

УДК: 35.078

Биков Роман Юрійович

начальник відділу управління корпоративними правами держави та продажу акцій
Регіонального відділення Фонду державного майна України
по Херсонській області, старший викладач кафедри
державного управління і місцевого самоврядування
Херсонського національного технічного університету (за сумісництвом),
кандидат наук з державного управління

**РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ НАДАННЯ
АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ:
ПЕРЕХІД ДО НОВИХ ДЕМОКРАТИЧНИХ СТАНДАРТІВ**

Анотація. У статті висвітлюється питання надання адміністративних послуг в Україні на сучасному етапі. Проаналізовано сьогоденний стан системи надання адміністративних послуг, запропоновано шляхи його подальшого реформування.

Ключові слова: послуги, система надання адміністративних послуг, реформування сфери адміністративних послуг.

Быков Р.Ю. Реформирование системы предоставления административных услуг в Украине: переход к новым демократическим стандартам

Аннотация. В статье рассматривается вопрос предоставления административных услуг в Украине на современном этапе. Проанализировано нынешнее состояние системы предоставления административных услуг, предложены пути его дальнейшего реформирования.

Ключевые слова: услуги, система предоставления административных услуг, реформирования сферы административных услуг.

Bykov R.Yu. Reformation of the system of grant of administrative services is in Ukraine: passing to the new democratic standards

Annotation. In the article the question of grant of administrative services is examined in Ukraine on the modern stage. Analyzed the modern state of the system of grant of administrative services, the ways of his further reformation offer.

Key words: services, system of grant of administrative services, reformation of administrative service business.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Сьогодні в Україні на фоні активних процесів розвитку демократії склалася ситуація, коли відбувається переосмислення ролі держави у сфері взаємовідносин між владою і громадянами. Сучасна держава не керує суспільством, а надає йому послуги. Саме тому перед органами державної влади й органами

місцевого самоврядування актуальною постає потреба в підвищенні якості адміністративних послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій із зазначеного питання засвідчив, що проблема надання адміністративних послуг на сьогодні є надзвичайно гострою і досліджується в працях багатьох українських вчених та практиків. Серед інших можна виділити праці В. Бакуменка, Т. Буренко, Н. Гончарук, Д. Горєлова, І. Коліушка, В. Миколаєнка, П. Надолішнього, Н. Нижник, В. Тимощука, Ю. Шарова та ін.

Проте серед **невирішених частин загальної проблеми** залишається питання реформування системи надання адміністративних послуг в Україні в умовах євроінтеграції.

Формулювання цілей статті. Метою статті є здійснення аналізу сучасного етапу реформування системи надання адміністративних послуг в Україні в умовах переходу до нових демократичних стандартів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сучасне розуміння демократичної держави: не громадяни служать державі, а держава є організацією на службі в суспільства. Органи публічної влади не керують громадянами, а надають їм послуги, тобто вчиняють різноманітні дії, спрямовані на створення умов для реалізації ними своїх прав та свобод.

В українському законодавстві послуга визначається «як діяльність виконавця з надання (передачі) споживачеві певного, визначеного договором, матеріального чи нематеріального блага, що здійснюється індивідуальним замовленням споживача для задоволення його особистих потреб» [1].

Відомо, що послуги, які надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, що перебувають в їх управлінні, становлять сферу публічних послуг. Залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги,

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

У Законі України «Про адміністративні послуги» надано таке визначення 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» [2].

Належність послуг до адміністративних визначається за такими критеріями: повноваження адміністративного органу щодо надання певного виду послуг визначається Законом; послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень; послуги надаються відповідно до звернення фізичних та юридичних осіб; результатом розгляду звернення є адміністративний акт, що має індивідуальний характер (паспорт, свідоцтво, ліцензія, дозвіл тощо); надання послуг пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів.

Таким чином, 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.

Науковці пропонують таку класифікацію адміністративних послуг [3]:

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.

Нині суспільство постає перед органами державної влади й органами місцевого самоврядування колективним замовником щодо задоволення спільних потреб, а комплекс послуг належної якості віддзеркалює кінцевий соціально-орієнтований результат управління. Саме тут відбувається безпосередня взаємодія з людьми, а від результативності і якості цих взаємовідносин залежить насамперед імідж влади і визначається довіра до неї.

