

Питер, 2004. – 269 с.

7. Карданская Н.Л. Принятие управленческого решения: Учебник для ВУЗов. – М.: ЮНИТИ, 1999. – 407 с.

8/ Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А.М. Прохоров 2-е изд. – М.: Сов. Энциклопедия, 1983. – 1600 с.

**Наталія ЩЕРБАК**

Тернопільський національний економічний університет, Україна

## **НОВЕ ЗАКОНОДАВСТВО ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ: ПЕРШІ РЕЗУЛЬТАТИ ВПРОВАДЖЕННЯ**

В контексті реалізації розпочатої в Україні реформи публічного управління пріоритетного значення набувають питання покращення якості адміністративних послуг, які надаються громадянам органами державної влади та органами місцевого самоврядування. У вересні 2017 року виповнюється п'ять років з моменту ухвалення Верховною Радою України нового Закону «Про адміністративні послуги».

Одночасно слід зазначити, що формування сучасної системи надання адміністративних послуг в Україні розпочалось досить недавно, починаючи з 2005 року. Оскільки значну частину адміністративних послуг становлять так звані “документи дозвільного характеру у сфері господарської діяльності”, тому необхідно брати до уваги і проблеми їх надання та заходи, спрямовані на їх вирішення.

6 вересня 2005 року Верховною Радою України було ухвалено Закон України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності”, який надав потужний імпульс централізованому утворенню єдиних дозвільних центрів (ЄДЦ), що діють за принципом організаційної єдності в одному приміщенні. І хоча ця політика була спрямована на покращення умов для отримання адміністративних послуг лише суб'єктами господарювання, вона загалом відбувалася згідно загальних підходів до створення універсамів послуг. Більше того, існуючі сьогодні ЄДЦ можуть бути добрим фундаментом для створення центрів надання адміністративних послуг для усіх категорій споживачів.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 р. № 90 р було затверджено Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади. І хоча ця Концепція мала у своїй назві основним адресатом органи виконавчої влади, можна без сумнівів стверджувати, що більшість її положень є однозначно актуальними і прийнятними також для органів місцевого самоврядування. У згаданій концепції Урядом України зафіксовано

теоретичні аспекти доктрини адміністративних послуг (поняття та ознаки, принципи надання адміністративних послуг) та визначено основні задачі, а саме: законодавчої спрямованості (визначення повноважень з надання адміністративних послуг виключно на рівні закону; неподрібнення адміністративної послуги; обґрунтованості плати та її розмірів; належних строків надання адміністративної послуги; спрощення порядку надання адміністративних послуг тощо); практичної спрямованості (встановлення зручних графіків прийому громадян; належного доступу до інформації; заборони перекладення обов'язків адміністративних органів на споживачів, вимагання додаткових документів; ставлення до споживачів як до прохачів тощо).

У 2009 році Кабінет Міністрів України у пошуках додаткових ресурсів звернувся до тематики платних державних послуг (в тому числі адміністративних). Так було видано низку нормативно-правових актів, зокрема Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про заходи щодо упорядкування надання державних платних послуг” від 25 лютого 2009 року № 251 та Постанову Кабінету Міністрів України “Деякі питання платних державних послуг” від 11 березня 2009 року № 234, реалізація яких передбачала наступні заходи: спрямування усіх коштів за державні платні послуги до державного бюджету; заборона передачі повноважень з надання державних платних послуг суб'єктам господарювання; ліквідація суб'єктів господарювання, утворених для надання державних платних послуг тощо.

Певним підсумком ініціатив Кабінету Міністрів України у сфері адміністративних послуг у 2009 році, а також базовим нормативним актом для сфери адміністративних послуг можна вважати Постанову “Про заходи щодо упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг” від 17 липня 2009 року № 737, якою Кабінет Міністрів затвердив Тимчасовий порядок надання державних, у тому числі адміністративних послуг. 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, а також послуги, що надаються іншими підприємствами, установами та організаціями, яким делеговані закріплені згідно з нормативно-правовими актами за органами виконавчої влади повноваження щодо їх надання (далі – суб'єкти), належать до державних послуг. При цьому до державних послуг не належать господарські послуги, які надаються органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами, організаціями.

В 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 року №682 було схвалено Концепцію проекту Закону України “Про адміністративні послуги” (далі – Концепція проекту Закону). Згодом згаданий проект Закону було схвалено Урядом та надіслано для подальшого розгляду до Парламенту. У 2010 році у зв'язку зі змінами урядів, законопроект було відкликано з Верховної Ради України. Лише 6 вересня 2012 року 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.

Одними з 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 максимально можливу 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.

Одночасно із ухваленням Закону України “Про адміністративні послуги” пріоритетним завданням є розвиток адміністративно-процедурного законодавства. На жаль, таке законодавство в Україні є недостатньо розробленим і представлене здебільшого окремими спеціальними законодавчими актами та актами підзаконного характеру. Тому є необхідним прийняття загального закону про адміністративну процедуру (Адміністративно-процедурного кодексу), який регламентує порядок розгляду та вирішення індивідуальних справ органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що новий етап модернізації системи адміністративних послуг розпочався у 2014 році із оголошенням Урядом України реформи місцевого самоврядування. У зв'язку з цим слід наголосити, що метою Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333, є формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної

організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, задоволення інтересів громадян у сферах життєдіяльності на відповідній території.

