

Functions of administrative services in the context of realization of rights and obligations of subjects of circulation

Функції адміністративних послуг у контексті реалізації прав та обов'язків суб'єктів звернення

Bohdan Kokhan

Key words:

administrative services, functions of administrative services, public law, realization of rights, realization of duties.

Ключові слова:

адміністративні послуги, функції адміністративних послуг, адміністративне право, реалізація прав, реалізація обов'язків.

У процесі європейської інтеграції і виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом і його державами однією з найактуальніших проблем українського суспільства є правове регулювання процедурних відносин органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з фізичними і юридичними особами. Одним зі складників цих правовідносин, зокрема надання адміністративних послуг та їх функції, досі залишається малодослідженим та дискусійним в юридичній науці.

Основою доктрини адміністративних послуг є концепція служіння держави (влади) людині (суспільству), тому категорія «послуг» у своїй основі має те ж саме навантаження, що й у приватному секторі, – це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за зверненням цієї особи.

Передусім слід звернути увагу на те, що під час формування вітчизняної теорії публічних послуг все ще не розроблений загальноприйнятий понятійно-категоріальний апарат, який надалі б використовувався і у фаховій літературі, і у правотворчій та правозастосовній практиці.

Аналіз дослідження проблеми. Питання адміністративних послуг були сферою наукових напрацювань і вітчизняних, і зарубіжних вчених-адміністративістів. Серед науковців, які детально досліджували вказану сферу, слід назвати В. Авер'янова, О. Григораша, І. Коліушка, Т. Коломоєць, В. Колпакова, О. Кузьменко, О. Остапенка, Г. Писаренка, О. Рябченко, Б. Савченка, В. Сороку, В. Тимошука, В. Шамрая та інших.

Аналізуючи предмет дослідження, слід зазначити, що при визначенні поняття «адміністративної послуги» доцільно звернути увагу на підхід І. Котюка, який за результатами узагальнення наукової думки щодо визначення адміністративної послуги вирізняє декілька підходів:¹ 1) як характеристика діяльності органів державної влади щодо громадян, підприємств, організацій; 2) як діяльність органів державної влади щодо обслуговування населення, підприємств, організацій; 3) як послуги, що регулюються цивільним правом, а відповідальність за належну організацію несе орган виконавчої влади. Адміністративні послуги розглядаються як різновид публічних послуг поряд із державними, муніципальними (комунальними) та управлінськими.

У контексті Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг варто розглядати зміст адміністративних послуг. Так, І. Котюк формулює поняття «адміністративної послуги» як категорію адміністративного права, що породжує адміністративні правовідносини в реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їхньою заявою) у процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату.²

¹ Котюк І. Адміністративні послуги як категорія адміністративного права / І. Котюк // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. 2015. Вип. 84. С. 104–107.

² Котюк І. Адміністративні послуги як категорія адміністративного права / І. Котюк // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. 2015. Вип. 84. С. 104–107.

Однак, зміст сформульованого визначення не дозволяє вказати на те, що певна діяльність є адміністративною послугою. З огляду на викладене вище, варто зосередити увагу на понятті «адміністративні послуги», вживання якого є більш доцільним і коректним. Це зумовлено тим, що при використанні цього терміна вказують на суб'єкта, який надає такі послуги, – на адміністрацію (адміністративні органи) та владно-публічну (адміністративну) природу діяльності щодо надання цих послуг. На думку К. Афанасьєва, адміністративними послугами є публічні (тобто державні та муніципальні) послуги, що надаються органами виконавчої влади, виконавчими органами місцевого самоврядування й іншими уповноваженими суб'єктами, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень.

Е. Демський пропонує таке визначення: адміністративна послуга – це визначена на законодавчому рівні діяльність органів (посадових осіб) владних повноважень щодо створення умов для реалізації і захисту прав і законних інтересів або виконання обов'язків фізичними чи юридичними особами за їх зверненням з метою отримання визначеного законом корисного ефекту.

На жаль, в Україні внаслідок неправильного тлумачення понять спостерігається одночасне використання в понятійно-категоріальному апараті системи надання адміністративних послуг різних визначень синонімічних термінів. Провідний український фахівець П. Надолішній акцентує увагу на проблемі запозичення понять із зарубіжних джерел, а саме на необхідності знаходження англійських відповідників українським, а не тільки українських – англійською.