Водночас в умовах сьогодення функціонування системи надання адміністративних послуг не відповідає сучасним запитам громадян. Тут можна виокремити такі недоліки: висока вартість адміністративних послуг; «поділ» однієї адміністративної послуги на кілька дрібних платних послуг; складність доступу і брак інформації про порядок отримання адміністративних послуг тощо [4]. Без сумніву, 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.

Ураховуючи, що адміністративні послуги складають значну частку в інструментах державного управління, удосконалення системи адміністративних послуг, на наше глибоке переконання, доцільно проводити через реформування, зважаючи на те, що питання поліпшення якості надання населенню послуг посідають важливе місце в діяльності органів місцевого самоврядування та органів державної влади.

Як відомо, адміністративні послуги становлять собою один з інструментів державного управління, і тому їх системний розвиток правомірно розглядати як одну з ключових умов удосконалення функціонування всіх органів влади.

У цьому зв'язку не викликає сумніву потреба вдосконалення механізму надання адміністративних послуг, оскільки попри підвищення компетентності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, їхнє прагнення перейти до нових демократичних стандартів і більш тісної співпраці із суспільством у громадян існує невпевненість у можливості отримання ними якісних адміністративних послуг в установлені законодавством терміни.

У рамках виконання Указу Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення здійснення економічних реформ» Держпідприємництвом України розроблено та надано органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування форми для здійснення моніторингу про надання адміністративних послуг [5].

Згідно з інформацією, що надійшла до Держпідприємництва України, станом на 06.01.2015 в Україні створено 659 центрів надання адміністративних послуг (ЦНАПів) [6]. Найбільша кількість створених ЦНАПів у Харківській області (43), Київській (37), Дніпропетровській (35), Львівській (35) областях. У місті Києві функціонують міський ЦНАП і центри надання адміністративних послуг у всіх 10 районах міста.

2014 року було зареєстровано:

- кількість звернень до ЦНАПів – 2932950, зокрема до державного адміністратора – 400195;
- кількість наданих результатів надання адміністративних послуг через ЦНАПи – 1760047, зокрема документів дозвільного характеру, виданих державним адміністратором, – 236309;
- кількість випадків відмови в наданні адміністративних послуг через ЦНАПи – 73030, зокрема у видачі документів дозвільного характеру через державного адміністратора – 32442;
- кількість прийнятих державним адміністратором декларацій, подання яких передбачено законодавством, – 60030;
- кількість відмов у реєстрації декларацій, подання яких передбачено законодавством, – 12 569;
- кількість наданих консультацій у ЦНАПах – 1262193, державним адміністратором – 326054.

Найбільша кількість звернень до ЦНАПів – у місті Києві (270298), у Вінницькій (652803), Харківській (301229), Хмельницькій (145399) областях. Найбільша кількість наданих адміністративних послуг – у місті Києві (215676), Волинській (123844), Хмельницькій (121946), Сумській (120485) областях.

Згідно з наданою інформацією, майже всіма центральними органами виконавчої влади, що надають адміністративні послуги, затверджено інформаційні та технологічні картки адміністративних послуг.

На виконання Указу № 327 щодо здійснення постійного моніторингу виконання органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування вимог Закону України «Про адміністративні послуги» та з метою вивчення громадської думки щодо потреби вдосконалення і визначення рівня ефективної організації надання адміністративних послуг через ЦНАПи Держпідприємництвом України запроваджено відповідне анкетування.

Держпідприємництвом України розроблено анкету щодо якості надання адміністративних послуг, яку можна заповнити в он-лайн режимі на офіційному сайті Держпідприємництва України (www.dkrp.gov.ua) [6].

Анкета складається з 19 запитань, що визначають якість надання адміністративних послуг у ЦНАПах, зокрема зручність розташування, режим і графік роботи, дотримання строків надання адміністративних послуг, можливість одержання необхідної та достатньої для отримання адміністративної послуги інформації, проблемні питання при отриманні адміністративних послуг.

Респонденти, які взяли участь в анкетуванні (233 особи), оцінили роботу ЦНАПів у цілому позитивно; більшість із них задоволені рівнем обслуговування в ЦНАПах.