У грудні 2015 року Верховною Радою України ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг». Цей законодавчий акт розроблено в рамках виконання пункту 2.3.1 Коаліційної угоди, яким передбачено делегувати органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноваження з надання базових адміністративних послуг. Завданням реформи у цій сфері є надання публічних послуг відповідно до державних стандартів з урахуванням необхідності забезпечення територіальної доступності, що передбачає надання послуг на території громади, де проживає особа.

Багато дослідників та науковців зазначають, що на сьогодні питання надання послуг за принципом роботи «єдиного вікна» ускладнено через відсутність належної взаємодії між суб'єктами надання адміністративних послуг. Необхідність отримання різноманітних довідок, витягів, виписок, які видаються як державними органами так і органами місцевого самоврядування, а також відповідними підприємствами, установами, організаціями для отримання тої чи іншої адміністративної послуги, змушує отримувачів послуг вдаватись до корупції і «обходити закон», щоб задовольнити свої життєві потреби. Місцеві громади не мають можливості забезпечити якісне надання найбільш масових послуг, через відсутність повноважень у відповідних сферах.

Нове законодавство у сфері надання адміністративних послуг, яке набуло чинності у 2016 році, 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.

Новим законом віднесено до повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій надання адміністративних послуг, що мають найбільший попит серед жителів територіальних громад. Так, органам місцевого самоврядування (виконавчому органу сільської, селищної або міської ради, сільському голові (у випадку, коли відповідно до закону виконавчий орган сільської ради не утворено) надано повноваження щодо реєстрації місця

проживання та зняття з реєстрації місця проживання особи, ведення відповідного реєстру територіальної громади, що в результаті позбавить жителів необхідності збирати відповідні довідки про склад сім'ї та проживання, що необхідні при наданні соціальних та інших послуг.

Ефективне та прозоре державне регулювання у сфері надання адміністративних послуг є запорукою створення сервісної держави. Слід зазначити, що у всіх демократичних країнах базові адміністративні послуги надаються органами місцевого самоврядування або віддано на аутсорсінг. На шляху до європейської інтеграції України необхідним елементом, серед іншого, є передача відповідних повноважень на місця та створення ефективних та прозорих умов для отримання адміністративних послуг, що унеможливить корупцію та надасть рівні умови для споживачів адміністративних послуг.

Слід зазначити, що новий етап модернізації системи адміністративних послуг розпочався у 2014 році із оголошенням Урядом України реформи місцевого самоврядування. Нове законодавство у сфері надання адміністративних послуг, яке набуло чинності у 2016 році, 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.

Одночасно можна стверджувати, що питання надання адміністративних послуг загалом та утворення центрів надання адміністративних послуг, зокрема, поступово опинилось в центрі уваги керівництва Української держави. Тому ініціативи органів місцевого самоврядування зі створення центрів надання адміністративних послуг мають високі шанси на державну підтримку. Більше того, успішна діяльність муніципальних центрів надання адміністративних послуг дозволить місцевому самоврядуванню обґрунтовано претендувати на отримання до свої компетенції абсолютної більшості послуг, які досі в Україні надаються державними органами виконавчої влади (наприклад, пов'язані з паспортною системою, реєстрацією транспортних засобів тощо). Відтак слід належно скористатися таким інструментом у розбудові ефективної та дієвої системи публічної адміністрації на місцевому рівні.

Разом з тим, аналіз ініціатив Уряду у сфері надання адміністративних послуг засвідчив, що прості та фрагментарні відповіді на складні питання не є ефективними. Необхідним є впровадження системних заходів, що забезпечать реформування всієї сфери публічних послуг. З цією метою було б доцільним рекомендувати реалізацію

наступних заходів: відмовитись від практики надання господарських послуг органами влади та не створювати недобросовісну конкуренцію з боку публічного сектору приватним структурам; в частині надання адміністративних (тобто владних) послуг – впорядкувати плату за надання цих послуг у формі адміністративного збору; щодо кожної адміністративної послуги визначатись (на основі розрахунку) у питанні оптимального суб'єкта надання послуги (це має бути орган влади, або публічна установа чи підприємство, або недержавний суб'єкт); на перше місце поставити якість надання адміністративних послуг, а не їх дохідність для бюджету, адже держава має основним завданням, а можливо й самим сенсом існування, – служіння громадянам.

#### *Бібліографія*

1. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах (збірник науково-аналітичних та навчально-методичних матеріалів, нормативно-правових актів з питань впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні) / В.С. Куйбіда, В.В. Толкованов. – Київ, ТОВ “Поліграфічний Центр “Крамар”, 2010. – 258 с.

2. Енциклопедія державного управління: у 8 т. Під редакцією Ю.В. Ковбасюка. Київ, НАДУ при Президентові України, Київ, 2011. Том 6 «Державна служба» під редакцією Серьогіна С.М., Сороко В.М., 2011, 524 с.

3. Малиновський В. Сучасний стан і перспективи реформування публічної адміністрації в Україні / В. Малиновський // Вісник державної служби України. – 2009. – № 3. – С. 21–25.

4. Сороко В.М. Надання публічних послуг органами державної влади/ В.М.Сороко. – К., 2008.

5. Тимошук В.П. Оцінка якості адміністративних послуг /В.П.Тимошук, А.В.Кірмач. – К.:Факт, 2005.

6. Толкованов В. Добре врядування та інструменти його забезпечення на місцевому і регіональному рівнях: вітчизняний та зарубіжний досвід : монографія / В. Толкованов. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2013. – 264 с.

7. Шаров Ю.П. Муніципальні послуги: шлях до високої якості: моногр. /Ю.П.Шаров, Д.В.Сухінін. – Мелітополь: Видавн. Будинок ММД, 2008.