

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.951:351.82

БІЛИК Л.Л.

ІСТОРІЯ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ, ЩО НАДАЮТЬСЯ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті розглядаються питання становлення та розвитку надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування в Україні. Оцінено вплив законодавчих актів та інших нормативно-правових актів щодо надання адміністративних послуг громадянам. Детально вивчено питання діяльності органів місцевого самоврядування з метою вдосконалення надання якості адміністративних послуг. Зроблено аналіз кращих вітчизняних та зарубіжних практик із питання надання адміністративних послуг.

Ключові слова: адміністративна послуга, адміністративна реформа, органи державної влади, органи місцевого самоврядування.

В статье рассматриваются вопросы становления и развития предоставления административных услуг органами местного самоуправления в Украине. Оценено влияние законодательных актов и других нормативно-правовых актов по предоставлению административных услуг гражданам. Детально изучены вопросы деятельности органов местного самоуправления с целью совершенствования предоставления качества административных услуг. Сделан анализ лучших отечественных и зарубежных практик по вопросу предоставления административных услуг.

Ключевые слова: административная услуга, административная реформа, органы государственной власти, органы местного самоуправления.

The article deals with the formation and development of administrative services by local authorities in Ukraine. The effect of laws and other legal acts on providing administrative services to citizens. Studied in detail the issue of local government to improve the provision of quality administrative services. The analysis of the best domestic and foreign practices on the issue of administrative services.

Key words: administrative service, administrative reform, public authorities, local self-government.

Вступ. У процесі глобалізації і стрімких змін у суспільстві формування дієвої системи юридичних засобів, які створюють механізм реалізації громадянських прав, свобод і законних інтересів, система надання адміністративних послуг пройшла різні етапи свого становлення, що пов'язується з різними пріоритетами діяльності урядів. Для теорії та практики надання адміністративних послуг важливим є вивчення питань виникнення та історичної еволюції системи надання адміністративних послуг в Україні.

Однією з найбільш гострих проблем України є недостатнє наукове осмислення та практичне впорядкування наявності сукупності державних послуг, важливою складовою частиною яких є адміністративні послуги. В умовах реалізації курсу держави на формування правової соціальної держави, особливої актуальності і соціальної значимості набувають

питання, пов'язані з підвищенням ефективності діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування з надання адміністративних послуг. Трансформаційний стан державних інституцій України визначає напрям удосконалення державного управління щодо формування системи надання адміністративних послуг з урахуванням кращого світового та вітчизняного теоретичного і практичного досвіду. Протягом останніх років питання адміністративних послуг, які надаються громадянам, досліджували такі науковці, як В. Гусєв, І. Коліушко, В. Тимошук, В. Толкованов. Та нині питання історичної еволюції системи надання адміністративних послуг потребує подальших досліджень.

Постановка завдання. Метою статті є здійснення аналізу реалізації адміністративної реформи та реформи місцевого самоврядування в Україні, виявлення причинно-наслідкових ланок її впливу на удосконалення якості надання громадянам адміністративних послуг, узагальнення та поширення кращих практик щодо різних аспектів надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування.

Результати дослідження. Донедавна нормативно-правове регулювання такої важливої сфери діяльності держави, як надання адміністративних послуг, в Україні перебувало на низькому рівні. Окремі питання надання адміністративних послуг було врегульовано Законом України «Про оподаткування прибутку підприємств» [1], постановами Кабінету Міністрів України «Про порядок використання коштів, отриманих органами державної влади від надання ними послуг відповідно до законодавства, та її розміри» [2] та «Про затвердження переліку груп власних надходжень бюджетних установ, вимог щодо їх утворення та напрямів використання» [3] тощо.

Інститут адміністративних послуг було запроваджено Концепцією адміністративної реформи, затвердженою Указом Президента України від 22 липня 1998 р.

Після затвердження Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади питання надання адміністративних послуг стало одним із першочергових у діяльності Президента України й уряду.

Концепцією визначалося, що метою адміністративної реформи є поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дасть їй змогу стати впливовим чинником у світі та Європі. Її метою було формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам [4].

У Концепції не дарма є згадка про європейські й інші країни, адже, починаючи з 1980-х рр., більшість західних демократій у тій чи іншій формі вдалися до спроби реформування власних управлінських систем.

Фактично всі сучасні спроби реформувати систему державного управління зводяться до своєрідної «європеїзації», оскільки Україна взяла на себе зобов'язання щодо реформування чинного законодавства в цій сфері у разі підписання Угоди про партнерство і співробітництво з європейськими співтовариствами та їх державами-членами, ратифікованої Верховною Радою України 10 листопада 1994 р.

Загалом за період підготовки адміністративної реформи в Україні напрацьовано солідну правову базу, прийнято значну кількість нормативно-правових актів, причому кілька – на міжнародному рівні (наприклад, Меморандум про взаєморозуміння між Кабінетом Міністрів України і Міжнародним банком реконструкції та розвитку стосовно співробітництва у сфері державної служби та адміністративної реформи від 27 травня 2004 р. тощо [5]).

Формування сучасної системи надання адміністративних послуг в Україні розпочалося з 2005 р.

