

цeve самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) : Рішення Конституційного Суду України від 16.04.2009 р. № 7-рп/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 32. – 8 травня. – Ст. 1084.

6. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI станом на 11 лип. 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 34. – 26 серпня. – Ст. 343 (зі змінами).

7. Про Генеральну схему планування території України : Закон України від 07.02.2002 р. № 3059-III станом на 16.10.2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 30. – 26 липня. – Ст. 204 (зі змінами).

8. Про архітектурну діяльність : Закон України від 20.05.1999 р. № 687-XIV станом на 10.07.2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 31. – 6 серпня. – Ст. 246 (зі змінами).

ТУРКОВА О. К.,
аспірант кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності
(*Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого*)

УДК 342.95(477)

СЕРВІСНА СПРЯМОВАНІСТЬ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ: ПРОЦЕДУРНІ АСПЕКТИ

У статті розглянуто й охарактеризовано основні процедурні аспекти надання адміністративних послуг в Україні. Зосереджено увагу на їх сервісній спрямованості. Проаналізовано основні досягнення держави в процесі реалізації адміністративної реформи на цьому напрямі, а також виявлено недоліки та запропоновано шляхи їх усунення.

Ключові слова: *адміністративні послуги, процедури надання адміністративних послуг, адміністративна реформа, публічні послуги, процедурні дії, сервісна держава.*

В статье рассмотрены и охарактеризованы основные процедурные аспекты предоставления административных услуг в Украине. Сосредоточено внимание на их сервисной направленности. Проанализированы основные достижения государства в процессе реализации административной реформы на этом направлении, а также выявлены недостатки и предложены пути их устранения.

Ключевые слова: *административные услуги, процедуры предоставления административных услуг, административная реформа, публичные услуги, процедурные действия, сервисное государство.*

The article views and characterizes the basic procedural aspects of administrative services delivery in Ukraine. Attention is focused at their servicing orientation. Major achievements of the state in the course of realization of administrative reform at this direction are analyzed, as well as drawbacks are detected and ways to remove them are offered.

Key words: *administrative services, procedures for administrative services delivery, administrative reform, public services, procedural actions, service state.*



Вступ. Тенденції модернізації державного управління фактично базуються на засадах доктрини адміністративних послуг.

Доктрина (від лат. *doctrina*) – вчення, наукова або філософська теорія, політична система, керівний теоретичний чи політичний принцип (наприклад, військова доктрина) вчення про обумовленість або нормативна формула.

Методологічною основою доктрини адміністративних послуг є концепція служіння держави (влади) людині (суспільству) – сервісна концепція державного управління.

Сервісна концепція державного управління – сучасне розуміння соціального призначення держави, за яких пріоритетним завданням демократичного врядування є служіння громадянському суспільству, а основною формою діяльності владних інституцій – надання публічних послуг. У рамках сервісної концепції державного управління влада розглядається як «постачальник послуг», система державного управління – як організація з надання державних послуг, а громадянин – їх замовник і споживач [1, с. 523].

Перехід до орієнтованої на споживача моделі державного управління передбачено нормами Конституції України, ст. 3 якої визначає, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. <...> Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [2].

На думку І. Венедиктової, відбувається зміна орієнтирів у державі: виникає розуміння того, що держава існує для людини, а не навпаки, тож держава повинна служити, тобто надавати певні обов'язкові послуги, перетворюючись на «сервісну державу» – постачальника публічних послуг [3, с. 88]. В. Петьовка пише: «Категорія адміністративної послуги найбільш повно, системно відображає основи реалізації концепції людиноцентризму в діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та відображає публічно-сервісний характер діяльності суб'єкта владних повноважень» [4].

Роблячи невеликий екскурс до історії української лексикографії, звернемось до першого тлумачного словника української мови в 11 томах, укладеного колективом науковців за україномовною літературою від часів І. Котляревського до 1980 р. Слово «сервіс» тут пояснюється як «обслуговування населення, забезпечення його побутових потреб», що «заощаджує багато часу, звільняє від важкої копіткої роботи» [5; т. 9, с. 129].

Незважаючи на те, що категорія «адміністративні послуги» є відносно новою для сучасної науки адміністративного права, на сьогодні існує значний обсяг праць учених із цього напрямку, у тому числі В. Авер'янова, І. Венедиктової, Є. Демського, І. Коліушка, В. Тимощука, В. Петьовки, І. Голосніченка, Ю. Шарова, Д. Сухініна, В. Циндрі, Є. Легези, Ю. Ільницької, С. Дембіцької тощо.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження ходу адміністративної реформи в Україні в контексті надання адміністративних послуг, з приділенням особливої уваги процедурним аспектам надання таких послуг, їх сервісній спрямованості.

