

Проблеми правового регулювання надання адміністративних послуг в Україні

*Гальцов А.
Студент 5-го курсу юридичного факультету
ДВНЗ «УжНУ»*

Анотація: В статті розглянуто важливі проблеми під час надання адміністративних послуг, котрі стосуються забезпечення прав та свобод громадян. Висвітлено питання, щодо впровадження електронних технологій, прийняття нового законодавства та їх значення для покращення якості правового регулювання надання адміністративних послуг.

Ключові слова: інститут адміністративних послуг, адміністративна послуга, виконавчі органи державної влади, суб'єкти звернень, органи місцевого самоврядування, отримувачі послуг.

Постановка проблеми. 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. Саме тому надзвичайно актуальним є питання оптимального правового врегулювання порядку надання адміністративних послуг у сфері діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування задля недопущення порушення прав і свобод громадянина.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В юридичній літературі питанням розвитку і функціонування інституту адміністративних послуг приділялась увага в працях: І. Б. Коліушко, О. Поляк, Т. Старчинська, Ю. Даньшина, С. Дембицька, Кузьменко О. В, Прудіус Л. В, Колцуняк Ю. В, Бесчастний В. М., Матвієнко А., Міхровська М. С., Рассоха І. М.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Сьогодні всебічне забезпечення прав та свобод людини під час надання адміністративних послуг органами виконавчої влади України є найактуальнішим питанням, яке постає під час вирішення важливих правових завдань у рамках різних галузей права. Урегулювання проблеми визначення ціннісної орієнтації інституту адміністративних послуг протягом чергового етапу його становлення (що зумовлено прийняттям нових галузевих нормативно-правових актів та початком функціонування Єдиного державного реєстру адміністративних послуг в Україні) надає

особливої актуальності визнанню і збереженню прав та свобод людини, що може бути досягнуто лише завдяки якісному забезпеченню доступних сервісно-публічних послуг.

Мета статті. Метою даної статті є розкриття проблем та перспектив удосконалення правового регулювання надання адміністративних послуг.

Для досягнення мети автором визначені наступні завдання дослідження:

- вивчення системи та порядку надання адміністративних послуг;
- виявлення та аналіз проблем функціонування інституту на даному етапі, а також визначення можливих напрямків удосконалення нормативно-правових актів, що врегульовують відповідні правовідносини.

Виклад основного матеріалу. В Україні за офіційними даними нараховується більше 1,5 тис. адміністративних послуг.

При цьому у нас практично не існує простих адміністративних послуг, тобто таких, які за кордоном надаються за 5-10 хвилин: в Україні цей процес займає місяць походів до різних органів державної влади та зібрання довідок. [5] Громадяни і бізнес найбільше скаржаться на складну процедуру отримання послуг та її тривалість. *Найбільше проблем виникає через те, що офіси держустанов розпорошені і громадянин виконує функції кур'єра в комунікації між ними. Наприклад, після народження дитини, необхідно послідовно відвідати три різних інстанції (зареєструвати факт народження дитини в РАГСі, зареєструвати її місцепроживання в міграційній службі (на практиці – переважно у паспортиста ЖЕКу), і почати процедуру отримання допомоги у соціальній службі. Хоча все це могло робитися в одному місці за одним зверненням.*

Серед інших проблем у сфері адміністративних послуг – брак інформації про послуги, обмеженість і незручність для громадян «прийомних годин», черги, нечемність в обслуговуванні, непрозорі та часто необґрунтовані платежі.[6]

На мою думку, цю проблему зможе вирішити новий Закон України «Про адміністративні послуги». Згідно з концепцією реформи, в обласних і районних центрах будуть створені єдині центри надання адмінпослуг (ЦНАП). Прийшовши туди, людина зможе одночасно вирішити різні справи, за які відвідають різні служби / органи. За законом влада має відкрити понад 650 таких центрів. Наразі офіційно звітується про функціонування 110 ЦНАП. За даними ЦППР, повноцінні ЦНАП діють в 12-15 містах України.

Серед основних завдань реформування сфери адміністративних послуг - підвищення якості надання таких послуг, скорочення строків та видатків на їх надання та підвищення рівня поінформованості населення щодо надання адміністративних послуг.