6 вересня 2005 р. Верховною Радою України було ухвалено Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», який надав могутній імпульс централізованому утворенню єдиних дозвільних центрів, що діють за принципом організаційної єдності в одному приміщенні. Ця політика була спрямована на покращення умов для отримання адміністративних послуг суб'єктами господарювання і загалом відбувалася згідно із загальними підходами до створення універсамів послуг.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 р. № 90-р було затверджено Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, яка дала сучасне визначення адміністративних послуг як важливої складової частини державних і муніципальних послуг.

Концепція розділила публічні послуги на державні та муніципальні.

У згаданій концепції Урядом України зафіксовано теоретичні аспекти доктрини адміністративних послуг (поняття та ознаки, принципи надання адміністративних послуг) та визначено основні завдання, а саме: законодавча та практична спрямованість.

Кабінет Міністрів декларував наміри здійснити кілька кроків і, зокрема, максимально децентралізувати надання адміністративних послуг із метою їх наближення до мешканців конкретної адміністративно-територіальної одиниці. Такий напрям політики має бути реалізований шляхом делегування відповідних функцій органам місцевого самоврядування. Інше важливе завдання, яке ставилося у Концепції, – запровадити найбільш ефективні форми надання адміністративних послуг. Однією з таких форм є впровадження універсамів послуг (центрів надання адміністративних послуг).

У 2007 р. було затверджено План заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, яким передбачалося здійснити такі заходи: переглянути переліки платних послуг і розмежувати їх на адміністративні та господарські; розробити стандарти надання адміністративних послуг; законодавчо врегулювати передачу повноважень центральних органів виконавчої влади на місцевий рівень; визначити собівартість послуг та з її урахуванням встановити розміри плати платних адміністративних послуг; впровадження системи електронного документообігу з надання адміністративних послуг за допомогою інтернету.

У 2009 р. Кабінет Міністрів України у пошуках додаткових ресурсів звернувся до тематики платних державних послуг (у тому числі адміністративних). Так, було видано низку нормативно-правових актів, реалізація яких передбачала такі заходи: спрямування усіх коштів за державні платні послуги до державного бюджету, заборона передачі повноважень із надання державних платних послуг суб'єктам господарювання; ліквідація суб'єктів господарювання, утворених для надання цих послуг. Зокрема, це Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо упорядкування надання державних платних послуг» від 25.02.2009 р. № 251 та Постанова Кабінету Міністрів «Деякі питання платних державних послуг» від 11.03.2009 р. № 234.

Головним управлінням державної служби в Україні було ініційовано утворення Реєстру адміністративних послуг. Спроби створити такий реєстр робилися протягом 2009–2011 рр.

Зокрема, Постановою Кабінету Міністрів України від 27.04.2009 р. № 532 було затверджено Положення про Реєстр державних та адміністративних послуг. Передбачалося, що Реєстр буде єдиною комп'ютерною базою даних про державні та адміністративні послуги, які надаються органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами та організаціями, а також органами місцевого самоврядування у процесі виконання ними делегованих державою повноважень.

Протягом тривалого часу згаданий реєстр адміністративних послуг був доступний у текстовому режимі і давав змогу здійснювати пошук інформації за суб'єктами надання послуги (за органами виконавчої влади), сферами, а також видом (назвою) послуги. Щоправда, питання про зручність користування Реєстром, його повноту, а також практичну цінність залишаються відкритими.

Водночас тривалий час процедуру надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в межах делегованих їм органами виконавчої влади повноважень, підприємствами, установами та організаціями, на які, згідно з нормативно-правовими актами, покладено повноваження надавати адміністративні послуги, було визначено лише Тимчасовим порядком надання адміністративних послуг [6].

У цьому Порядку Урядом було визначено, що послуги, які надаються органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами та організаціями в порядку виконання ними делегованих державою згідно з нормативно-правовими актами повноважень, належать до державних послуг. При цьому до державних послуг не належать господарські послуги, які надаються органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами, організаціями.

Також у Тимчасовому порядку було визначено, що плата за надання таких послуг справляється у розмірах та порядку, що визначені законодавчими актами, а в разі, коли це не передбачено законодавчими актами, – актами Кабінету Міністрів України.

11 жовтня 2010 р. до зазначеного Тимчасового порядку були внесені зміни [7]. Деякі з цих змін стосувалися термінології (замість «державні, у тому числі адміністративні послуги» стала використовуватися категорія «адміністративні послуги»).

Крім того, цими змінами було впроваджено ще кілька важливих норм:

- справляння плати за надання адміністративних послуг у відсотковому відношенні до кошторисної вартості об'єкта забороняється;
- забороняється вимагати від одержувачів адміністративних послуг документи та інформацію, які перебувають у володінні суб'єкта, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій;
- встановлювати стандартом адміністративної послуги права і обов'язки громадян забороняється. У разі, коли право надання адміністративної послуги надано двом або більше суб'єктам, зокрема місцевим органам виконавчої влади, територіальним органам центральних органів виконавчої влади, відповідальний за надання адміністративної послуги центральний орган виконавчої влади затверджує типовий стандарт надання адміністративної послуги;
- суб'єкти, що надають адміністративні послуги, забезпечують заходів до функціонування «єдиного вікна» – організаційної форми надання адміністративних послуг, яка передбачає проведення всіх процедур, необхідних для надання адміністративної послуги, посадовими особами, а також недопущення утворення черг.

