (наприклад, через веб-сайти відповідних інституцій) для оптимізації механізму надання адміністративних послуг; 6) головне – розроблення та подання на розгляд основоположного законопроекту про адміністративні послуги з метою забезпечення чіткої регламентації діяльності в цій сфері.

Окремо варто розглянути Указ Президента України від 03.07.2009 р. № 508 «Про заходи із забезпечення додержання прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг», який справив певний вплив на функціонування механізму надання адміністративних послуг. Цим нормативно-правовим актом надавались завдання органам державної влади усіх рівнів стосовно організації роботи у сфері надання адміністративних послуг: розміщення дощок із переліком необхідних документів та їх прикладами, довідковою інформацією, порядком подання заяв суб'єктами звернення, а також розміром плати у разі платності послуги; створення телефонних довідкових служб та введення в дію консультативних кабінетів; забезпечення роботи веб-сайтів суб'єктів надання адміністративних послуг, на яких має міститись вичерпна інформація про порядок надання цих послуг; оптимізація процесу управління чергою, через створення електронної черги та забезпечення відповідних для належного прийому умов у приміщеннях; впровадження в діяльність на основі вітчизняного та іноземного досвіду єдиних офісів для надання адміністративних послуг¹³.

У контексті вдосконалення механізму надання адміністративних послуг протягом довгого часу точились дискусії з питання необхідності затвердження спеціального закону, який би регулював відносини у сфері надання адміністративних послуг. Завданням прийняття цього закону стало забезпечення здійснення системних організаційних заходів та інституційних запроваджень, фінансові та процедурні питання щодо оптимізації чинної системи надання адміністративних послуг. Відповідно, очікуваним було прийняття КМУ «Концепції проекту Закону України «Про адміністративні послуги» від 17.06.2009 р. № 682-р. У цій концепції було ґрунтовно викладено наявні проблеми узгодженості нормативно-правової бази та неналежне регулювання процедур, складності отримання послуги суб'єктами звернення, браку інформації щодо адміністративних послуг тощо. Окрім цього, визначались шляхи визначення проблеми через визначення дієвих принципів та комплексного розроблення механізму надання адміністративних послуг через визначення питань фінансування, критеріїв розподілу послуг та стандартів якості¹⁴. Результатом введення в дію цього нормативно-правового акта стало прийняття відповідного Закону України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI від 06.09.2012 р.¹⁵

Згодом, після прийняття в 2012 р. профільного закону та апробації його основних положень, а також появи нових нормативно-правових актів, які мали опосередковане відношення до механізму надання адміністративних послуг постало питання модернізації зазначеного механізму. Також значний вплив справило прийняття курсу на реформування адміністративно-територіального устрою, надання широким повноважень органам місцевого самоврядування, децентралізацію послуг. «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», схвалена Розпорядженням КМУ № 333-р від 01.04.2014 р. дала поштовх для формування ефективної територіальної організації влади та системи місцевого самоврядування, що буде спроможною створювати повноцінні незалежні громади, підтримувати сприятливі умови для нормальної життєдіяльності громадян. За таких умов надання їм адміністративних послуг має відбуватись на високому рівні, бути доступними та задовольняти законні інтереси фізичних та юридичних осіб на певній території. Так, у Концепції передбачено серед основних повноважень місцевого самоврядування надання відповідних доступних послуг через центри надання адміністративних послуг. Вирішення наявних проблем передбачено через визначення територіальних основ місцевого самоврядування та запровадження механізмів контролю з боку держави та широкої громадськості, залучення до процесів підготовки та прийняття управлінських рішень¹⁶.

¹³ Про заходи із забезпечення додержання прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг: Указ Президента України від 3 липня 2009 р. № 508. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.

¹⁴ Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про адміністративні послуги»: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. № 682-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.

¹⁵ Про адміністративні послуги. Закон України від 06 вересня 2012 р. № 5203-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.

¹⁶ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.

Висновки. Підсумовуючи, варто сказати, що законодавчі новели щодо вдосконалення механізму надання адміністративних послуг, котрі здебільшого набули чинності в 2016 р., мали на меті створення умов для забезпечення максимальної доступності, а також відповідного рівня якості адміністративних послуг через оптимізацію системи повноважень органів публічного управління на різних рівнях відповідно до реалізації принципів децентралізації, оптимізацію процедурних питань у наданні адміністративних послуг. Відповідно нових законодавчих норм до повноважень місцевих органів влади належить надання найбільш популярних адміністративних послуг, за якими звертаються члени територіальних громад, із метою задоволення яких і проводиться реформа адміністративно-територіального устрою.

Таким чином, у державі вироблено достатню нормативно-правову базу із забезпечення системи надання адміністративних послуг, однак у перспективі потрібні наукові дослідження щодо оптимізації нормативних актів для підвищення ефективності процесу надання адміністративних послуг, розбудови організаційного забезпечення механізму надання послуг на більш високому якісному рівні з урахуванням тенденцій адміністративно-територіального реформування та реалізації заявленого владою курсу на децентралізацію послуг, створення об'єднаних територіальних громад. Очікуваною має бути систематизація адміністративних послуг, котрі надаються на місцевому рівні, а також їх перегляд із метою зменшення кількості необхідних послуг. Це має спростити роботу суб'єктів надання послуг, полегшити діяльність споживачів послуг, зменшити витрати з бюджетів та покращити імідж органів публічного управління.

Анотація

У статті проаналізовано нормативно-правове забезпечення механізму надання адміністративних послуг в Україні. Розглянуто формування чинного українського законодавства та здійснено класифікацію основних чинних нормативних документів, котрі регламентують цю сферу (серед них Конституція, закони України, постанови Кабінету Міністрів України тощо). Сформульовано позитивні та негативні сторони нормативно-правового забезпечення механізму надання адміністративних послуг в Україні, що є актуальними нині. Визначено провідні напрями подальшого розвитку нормативно-правової бази забезпечення зазначеної сфери діяльності органів публічного управління.

Summary

The article is devoted to the analysis of the regulatory and legal framework for the provision of administrative services in Ukraine. The formation of the current Ukrainian legislation and the classification of the main operating normative documents regulating this sphere (among it the Constitution, laws of Ukraine, resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine, etc.) are considered. The positive and negative aspects of the legal and regulatory framework for the provision of administrative services in Ukraine that are relevant at the present time are formulated. The main directions of further development of the legal and regulatory framework for ensuring the specified sphere of activity of public administration bodies are determined.

Використана література:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. 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 р. № 888-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
4. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань: Закон України від 15 травня 2003 р. № 755-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
5. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
6. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 червня 2007 р. № 494-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.

7. Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005-2010 роки: Постанова Кабінету Міністрів України 8 червня 2004 р. № 746. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
8. Про заходи із забезпечення додержання прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг: Указ Президента України від 3 липня 2009 р. № 508. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
9. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
10. Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності: Закон України від 19 травня 2011 р. № 3392-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
11. Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про адміністративні послуги»: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. № 682-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
12. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
13. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 90-р. від 15 лютого 2006 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.

Natalia Ilchaninova,

*post-graduate student of the Department of Local Self-Government and Regional Development,
Petro Mohyla Black Sea National University (Mykolaiv, Ukraine)*