При цьому слід звернути увагу на такі проблеми, які гальмують проведення ефективної реформи системи адмінпослуг: *по-перше*, це

створення та розбудова «відомчих центрів надання послуг» (замість єдиних центрів); *по-друге*, проблема недостатнього фінансування (у 2014 році з державного бюджету виділено 71 млн грн.); *по-третє*, «формальність» підходів до відкриття ЦНАП в окремих регіонах; *по-четверте*, низька мотивація та брак знань у державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Крім того, деякі органи влади відмовляються відкривати доступ до своїх реєстрів та баз даних, навіть для інших держорганів. Проблемою є і те, що відсутні конкретні норми відповідальності посадовців за порушення в частині надання адмінпослуг, а також поширене ставлення нахабне і зухвале відношення до громадянина.

Не слід нехтувати і можливістю розвитку електронного урядування у сфері адміністративних послуг. [10] На сьогодні перспективним є розвиток електронних послуг із застосуванням безкоштовних інформаційних технологій, спілкування на онлайн-майданчиках та форумах, електронне анкетування.[1]

Електронне урядування довело свою ефективність за кордоном. Наприклад, в Канаді порахували, що вартість надання послуги при фізичному відвідуванні людиною офісу складає в середньому 28 доларів, а надання послуги через Інтернет коштує лише 15 центів. В Україні теж майбутнє за електронними послугами, але спершу необхідно навести порядок в паперах. До того ж фізичні офіси завжди мусять лишатися альтернативним каналом отримання послуг для громадян, і тому Україні необхідно пройти етап створення ЦНАП.

За повідомленням директора Фонду «Демократичні ініціативи» Ірини Бекешкіної, у порівнянні з 2014 роком значно зросла кількість тих, хто протягом року звертався до влади за певними адміністративними послугами – з 36% до 47,5%. В оцінці якості надання адміністративних послуг думки населення поділилися: 33% дали задовільну оцінку, 32% – погану.[8] Оцінюють якість надання адміністративних послуг як добру значно менше – 12%.

Серед найбільш позитивних елементів під час надання адмінпослуг найчастіше називали коректність поведінки посадових осіб (19%), чітке пояснення щодо усіх обставин справи (16%) та швидкий розгляд справи (16%).

Серед найбільш негативних моментів називали великі черги (23%), відсутність чітких пояснень щодо усіх обставин справи та потрібних документів (17%), тяганина із розглядом справи (17%).

Директор центру інформаційного консалтингу та Центру досліджень місцевого самоврядування Ігор Бригілевич називає п'ять умов для успіху при створенні хорошого центру надання адміністративних послуг. Це політична воля, бачення та реалістичний план заходів, належна підготовча робота, адекватне приміщення, а також технічне і програмне забезпечення.

За його словами, в суті реформи системи надання адміністративних послуг мають бути громадяни та їх потреби. На думку Ігоря Бригілевича, роль громадськості у реформуванні системи надання амін послуг . [4]Він навів приклад німецького Гейдельберга, в якому проживає 140 тисяч населення. При цьому у місті, окрім головного офісу надання адміністративних послуг, існує 10 пунктів доступу у різних районах. Таким чином громадянин може пішки добратися до такого ближчого офісу максимум за 15 хвилин, незважаючи на те, в якій точці міста він знаходиться.[13]

Висновки і пропозиції. Адміністративні послуги є однією з сфер у взаємовідносинах «громадянин-держава», «юридична особа – держава». Платники податків очікують від суб'єкта надання адміністративних послуг не лише здійснення владних повноважень для набуття, зміни чи припинення своїх прав та обов'язків, а й відповідну якість.

Дані опитування Фонду «Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва та Київським інститутом соціології у 10 містах України свідчать, що незважаючи на законодавчі та технологічні зміни у процесі надання адміністративних послуг їх якість залишається низькою. Так, респонденти оцінюють якість надання адміністративних послуг (видача різноманітних дозволів, довідок, паспортів, посвідчень, призначення допомоги та ін.) на 3,9 бала за 5-бальною шкалою. Більшість населення (67%) нічого не знає про діяльність місцевої або державної влади з надання адміністративних послуг.

Про створення центрів надання адміністративних послуг знають лише 8% опитаних, про спрощення процедур надання окремих адміністративних послуг -12%, про створення офіційних веб-ресурсів, що стосуються адміністративних послуг – 4%. А це безпосередньо впливає на якість та умови життя громадян України.