Понад 70% респондентів зазначили, що зі створенням ЦНАПів підвищилася якість надання адміністративних послуг (порівняно з попереднім періодом показник зменшився на 2%).

Разом із тим понад 36% від загальної кількості респондентів звертають увагу на недостатність вичерпної інформації, потрібної для надання адміністративної послуги.

Близько 72% респондентів відповіли, що в ЦНАПах не надаються супутні послуги (ламінування, ксерокопіювання, банківські послуги, фотографування, продаж канцелярських товарів), що на 3% більше ніж у попередній період.

Рівнем обслуговування не задоволені близько 10% респондентів (показник збільшився на 1% порівняно з попереднім періодом).

21% респондентів (показник збільшився на 1% порівняно з попереднім періодом) відповіли, що від них вимагають додаткових документів для надання адміністративної послуги (що не передбачені законодавством), їм пропонується самотійно погоджувати документи (рішення) в інших органах державної влади, органах місцевого

самоврядування, отримувати їх висновки для надання адміністративної послуги.

Понад 32% респондентів відповіли, що налагоджено «електронну чергу» в ЦНАПах (показник не змінився порівняно з попереднім періодом).

Найбільше проблем виникає через недостатність консультування з питань надання адміністративних послуг у ЦНАПах – 15% респондентів (показник зменшився на 1% порівняно з попереднім періодом), понад 17% наголошують на невідповідності роботи центрів надання адміністративних послуг вимогам Закону України «Про адміністративні послуги», зокрема щодо часу приймання суб'єктів звернень (упродовж 6 днів на тиждень і без перерви на обід).

До 10% респондентів звертають увагу на незручне місце розташування ЦНАПу, до 11% – на відсутність бланків заяв, понад 14% – на недотримання строків надання адміністративних послуг, наявність черг у ЦНАПах.

До 16% респондентів (показник збільшився на 1% порівняно з попереднім періодом) отримували пропозицію щодо надання адміністративної послуги через посередників (приватні фірми, громадські організації, благодійні фонди, юридичні компанії тощо) за додаткову плату (наприклад, щодо державної реєстрації права власності та державної реєстрації юридичних та фізичних осіб-підприємців, видачі будівельного паспорта, реєстрації прав власності на нерухоме майно), що є порушенням Закону України «Про адміністративні послуги».

Однак, попри досягнення в реформуванні сфери адміністративних послуг, залишається невиконаною низка завдань: не завершено формування мережі центрів надання адміністративних послуг; не забезпечено надання гарантованого переліку найбільш запитуваних громадянами і бізнесом послуг у центрах надання адміністративних

послуг; не прийнято низку законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, потрібних для повної реалізації положень Закону України «Про адміністративні послуги». Зокрема, не ухвалено закон про плату за надання адміністративних послуг (адміністративний збір) та Адміністративно-процедурний кодекс, потрібні для остаточного врегулювання питань оплати адміністративних послуг та процедури їх надання органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування населенню та бізнесу. Крім того, не всі законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, згідно з якими органи виконавчої влади надають адміністративні послуги, приведено відповідно до вимог Закону України «Про адміністративні послуги».

Висновки з даного дослідження. У рамках дальшого реформування системи адміністративних послуг в Україні в умовах переходу до нових демократичних стандартів та з метою забезпечення повної реалізації Закону України «Про адміністративні послуги», створення зручних умов та наближення адміністративних послуг до населення слід здійснити таке: по-перше, ухвалити Закон України «Про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання» та Адміністративно-процедурний кодекс України.

Кабінету Міністрів України потрібно затвердити перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади, що надаються через центр надання адміністративних послуг та розглянути можливість організації надання найбільш необхідних громадянам соціальних послуг в утворених центрах надання адміністративних послуг.

Центральним органам виконавчої влади, що надають адміністративні послуги, слід прискорити роботу з приведення нормативно-правових актів, згідно з якими ними надаються адміністративні послуги, відповідно до вимог Закону України «Про адміністративні послуги».

Місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, при яких утворені центри надання адміністративних послуг, потрібно забезпечити вчасне приведення діяльності утворених при них центрів надання адміністративних послуг відповідно до вимог Закону України «Про адміністративні послуги», а також суттєво поліпшити якість консультування громадян з питань надання адміністративних послуг в утворених при них центрах надання адміністративних послуг.