У контексті реформування сфери адміністративних послуг багато років дискутувалось питання щодо доцільності прийняття окремого закону про адміністративні послуги, що має забезпечити реалізацію системних заходів інституційно-організаційного, процедурного та фінансово-економічного характеру з питань розвитку національної системи надання адміністративних послуг. У зв'язку з цим Розпорядженням Кабінету Міністрів від 17 червня 2009 р. № 682 було схвалено Концепцію проекту Закону України «Про адміністративні послуги». Згодом згаданий проект Закону було схвалено урядом та надіслано для подальшого розгляду до парламенту. Але лише 6 вересня 2012 р. Верховній Раді України вдалось остаточно ухвалити Закон України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI, що стало важливим кроком для подальшого розвитку та зміцнення національної системи розвитку адміністративних послуг. Цей закон став першим нормативно-правовим актом, який був покликаний урегулювати найважливіші питання в наданні адміністративних послуг органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

В окремих положеннях зазначеного Закону вперше визначається поняття адміністративної послуги, суб'єктів надання адміністративних послуг, розмежовуються господарські послуги і владні повноваження у сфері надання адміністративних послуг.

Одним із вагомих положень цього Закону є закріплення офіційного статусу центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) як організаційної форми надання адміністративних послуг, за якої в одному приміщенні можна отримати максимальну кількість адміністративних послуг. Передбачено, що ЦНАП утворюється відповідно до рішення міської (міста обласного значення) ради (міський універсам послуг) або розпорядження голови районної державної адміністрації (районний універсам послуг). Положення та регламент роботи ЦНАП затверджується, відповідно, міською радою або головою районної державної адміністрації.

Варто зазначити, що новий етап модернізації системи адміністративних послуг розпочався у 2014 р. з оголошення урядом України реформи місцевого самоврядування. Метою Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333, є формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади з метою створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, задоволення інтересів громадян у сферах життєдіяльності на відповідній території.

Висновки. Отже, активне формування сучасної системи надання адміністративних послуг в Україні розпочалось лише з 2005 р.

Варто зазначити, що новий етап модернізації системи адміністративних послуг розпочався у 2014 р. з оголошення урядом України реформи місцевого самоврядування. Нове законодавство у сфері надання адміністративних послуг, яке набрало чинності у 2016 р., розроблено з метою забезпечення доступності та належної якості публічних послуг шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації, а також удосконалення процедур та умов надання адміністративних послуг. За згаданим законом також до повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій належить надання адміністративних послуг, що мають найбільший попит серед жителів територіальних громад.

Тому ініціативи органів місцевого самоврядування зі створення центрів надання адміністративних послуг мають високі шанси на державну підтримку. Крім того, успішна діяльність муніципальних центрів надання адміністративних послуг дасть змогу місцевому самоврядуванню обґрунтовано претендувати на отримання до своєї компетенції більшості послуг, які досі в Україні надаються державними органами виконавчої влади (наприклад, пов'язані з паспортною системою, реєстрацією транспортних засобів тощо). Отже, варто належно скористуватися таким інструментом у розбудові ефективної та дієвої системи публічної адміністрації на місцевому рівні.

Необхідним є впровадженням системних заходів, що забезпечують реформування всієї сфери публічних послуг. Із цією метою було б доцільним рекомендувати реалізацію таких заходів: відмовитись від практики надання господарських послуг органами влади та не створювати недобросовісну конкуренцію з боку публічного сектора приватним структурам; в частині надання адміністративних послуг – впорядкувати плату за надання цих послуг у формі адміністративного збору; на перше місце поставити якість надання адміністративних послуг, а не їх дохідність для бюджету.

Список використаних джерел:

1. Про оподаткування прибутку підприємств: Закон України від 28 грудня 1994 р. № 334/94-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 4. Ст. 28.
2. Про порядок використання коштів, отриманих органами державної влади від надання ними послуг відповідно до законодавства, та їх розміри: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 червня 2001 р. № 702. Офіційний вісник України. 2001. № 26. Ст. 1178.
3. Про затвердження переліку груп власних надходжень бюджетних установ, вимог щодо їх утворення та напрямів використання: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 травня 2002 р. № 659. Офіційний вісник України. 2002. № 21. Ст. 1032.
4. Про заходи щодо впровадження адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. Офіційний вісник України. 1999. № 21. С. 32.
5. Меморандум про взаєморозуміння між Кабінетом Міністрів України і Міжнародним банком реконструкції та розвитку стосовно співробітництва у сфері державної служби та адміністративної реформи від 27 травня 2004 р. Офіційний вісник України. 2004. № 26. С. 256.
6. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 17 серпня 2009 р. № 737. Офіційний вісник України. 2009. № 54. Ст. 1871.
7. Деякі питання надання адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2010 р. № 915. Урядовий кур'єр. 2010. № 195. 20 жовтня.