Закон визначає термін «адміністративна послуга» як результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на встановлення, зміну або припинення прав та / або обов'язків такої особи відповідно до закону. Аналіз законодавчого визначення дефініції «адміністративна послуга» приводить до висновку, що результатом здійснення владних повноважень органу публічного управління буде виступати не сама адміністративна послуга, а адміністративний акт відповідного органу, тобто прийняття суб'єктом повноважень рішення індивідуальної дії, спрямованого на встановлення, зміну або припинення прав і обов'язків приватної особи.³ Однак навіть визначення, представлене в законі, не відтворило всі практичні аспекти надання адміністративних послуг.

Внаслідок неправильного тлумачення понять і одночасного використання різних визначень синонімічних термінів, загострюється проблема відмежування адміністративних послуг від інших видів послуг, послуг органів державного управління.

Переваги від створення центрів надання адміністративних послуг полягають не лише у зручності та доступності послуг для громадян і бізнесу. Позитиви для політиків і службовців є не менш вагомими. Це – задоволені громадяни (виборці); – упорядковані умови праці персоналу; – раціональні процедури прийняття рішень; – мінімізація умов для корупції та зловживань; – покращений інвестиційний клімат.

Дискусійним може вважатися питання, чи належать до адміністративних послуг відмовні (негативні) рішення, тобто випадки, коли суб'єкту звернення відмовлено у задоволенні його заяви. З одного боку, суб'єкт надання адміністративних послуг вчиняє необхідний комплекс дій із розгляду заяви особи і свої обов'язки виконує. З іншого боку, формально нових прав і обов'язків у особи не виникає. Тобто результату послуги не отримано, і це підстава для неоднозначної оцінки такої правової ситуації (відмови у задоволенні заяви) на предмет її визнання адміністративною послугою. Проте очевидно, що з точки зору порядку прийняття заяви, її розгляду, створення умов для прийому суб'єктів звернення усі ці відносини охоплюються законодавством про адміністративні послуги. До ствердної відповіді про віднесення відмови у задоволенні суб'єкта звернення до категорії адміністративних послуг схиляє і тлумачення пункту 3 частини 4 Закону «Про адміністративні послуги». Також на практиці можуть виникнути проблеми з віднесенням / не віднесенням до адміністративних послуг тих звернень (заяв) суб'єктів звернення, які не передбачають такого результату – як рішення суб'єкта надання адміністративних послуг (адміністративного акта) чи укладення адміністративного договору. Наприклад, коли йдеться про дії повідомного характеру – надсилання декларацій, звітів тощо.

16 травня 2014 року Кабінет Міністрів України своїм Розпорядженням № 523-р «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» (далі – Розпорядження КМУ № 523-р від 16.05.2014) почав новий етап розвитку України, як правового держави.⁴

³ Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності: Практичний посібник / [Бригілевич І.І., Ванько С.І., Загайний В.А., Коліушко І.Б., Курінний О.В., Стоян В.О., Тимошук В.П., Шиманке Д.] / за заг. ред. В.П. Тимошука. Київ : СПД Москаленко О.М., 2018. 88–89.

⁴ Розпорядження КМУ «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» від 16 травня 2014 р. № 523-р Київ.

Відповідно до ст. 12 ЗУ «Про адміністративні послуги». 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.⁵

2. Центри надання адміністративних послуг утворюються при:

- 1) Київській міській державній адміністрації;
- 2) Севастопольській міській державній адміністрації;
- 3) районній державній адміністрації;
- 4) районній у місті Києві державній адміністрації;
- 5) районній у місті Севастополі державній адміністрації;
- 6) виконавчому органі міської ради міста обласного, республіканського Автономної Республіки Крим значення.

Центри надання адміністративних послуг можуть утворюватися при виконавчому органі міської міста районного значення, селищної, сільської ради у разі прийняття відповідною радою такого рішення.

3. У містах і селищах, які є адміністративними центрами Автономної Республіки Крим, областей чи районів, а також у містах Києві та Севастополі центри надання адміністративних послуг можуть забезпечувати надання адміністративних послуг обласних, районних і відповідних міських державних адміністрацій на основі їх узгоджених рішень.

У разі утворення центрів надання адміністративних послуг районними державними адміністраціями такі центри можуть забезпечувати надання адміністративних послуг обласних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування на основі їх узгоджених рішень.

4. З метою забезпечення належної доступності адміністративних послуг можуть утворюватися територіальні підрозділи центру надання адміністративних послуг та віддалені місця для роботи адміністраторів такого центру.
5. У разі утворення центру надання адміністративних послуг як постійно діючого робочого органу для здійснення матеріально-технічного та організаційного забезпечення діяльності центру надання адміністративних послуг у структурі відповідної міської ради, міської, районної державної адміністрації утворюється відповідний структурний підрозділ (виконавчий орган), на який покладаються керівництво та відповідальність за організацію діяльності такого центру.
6. Перелік адміністративних послуг, які надаються через центр надання адміністративних послуг, визначається органом, який прийняв рішення про утворення центру надання адміністративних послуг.
7. Перелік адміністративних послуг, які надаються через центр надання адміністративних послуг, має включати адміністративні послуги органів виконавчої влади, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України.