Результати дослідження. Варто констатувати, що за останні три роки нашою державою успішно робиться спроба перейти на новий рівень відносин між громадянином та державою, що передбачає зручні умови отримання адміністративних послуг тощо.

Так, слід відзначити низку здійснених заходів організаційного та нормативно-правового характеру, які сприяли спрощенню доступу громадян до адміністративних послуг, підвищенню зручності їх отримання та поліпшенню якості.

Зокрема, варто почати з аналізу прийнятого Верховною Радою України у 2012 р. Закону України «Про адміністративні послуги» [6, с. 3067]. Безумовно, такого закону суспільство очікувало досить давно. Крім того, що він допомагає в реалізації прав і свобод громадян та інших приватних осіб, його прийняття вказує також на демократичний розвиток нашої держави, повагу європейських цінностей та врахування їх у вітчизняному законодавстві [7, с. 43]. Вагомим є те, що держава на законодавчому рівні поступово впроваджує електронне врядування, що надасть можливість отримання громадянами адміністративних послуг за принципом «єдиного вікна» в чітко визначені строки, з мінімальними витратами часу. При цьому значна увага приділяється застосуванню комп'ютерних і телекомунікаційних технологій



(зокрема, отримання адміністративних послуг через Єдиний державний портал адміністративних послуг), що дозволяє підвищити ефективність системи надання адміністративних послуг [8, с. 74].

Наведене вимагало ухвалення низки підзаконних нормативно-правових актів, необхідних для впровадження Закону України «Про адміністративні послуги». Так, протягом одного року було прийнято постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг» від 3 січня 2013 р. № 13, «Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг» від 30 січня 2013 р. № 57, «Про затвердження Примірнього положення про центр надання адміністративних послуг» від 20 лютого 2013 р. № 118, «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги» від 30 січня 2013 р. № 44.

Далі на виконання Закону України «Про адміністративні послуги» почалась розбудова мережі центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), які працюють за принципом «єдиного вікна». У 2013 р. кількість таких центрів зросла втричі. Наразі ЦНАП створені й функціонують в усіх областях України, що дозволило підвищити зручність і доступність одержання громадськістю адміністративних послуг у регіонах.

У контексті створення для громадян оптимальних умов доступу до адміністративних послуг із максимальною прозорістю та легкістю отримання заслугове на увагу реалізація проекту «Адміністративні послуги: спрощений доступ через пошту». Проект, який надає можливість для громадян за принципом «єдиного вікна» отримати низку адміністративних послуг через відділення поштового зв'язку. Протягом року значно збільшилась кількість відділень Укрпошти, де можна отримати адміністративні послуги, розширився спектр цих послуг. Упровадження проекту дозволило наблизити надання адміністративних послуг до людей, зробити їх отримання більш зручним.

Що ж стосується запровадження механізму надання адміністративних послуг в електронній формі, найбільше заслугове уваги новий проект громадського веб-порталу державних послуг gov.org.ua. У червні поточного року команда українських іт-волонтерів спільно з органами державної влади запустила його альфа-версію. В основі проекту лежить ідея акумуляції в одному місці всіх послуг, які державні органи надають громадянам і бізнесу. До кінця року волонтерський рух планує перевести в електронну форму близько 20% державних послуг. Усі такі послуги розділені на дві основні категорії: громадянам і бізнесу. Ті у свою чергу складаються з безлічі підкатегорій. Оскільки проект ще далекий від фінальної форми, поки доступна лише невелика частина послуг, а точніше дев'ять.

Першими чотирма містами в Україні, де стали доступними електронні адміністративні послуги, стали Дніпропетровськ, Львів, Миколаїв та Луцьк. Імовірно, що подібні інтернет-портали продовжитимуть створюватися на регіональному рівні й у подальшому інтегруватимуться в єдину електронну систему для надання таких послуг через Інтернет.

При цьому особливого значення набувають питання реалізації заходів з інформування громадськості з питань надання адміністративних послуг. Окрім роз'яснення в ЗМІ основних положень Закону України «Про адміністративні послуги», підвищенню рівня обізнаності населення щодо порядку надання адміністративних послуг сприяло впровадження ініціативи «Публічні бібліотеки – мости до електронного урядування». У 2013 р. на виконання ініціативи було реалізовано 25 обласних проектів залучення населення до вивчення й використання електронних послуг й інструментів електронного урядування. У рамках реалізації проектів місцевими громадськими організаціями спільно з обласними універсальними науковими бібліотеками було проведено тренінги з електронних послуг для різних груп населення, а також інформаційні кампанії, які популяризують користування ними серед мешканців області.