Сучасна вітчизняна організація надання адміністративних послуг з погляду зручності для приватних осіб характеризується багатьма недоліками об'єктивного та суб'єктивного характеру. Окремі вади мають легітимізований характер, тобто є законними з погляду законодавства:

1) адміністративні органи розпорошені територіально, тож їх відвідування вимагає від приватної особи витрачання значних зусиль та ресурсів;

2) у більшості органів встановлено обмеження щодо днів та годин прийому громадян, причому далеко не завжди з урахуванням критерію зручності для приватних осіб;

3) відсутня достатня інформація про порядок отримання послуг;

4) строки, встановлені для надання деяких послуг, є необґрунтовано тривалими;

5) наявне суперечливе правове регулювання, особливо локального рівня, та неналежне правове регулювання процедурних питань;

6) поширене фактичне примушування приватних осіб до отримання супутніх платних послуг (на зразок ксерокопіювання, консультування тощо), сплати "благодійних" внесків, оформлення відносин через "договори".

Головним недоліком суб'єктивного характеру є ставлення до приватної особи як до прохача, орієнтація не на сприяння в задоволенні запиту особи, а на формальне дотримання правил. Тому найважливішим завданням реформи та впровадження доктрини послуг є саме зміна ставлення влади до особи.

Переважає більшість незручностей створюється власне адміністративними органами, оскільки неналежно виконуються вимоги законодавства. Серед найпоширеніших типових порушень законодавства про надання адміністративних послуг є:

1) вимагання документів, не передбачених законодавством, або у формі, не передбаченій законодавством (наприклад нотаріально посвідчених копій документів);

2) порушення строків надання окремих видів послуг ;

Також, важливим кроком у розвитку сфери адміністративних послуг є прийнятий новий Закон України «Про адміністративні послуги» у якому визначено основні принципи на яких базується сучасна державна політика України у сфері адміністративних послуг: верховенства права; стабільності; рівності перед законом; відкритості та прозорості; оперативності та своєчасності; неупередженості та справедливості; доступності та зручності для суб'єктів звернень.

Тому на мою думку, для підвищення якості надання адміністративних послуг потрібно:

- спростити і вдосконалити систему надання адміністративних послуг;

-зробити так , щоб адміністративні послуги виконувалися в установленій законом строк;

- зробити їх доступними, тобто адміністративний орган надання адміністративних послуг повинен бути наближеним до отримувачів послуг, можливість вільного доступу до переміщення адміністративного органу, безперешкодне одержання бланків та інших формулярів необхідних для звернення за адміністративною послугою;

- зробити процес надання адміністративних послуг відкритим, так щоб кожен громадянин мав змогу безперешкодного одержання інформації для отримання адміністративної послуги на офіційних сайтах або буклетах. Наявність інформації стосовно процедури надання адміністративної послуги, обґрунтування її вартості.

- запроваджувати електронні технології в процесі надання адміністративних послуг. Це зменшить навантаження на центри надання послуг, збільшить попит серед населення, зменшить кількість черг в очікуванні певної послуги.

Список використаної літератури:

1. Про адміністративні послуги: Закон України № 5203-VI від 6 вересня 2012 р. [Електронний ресурс]. – <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>
2. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2-х т. – Т. 2. Особлива частина / Ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: Юрид. думка, 2005. – 624 с.
3. Бесчастний В. М. Адміністративні послуги: концептуально-правовий аспект // Актуальні проблеми адміністративного права та процесу: Матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції. – Донецьк, 28 вересня 2012 р. – Донецьк: Донецький юридичний інститут МВС України, 2013. – С. 3–5.
4. Даньшина Ю. О. Зарубіжний досвід оцінювання якості адміністративних послуг // Теорія та практика державного управління. – 2011. – № 4. – С. 12.
5. Дембіцька С. Л. Адміністративні послуги та їх впровадження в умовах адміністративної реформи // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2007. – № 2. – С. 119.
6. Колцуняк Ю. В. Європейський досвід надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності // Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 4. – С. 242–243.
7. Кузьменко О. В. Щодо доцільності запровадження інституту адміністративних послуг // Право України. – 2007. – № 6. – С. 17.
8. Матвієнко А. Місцеве самоврядування як ключовий суб'єкт децентралізації влади // Віче. – 2008. – № 9/10. – С. 29–31.
9. Міхровська М. С. Адміністративні послуги: питання законодавчого закріплення // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2012. – № 90. – С. 88.
10. Поляк О. В., Сарчинська Т. Г. Формування статистики управлінських/адміністративних послуг // Статистика України. – 2004. – № 4. – С. 67.
11. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України [Електронний ресурс]. – <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4>
12. Проект Плану заходів з формування позитивного іміджу ОВС України на 2013–2014 рр. [Електронний ресурс]. – <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/839714>
13. Прудіус Л. В. Оцінка якості надання адміністративних послуг: теоретико-методологічний підхід: [наук. розробка]. – К.: НАДУ, 2010. – 40