На основі узгоджених рішень із суб'єктами надання адміністративних послуг через центр надання адміністративних послуг також можуть надаватися інші адміністративні послуги.

8. Суб'єктам надання адміністративних послуг забороняється приймати заяви, видавати суб'єктам звернень оформлені результати надання адміністративних послуг (у тому числі рішень про відмову в наданні адміністративних послуг), якщо такі послуги надаються через центри надання адміністративних послуг, крім випадків подання заяв через Єдиний державний портал адміністративних послуг.⁶
9. За рішенням органу, що утворив центр надання адміністративних послуг, у такому центрі також може здійснюватися:

- 1) прийняття звітів, декларацій, скарг;
- 2) надання консультацій;
- 3) прийняття та видача документів, не пов'язаних з наданням адміністративних послуг;
- 4) укладення договорів і угод представниками суб'єктів господарювання, які займають монополіне становище на відповідному ринку послуг, які мають соціальне значення для населення (водо-, тепло-, газо-, електропостачання тощо).

⁵ ЗУ «Про адміністративні послуги» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, № 32, с. 409).

⁶ ЗУ «Про адміністративні послуги» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, № 32, с. 409).

10. Положення про центр надання адміністративних послуг та його регламент затверджуються органом, який прийняв рішення про утворення центру. Кабінет Міністрів України затверджує примірне положення про центр надання адміністративних послуг та його регламент.

Рішення про утворення центру, про затвердження положення про центр надання адміністративних послуг, а також переліку адміністративних послуг, що надаються через центр надання адміністративних послуг, які прийняті на підставі примірного положення про центр надання адміністративних послуг та з урахуванням положень частини сьомої цієї статті, не є регуляторними актами у сфері господарської діяльності та не підлягають державній реєстрації.

11. Час прийому суб'єктів звернень є загальним (єдиним) для всіх адміністративних послуг, що надаються через центр надання адміністративних послуг, і становить:

- 1) у центрах надання адміністративних послуг, утворених при виконавчих органах міських рад міст, що є адміністративними центрами областей, Автономної Республіки Крим, а також при Київській, Севастопольській міських та районних у містах Києві та Севастополі державних адміністраціях, та складає не менше шести днів на тиждень та семи годин на день;
- 2) в інших центрах надання адміністративних послуг – не менше п'яти днів на тиждень та семи годин на день;
- 3) у територіальних підрозділах центру надання адміністративних послуг та у віддалених робочих місцях адміністраторів центру час прийому суб'єктів звернень визначається органом, що утворив центр надання адміністративних послуг.

Слід зазначити, що прийом суб'єктів звернень у центрі надання адміністративних послуг здійснюється без перерви на обід та не менше одного дня на тиждень до двадцятої години.

Ідентифікуючи діяльність органів державного управління як надання адміністративних послуг, до основних ознак послуг слід віднести наступні:

- адміністративна послуга надається за допомогою адміністративних
- процедур, які зініціюються, як правило, конкретним суб'єктом звернення, які звернулися до уповноваженого суб'єкта надання;
- адміністративних послуг зведено до забезпечення і створення
- організаційних умов для реалізації суб'єктами звернення прав, свобод і їх законних інтересів;
- адміністративні послуги надаються органами державного управління шляхом реалізації владних повноважень;
- адміністративна послуга, крім управлінської природи, має процедурні дії, що дозволяє обґрунтувати факт регулювання цієї сфери адміністративним правом;
- результатом розгляду звернення є адміністративний акт зовнішнього напрямки, який має індивідуальний характер (тобто прийняття суб'єктом
- надання рішення індивідуальної дії, спрямованого на встановлення, зміну або припинення прав і обов'язків конкретного приватної особи);
- для отримання адміністративної послуги суб'єкту звернення необхідно
- виконати певні вимоги, які визначені законом;
- адміністративні послуги не можуть надаватися там, де мова йде про господарські відносини між підприємством і споживачем послуг (а саме з питань надання господарських послуг).

Тепер центри з надання адміністративних послуг візьмуть на себе функції паспортних столів, в тому числі з питань видачі паспорта громадянина України для виїзду за кордон і відповідних документів на дітей. Також можна буде отримати дозвільні документи, документи з питань землеустрою, включаючи також питання протипожежної та санітарної безпеки суб'єктів господарювання.