Незважаючи на вказані досягнення в реформуванні сфери адміністративних послуг, залишаються невиконаними низка завдань:

1) не завершено формування мережі ЦНАП. Нині не відкрито деяку частину із запланованої кількості центрів. При цьому розбудова мережі здійснюється нерівномірно й, як



наслідок, не забезпечуються рівні умови надання адміністративних послуг для мешканців усіх регіонів України;

2) не дивлячись на існуючу тенденцію зі створення мережі таких центрів, не всі політики підтримують цю ідею. Протягом останнього року ситуація стала патовою. Міста та райони завмерли від невизначеності державної політики. Вони не інвестують зусиль у створення «єдиних вікон», оскільки з'являються урядові ініціативи (наприклад, розвиток окремих паспортних офісів Державної міграційної служби, законопроект МВС щодо «сервісних центрів МВС» тощо), які не лише ускладнюють створення ЦНАП, але й ставлять під сумнів саму ідею. Експерт Центру політико-правових реформ В. Тимошук слушно підкреслював: «Фактично має місце боротьба двох підходів між створенням єдиних офісів із надання адміністративних послуг і домінуванням відомчих» [9].

3) не забезпечено надання гарантованого переліку найбільш запитуваних громадянами та бізнесом послуг у ЦНАП. Наразі більшість найбільш популярних послуг (наприклад, послуги з оформлення землі, дозвільних документів у сфері будівництва та реєстрації нерухомості, оформлення документів, що посвідчують особу) знаходяться в компетенції органів виконавчої влади та не надаються через центри;

4) не прийнято низку законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, необхідних для повної реалізації положень Закону України «Про адміністративні послуги». Зокрема, не ухвалено проект Закону України «Про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання» та не прийнято Адміністративно-процедурний кодекс. Також не всі законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, згідно з якими органи виконавчої влади надають адміністративні послуги, приведені у відповідність до вимог Закону України «Про адміністративні послуги»;

5) не здійснюється надання населенню адміністративних послуг в електронній формі через Єдиний державний портал адміністративних послуг, що, відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги», мало розпочатись із 1 січня 2014 р. Наразі портал знаходиться в стані розробки та тестування, надання електронних адміністративних послуг через портал не забезпечується. Деякі послуги надаються в електронній формі органами державної влади та органами місцевого самоврядування через власні веб-сторінки або через зазначений громадський веб-портал [10].

б) не визначено правових механізмів надання адміністративних послуг за допомогою мережі Інтернет. Існуючі положення закону справляють враження декларативних, тому що не дають чіткого уявлення, у який спосіб має забезпечуватися дистанційність процесу надання адміністративних послуг [8, с. 74].

За викладених вище умов особливого значення набувають процедурні аспекти надання адміністративних послуг. Відповідно до законодавства цей процес спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків фізичної або юридичної особи, а отже, повинен відбуватись за чітко врегульованою процедурою.

Чітка та максимально повна регламентація способу діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування під час надання адміністративних послуг (тобто процедури їх надання) унеможливить зловживання під час здійснення посадовими особами своїх повноважень, що у свою чергу сприятиме забезпеченню дотримання прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Крім того, законодавче встановлення процедури надання адміністративних послуг сприятиме утвердженню конституційного принципу, за яким органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Зважаючи на те, що в адміністративному законодавстві України саме процедурна частина є найменш розвинутою, надзвичайно важливим є запровадження у сфері управління раціональних та демократичних адміністративних процедур, зокрема у сфері надання адміністративних послуг.

За результатами аналізу стану правового регулювання відносин у сфері надання адміністративних послуг як в українському законодавстві, так і в законодавстві європейських



держав, узагальнення думки провідних українських та зарубіжних фахівців, з метою врегулювання на законодавчому рівні багатоманітних процедурних відносин в управлінській діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та на виконання відповідних доручень Кабінету Міністрів України Міністерством юстиції України розроблено проект Адміністративно-процедурного кодексу України (далі – проект Кодексу), який у свій час перебував на розгляді Верховної Ради України [11].

Правове регулювання порядку надання адміністративних послуг існує й у більшості європейських країн, де ефективно діють кодифіковані акти, які присвячені детальній регламентації процедур у діяльності органів влади в частині їх взаємовідносин із фізичними та юридичними особами. Зокрема, у Федеративній Республіці Німеччина та Естонії існують закони про адміністративну процедуру, у Австрійській Республіці – Загальний закон про адміністративну процедуру, у Нідерландах – Акт із загального адміністративного права, у Польщі – Кодекс адміністративного провадження, у США – Федеральний закон про адміністративну процедуру.

Серед країн Співдружності Незалежних Держав уперше в Україні розроблено законодавчий акт про адміністративні процедури.