Перспективи подальших розвідок. З огляду на проведене дослідження та з метою дальшого вивчення питання реформування системи надання адміністративних послуг в Україні виникає потреба вивчення зарубіжного досвіду надання адміністративних послуг та його адаптації до національної системи державного управління.

Список використаних джерел:

1. Про захист прав споживачів: Закон України від 12.05.1991 № 1023-ХІІ у редакції від 03.01.2015 р. // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1023-12>
2. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI у редакції від 20.04.2014 р. // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>
3. Тимощук В. Адміністративні послуги : посібник / В. Тимощук; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А», 2012. – 104 с.
4. Колосюк А.А. Формирование политики предоставления административных услуг // Экономика Крыма, 2011. - №1(34). – С.87-89.
5. Про невідкладні заходи щодо прискорення здійснення економічних реформ: Указ Президента від 12.06.2013 р. № 327/2013 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/327/2013>
6. Узагальнена інформація за результатами моніторингу виконання органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування вимог Закону України «Про адміністративні послуги» за 2014 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkrp.gov.ua/info/4081>

Statement of the problem. Today in Ukraine against the background of active processes of democracy situation where there is Reinventing Government in the relationship between government and citizens. The modern state does not

control society and gives it services. That is why before public authorities and local governments to date there is a need to improve the quality of administrative services.

Urgency. However, among the outstanding aspects of the problem is the issue of reforming the system of administrative services in Ukraine in terms of European integration.

The purpose of the article – analyzing the current stage of reforming the system of administrative services in Ukraine in the transition to the new democratic standards.

Summary. The Law of Ukraine “On Administrative Services” given a definition of administrative services “administrative services – the result of the exercise of authority the subject of administrative services at the request of a person or entity aimed at the acquisition, modification or termination of rights and / or obligations of such persons under the law”.

As you know, administrative services are one of the tools of governance, and therefore the system development is rightly regarded as one of the key conditions for improving the functioning of government.

As part of the Decree of the President of Ukraine “On urgent measures to accelerate the implementation of economic reforms” Entrepreneurship Ukraine developed and submitted to the executive authorities and local self-government forms for monitoring of administrative services.

Pursuant to Decree number 327 on continuous monitoring of the executive authorities and local governments of the Law of Ukraine “On Administrative Services” and to study public opinion on the need to improve and definition of efficient organization of administrative services through the centers of administrative services Entrepreneurship Ukraine introduced appropriate questionnaire, which will be completed on-line at the official website of the State Committee for Ukraine (www.dkrp.gov.ua)

However, despite advances in reforming administrative services remains unfulfilled number of problems: not completed the formation of a network of centers of administrative services ; did not ensure the provision of guaranteed list of the most requested by citizens and business service centers providing administrative services; not accepted a number of legislative and regulatory legal acts necessary for the full implementation of the Law of Ukraine “On Administrative Services”. In particular, it passed the Law on fee for administrative services (administration fee) and the Administrative Procedure Code required for final settlement of the payment of administrative services and procedures they provide executive and local governments and public business. In addition, not all legislation and subordinate regulations under which executive agencies providing administrative services given in accordance with the Law of Ukraine “On Administrative Services”.

Conclusions and outcomes. As part of further reform of administrative services in Ukraine in the transition to the new democratic standards and to ensure full implementation of the Law of Ukraine “On Administrative Services” create favorable conditions and convergence of administrative services to the population should make a first, pass the Law of Ukraine “On the list of administrative services fee (administration fee) for their provision” and the administrative procedural Code of Ukraine.

Cabinet of Ministers of Ukraine should list the administrative services of executive power provided through the center of administrative services and consider the most appropriate organization providing social services to citizens in established centers of administrative services.

The central executive bodies providing administrative services to be accelerated to bring the legal acts under which they are provided administrative services in accordance with the Law of Ukraine “On Administrative Services”.

Local executive authorities and local self-government, which formed at the center of administrative services necessary to ensure timely bringing of them

formed at the center of administrative services in accordance with the Law of Ukraine “On Administrative Services”, and significantly improve the quality of counseling related to rendering administrative services created by them centers of administrative services.