Можна стверджувати, що положення закону дозволять вибудувати таку систему надання адміністративних послуг, при якій кожен споживач не тільки буде знати, а й мати можливість реально вимагати той рівень послуг, які йому зобов'язані надати конкретні органи влади.

Виходячи з вищевикладеного, можна виокремити відразу ряд переваг для користувачів зазначених послуг:

По-перше, прийом документів у громадян, які звернулися з метою отримання адміністративної послуги, буде здійснюватися адміністратором, а не безпосереднім виконавцем роботи, що дозволить забезпечити повну прозорість отримання бажаної послуги, мінімізуючи корупційні схеми.⁷

⁷ Як належно виконати Закон «Про адміністративні послуги». Посібник для посадової особи / В. Тимошук – Київ : Москаленко О.М., 2014 С. 99–103.

По-друге, особа, яка звернулася за адміністративною послугою, може назавжди забути незручності, зокрема черги в кабінети інспекторів, з якими ще недавно могли зустрітися в процесі отримання довідок. Центр надання адміністративних послуг – це зручна реєстрація електронної черги відвідувачів, велика кількість адміністраторів, обладнані місця для очікування своєї черги.

По-третє, особа має можливість отримати декілька послуг одночасно. економить свій час, що так важливо в умовах глобалізаційних процесів.

Аналізуючи функції надання адміністративних послуг слід зазначити, що ЦНАП організовує надання якісних послуги суб'єктам звернень відповідно до реєстру адміністративних послуг.

Організовує і здійснює ведення діловодства щодо надання адміністративних послуг у міській раді та її виконавчому комітеті відповідно до Примірної інструкцією з діловодства у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади. Здійснює прийом, реєстрацію, облік, передачу за призначенням, зберігання, пошук, розсилку документів, що надходять до ЦНАП, видачу інформації стосовно строків їх проходження. Здійснює контроль за своєчасним розглядом заяв суб'єктів звернень, що надійшли до міської ради та її виконавчого комітету, забезпечує дотримання вимог законодавства щодо розгляду заяв суб'єктів звернень, здійснює контроль за станом цієї роботи на підприємствах, в установах та організаціях міста незалежно від форм власності, а також аналізує причини виникнення порушень у виконанні вимог чинного законодавства, вносить пропозиції щодо їх усунення.

Організовує проведення дослідження рівня задоволеності суб'єктів звернень щодо надання послуг посадовими особами міської ради та її виконавчого комітету шляхом анонімного анкетування в управліннях, відділах, службах міської ради, її виконавчого комітету та інформаційно-довідкових центрах міста.

Забезпечує оприлюднення у засобах масової інформації та на офіційному веб-сайті міської ради узагальнених відомостей про організацію роботи щодо надання адміністративних послуг, інформує мешканців міста про роботу міської ради та її виконавчого комітету з питань, що належать до компетенції ЦНАП.

Процедури надання адміністративних послуг до теперішнього часу залишаються непрозорими. Відсутня достатня інформація про порядок отримання послуг і про необхідні документи. Існує нечітке визначення термінів надання послуг та підготовки документів, висновків, погоджень тощо, які породжують корупційні дії. Часто органи, які надають послуги, відносяться до приватної особи як до прохача, висловлюють свою зневагу до нього. Некомпетентність і непрофесіоналізм посадовців є значною проблемою для реалізації послуг. Серед недоліків процесу надання адміністративних послуг також можна назвати наявність необґрунтованих видів адміністративних послуг; дроблення адміністративних послуг на окремі платні послуги; перекладення обов'язків адміністративного органу зі збору довідок, візування, узгодження на приватних осіб; необґрунтовано високі розміри плати за окремі види послуг; обмеженість днів і годин прийому громадян; проблема доступу до інформації, необхідної для отримання адміністративних послуг; необґрунтовано великі терміни для надання окремих послуг; суперечливе правове регулювання та неналежне регулювання процедурних питань; фактичне зобов'язання приватних осіб отримувати суттєві платні послуги, платити «добровільні» внески.⁸

Як свідчать результати аналізу переліків адміністративних послуг, що надаються на обласному рівні, органи місцевої влади виконують в основному розпорядчі та управлінські державні функції щодо всіх підприємств, організацій, установ та громадян на підвідомчій території. Тому адміністративні послуги тут надаються переважно суб'єктам господарювання та юридичним особам (підприємствам, організаціям і установам, релігійним громадам), причому загальна кількість видів адміністративних послуг значно менше, ніж на районному рівні. Послуги структуровані за суб'єктами їх надання.