У проекті Кодексу надається визначення зазначених послуг, встановлюються основні принципи діяльності органів влади з надання адміністративних послуг: принципи верховенства права, рівності перед законом, законності, гласності та відкритості, повноти, об'єктивності та неупередженості, етичності в стосунках, оперативності та доступності. У проекті Кодексу розкрито зміст цих принципів. Так, принцип верховенства права полягає в забезпеченні пріоритету прав і свобод людини та громадянина, справедливості й гуманності відповідно до Конституції та законів України; принцип законності забезпечується здійсненням державним органом процедурних дій та прийняттям рішень виключно на підставі, у межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; принцип повноти, об'єктивності та неупередженості зводиться до забезпечення всебічності, повноти й об'єктивності з'ясування обставин адміністративної справи, безпосереднього дослідження доказів та інших матеріалів, недопущення в діяльності державного органу проявів будь-якої неправомірної заінтересованості в результатах розгляду та вирішення адміністративної справи; принцип етичності в стосунках полягає в дотриманні учасниками провадження поважного, ввічливого та коректного ставлення один до одного.

Дотримання встановлених принципів під час надання адміністративних послуг забезпечується шляхом здійснення відповідного контролю органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами в межах своїх повноважень, визначених законом. Положення щодо контролю за дотриманням закріплених принципів у ході надання зазначених послуг передбачені проектом Адміністративно-процедурного кодексу України. Така увага принципам та їх дотриманню в актах із питань адміністративно-правових відносин приділяється чи не вперше.

Згідно з проектом Кодексу процедурі надання адміністративних послуг присвячено окремий розділ, що встановлює склад учасників провадження, до яких віднесено суб'єкт звернення (фізичну чи юридичну особу), уповноваженого суб'єкта (відповідний орган влади), заінтересовану особу, свідка, експерта, спеціаліста, перекладача, представників органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, фізичних і юридичних осіб, залучених в установленому порядку до розгляду та вирішення адміністративної справи; порядок подання, форму та зміст заяви, строк розгляду та порядок прийняття рішення в справі.

Особливе місце в проекті Кодексу посідає процедура оскарження рішення, дії чи бездіяльності органу влади, що має на меті захист порушених прав фізичних та юридичних осіб.

Висновки. Незважаючи на цілком природні проблеми та недоліки сучасного етапу реформування сфери надання адміністративних послуг, можна й потрібно стверджувати саме про сервісну соціальну спрямованість процедур надання таких послуг в Україні.

У частині забезпечення двох невід'ємних аспектів надання адміністративних послуг – їхньої доступності та якості – Україна, без сумніву, досягла вагомих успіхів завдяки ство-



ренню установ забезпечення такими послугами в кожному обласному центрі та пріоритету думки суб'єкта звернення під час оцінювання наданих йому послуг [12, с. 25].

Список використаних джерел:

1. Петровський П. Сервісна концепція державного управління / П. Петровський // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Національна академія державного управління при Президенті України ; наук.-ред. кол.: Ю. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011– . – Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. кол. : В. Загорський (голова), С. Телешун (співголова) та ін. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – С. 523–525.
2. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96 ВР // Відомості Верховної ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.
3. Венедиктова І. Юридична природа публічних послуг / І. Венедиктова // Вісник Харківського національного університету. – 2009. – № 841. – С. 88–91.
4. Петьовка В. Окремі проблеми визначення поняття «адміністративна послуга» та способи їх вирішення / В. Петьовка // Публічне право. – 2013. – № 2(10). – С. 99–104.
5. Словник української мови : т. 1–11. – К. : Наукова думка, 1970 – 1980.
6. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 76. – Ст. 3067.
7. Голосніченко І. Правове регулювання надання адміністративних послуг потребує системного підходу// Вісник НТУУ «КПІ». Серія «Політологія. Соціологія. Право». – 2012. – № 4(16)/2012. – С. 43–46.
8. Кравчук І. Правове регулювання надання адміністративних послуг при використанні інтернет-технологій / І. Кравчук // Правова інформатика. – 2014. – № 4(44). – С. 74–78.
9. Тимошук В. Чи буде світло у «єдиному вікні» // В. Тимошук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://tsn.ua/analitika/chi-bude-svitlo-u-yedinomu-vikni-445008.html>.
10. Джига Т. Стан та проблеми реформування системи адміністративних послуг в Україні : [аналітична записка] / Т. Джига [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1373>.
11. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України, реєстраційний номер Верховної ради України 11472 від 3 грудня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893.
12. Міщенко Т. Специфіка розвитку та функціонування інституту адміністративних послуг / Т. Міщенко // Журнал Віче. – 2013. – № 14. – С. 24–26.