Отже, стандарти якості надання адміністративних послуг повинні регулярно переглядатися і вдосконалюватися. Оцінка якості надання адміністративних послуг повинна здійснюватися на основі критеріїв: результативності, своєчасності, доступності, зручності, відкритості, поваги до споживача, професійності.

⁸ Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності в Україні / [Ігор Коліушко, Віктор Тимошук, Олександр Банчук та ін.; Ірина Бекешкіна]; Центр політико-правових реформ. Фонд «Демократичні ініціативи». Київ : СПД Москаленко О.М., 2009. С. 145–147.

Необхідно здійснити децентралізацію надання адміністративних послуг, організувати ефективну діяльність державних служб, орієнтованих виключно на надання адміністративних послуг, що дозволить забезпечити ефективність функціонування нової моделі надання адміністративних послуг в українських умовах.

Анотація

У статті проаналізовано функції адміністративних послуг у контексті реалізації прав і обов'язків суб'єктів звернення. Проведено аналіз системи надання адміністративних послуг на різних рівнях, що дає змогу робити висновки про практичну реалізацію реформування адміністративних послуг. Запропоновано більш ретельно організувати практичну реалізацію діючих норм для повноцінного та суспільно якісного ефекту від реформування сфери надання адміністративних послуг.

Summary

The article analyzes the functions of administrative services in the context of realization of rights and obligations of the subjects of treatment. The analysis of the system of rendering administrative services at different levels has been carried out, which gives an opportunity to draw conclusions about the practical implementation of the reform of administrative services. It is suggested to more thoroughly organize the practical implementation of the existing norms for the full and socially qualitative effect of reforming the sphere of providing administrative services.

Використана література:

1. ЗУ «Про адміністративні послуги» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, № 32, с. 409)
2. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Примірною положення про центр надання адміністративних послуг» від 20 лютого 2013 року № 118;
3. Розпорядження КМУ «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» від 16 травня 2014 р. № 523–р.
4. Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування. Збірник матеріалів / [Тимошук В.П., Добрянська Н.Л., Курінний О.В., Школьнік Є.О. та ін.] / Заг. ред. Тимошука В.П., Курінного О.В. К., 2015. 428 с.
5. Як належно виконати Закон «Про адміністративні послуги». Посібник для посадової особи / В. Тимошук. Київ : Москаленко О.М., 2014. 140 с.
6. Адміністративні послуги» для Тебе. Посібник громадянину / Тимошук В. (заг. ред.), Школьнік Є., Український Д. К., 2014. 44 с.
7. Коліушко І., Тимошук В. Надання адміністративних послуг – важливий напрям демократизації державного управління. Організаційно–правові проблеми розвитку системи надання адміністративних послуг (у співавторстві) // Демократичні засади державного управління та адміністративне право: Монографія / [Кол. авт.: Шемшученко Ю.С., Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф., Кресіна І.О., Нагребельний В.П. та ін.]; за заг. ред. д. ю. н. В.Б. Авер'янова. Київ : Вид-во «Юридична думка», 2018. С. 178–198.
8. Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно–наглядової діяльності в Україні / [Гор Коліушко, Віктор Тимошук, Олександр Банчук та ін.; Ірина Бекешкіна]; Центр політико–правових реформ. Фонд «Демократичні ініціативи». Київ : СПД Москаленко О.М., 2009. 196 с.
9. Котюк І. Адміністративні послуги як категорія адміністративного права / І. Котюк // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. 2015. Вип. 84. С. 104–107. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU_Yur_2010_84_33.
10. Коментарій Юлії Медведенко, юрист Юридической компании «СТРАТЕГ» «Центры по предоставлению административных услуг примут на себя функции паспортных столов» // Юридическая газета от 7 октября 2014, № 26–27 (420–421). с. 41.
11. Тимошук В. Діяльність публічної адміністрації з надання адміністративних послуг // Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток: Монографія / за заг. ред. А.В. Толстоухова, Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук. Д. : Моноліт, 2015. С. 164–186.

12. Тимощук В., Стоян В. Кому 10 мільярдів ... або знову про державні послуги // «Юридичний вісник України», 25–31 липня 2009 року. № 30 (734). – С. 14; 1–7 серпня 2009 року. № 31 (735). – С. 15.
13. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності: Практичний посібник / [Бригілевич І.І., Ванько С.І., Загайний В.А., Коліушко І.Б., Курінний О.В., Стоян В.О., Тимощук В.П., Шиманке Д.] / за заг. ред. В.П. Тимощука. Київ : СПД Москаленко О.М., 2018. 440 с.