

АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ, ЗАКОНОДАВСТВА І ПРАКТИКИ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено проблематиці адміністративних послуг, оцінюванню розвитку відповідної теорії, державної політики та еволюції законодавства. Особливу увагу приділено питанням базових адміністративних послуг, децентралізації відповідних повноважень і створення інтегрованих офісів – центрів надання адміністративних послуг. Детально також аналізуються відносини щодо оплати адміністративних послуг та інші актуальні проблеми у сфері адміністративних послуг.

Ключові слова: публічні послуги, адміністративні послуги, децентралізація, центр надання адміністративних послуг, дерегуляція, плата за адміністративні послуги, адміністративний збір.



**Тимошук Віктор
Павлович,**

кандидат юридичних наук, науковий співробітник Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, заступник голови правління Центру політико-правових реформ

Протягом останніх років теорія адміністративних послуг в Україні зазнала суттєво розвитку. За цей час вона пройшла шлях від перших спроб теоретичного осмислення проблематики [1] до відображення в Академічному підручнику з адміністративного права [2, с. 300–309.]. З 2006 року, коли Кабінетом Міністрів України було затверджено Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [3], це питання стало одним із пріоритетних у державній політиці. Особливо помітною стала активність влади з 2009 року, коли почали регулярно прийматися урядові рішення з проблематики адміністративних послуг, і зрештою у вересні 2012 року було ухвалено Закон України «Про адміністративні послуги».

Наразі є потреба оцінити пройдений шлях і визначити актуальні проблеми теорії, законодавства та практики, а також подальші перспективи в цій сфері.

Відомо, що сама ідея адміністративних послуг прийшла в Україну з досвіду західних країн, де ще з 80-х років набула розквіту доктрина «нового публічного менеджменту» та орієнтація держави / влади на громадянина як клієнта. 1998 року ідею адміністративних (управлінських) послуг уперше було зафік-

совано в Концепції адміністративної реформи в Україні [4]. Безумовно, акцент на «служіння», «надання послуг» є надзвичайно корисним для будь-якої сучасної держави. Владі слід завжди пам'ятати, що вона існує саме для обслуговування суспільства загалом і кожного громадянина зокрема. Тобто орієнтація на потреби та інтереси клієнта (особи) з боку органів публічної адміністрації є беззаперечним позитивом теорії публічних послуг і адміністративних послуг як виду публічних послуг. У західних країнах основне завдання цієї ідеї полягало в тому, щоб перебудувати застарілу бюрократичну машину на більш гнучку організацію, що використовує кращі методи та підходи приватного сектору до обслуговування клієнтів.

Основними напрямками активності з проблематики «публічних послуг» у розвинених країнах були і залишаються:

1) створення найзручніших і найдоступніших умов для отримання послуг споживачами (зокрема розвиток ідеї інтегрованих офісів – англ. one-stop-shop, нім. – Burgerbüro; Burgeramt);

2) пошук оптимального суб'єкта надання послуг (створення «виконавчих агенцій», «роздержавлення» послуг / приватизація, використання методів приватного сектору в публічних інституціях тощо);

3) упровадження інформаційних технологій для надання послуг. Це стосується як електронізації окремих послуг, так і створення веб-порталів, присвячених публічним послугам (наприклад, портали www.service-public.fr (Франція), www.serviccanada.gc.ca (Канада)).

В Україні слід було вирішувати і низку інших завдань, зокрема «подрібнення» адміністративних послуг, тобто штучний поділ однієї адміністративної послуги на декілька окремих «платних послуг». У цьому сенсі теорія адміністративних послуг спрямовує владу на результативність, на надання цілісного продукту / послуги.

Загалом пройшовши навіть деяку термінологічну еволюцію (від конструкції управлінські послуги до категорії «адміністративні послуги», які проте в обох випадках ґрунтуються на характеристиці суб'єкта, що надає ці послуги, – на адміністрації), сьогодні можна стверджувати, що в Україні доволі розвинена теорія адміністративних послуг. Це стосується і широкого категорійного апарату («адміністративні послуги», «публічні послуги», «державні послуги», «муніципальні послуги» тощо), і доволі чітких класифікаційних ознак власне адміністративних послуг.

Слід вкотре відзначити, що ґрунтовний розвиток теорії адміністративних послуг зумовлений тим, що біля її джерел в Україні стояли правники-адміністративісти (насамперед В. Авер'янов, І. Коліушко).

Сьогодні можна стверджувати, що українська доктрина адміністративних послуг є по суті вітчизняним надбанням. Адже в такій «строгій» юридичній формі проблематика адміністративних послуг у західних країнах не розглядається.

У країнах, звідки до нас прийшла ідея послуг, категорія «послуг» щодо публічного сектору

вживається в найширшому і гнучкому значенні. Фактично йдеться про «публічні послуги», «послуги адміністрації», «послуги для громадян», «послуги для бізнесу» тощо. Акцент робиться не на юридичній складовій, а на тому, що всі продукти (рішення, дії тощо) публічної адміністрації у відносинах з приватними особами є послугами. Західні засновники теорії публічних послуг не надають відповідним категоріям жорсткого юридичного значення, і нам невідомі приклади ухвалення в цих країнах спеціальних законів з цієї проблематики, за винятком урегулювання питань плати за послуги.

Українське прагнення до чіткої термінологічної визначеності призвело до того, що маємо як позитиви в розвитку доктрини адміністративних послуг, так і деякі ризики. Поняття адміністративних послуг поряд з орієнтацією на цілісність послуги, поряд із чіткими класифікаційними ознаками не завжди дозволяє дати конкретну відповідь на питання, пов'язані з віднесенням або невіднесенням до адміністративних послуг «довідок»; звітів, декларацій і повідомлень; прохань, пропозицій і рекомендацій тощо. Нині цілком очевидно, що теорія адміністративних послуг мусить мати і певний рівень гнучкості для врахування раціональних потреб практики.

Варто нагадати ключові державні рішення з проблематики адміністративних послуг. Уперше повноцінно про неї згадано на державному рівні в Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади (2006 р.).

Але лише з 2008 р. почало реалізовуватися кілька ініціатив (певним підсумком яких можна вважати Постанову Уряду № 737 від 2009 року [5]), що зводилися насамперед до завдань ліквідувати підприємства, установи, організації, які надають «державні та адміністративні послуги», або позбавити їх відповідних повноважень. У Тимчасовому порядку надання адміністративних послуг, затвердженому вищезазначеною Постановою, також було визначено деякі межі щодо оплати адміністративних послуг; порядок спрямування коштів до бюджету, отриманих за адміністративні послуги; вимоги щодо розміщення інформації про адміністративні послуги та деякі інші вимоги до суб'єктів, що надають адміністративні послуги.

У 2010–2011 рр. почали додаватися і деякі «нотки» дерегуляції в цій тематиці, однак, як здається, владі все ж бракувало чіткого розуміння головних проблем, які пропонується вирішити реформою сфери адміністративних послуг. Для приватних осіб основними проблемами були і залишаються: 1) зарегульованість, тобто значна кількість послуг тощо, складність процедур; 2) низька якість адміністративних послуг, тобто проблеми з доступністю та зручністю отримання послуг («подрібнення» багатьох послуг на окремі платні послуги, тривалі строки надання послуг, обмежені форми звернення за послугами, черги, непристосовані до потреб відвідувачів приміщення адміністративних органів тощо); 3) непрозорість в оплаті адміністративних послуг і надмірні фактичні розміри плати за

окремі послуги. Проблеми, які турбують споживачів послуг, також є проблемами і для держави, адже впливають на реалізацію прав громадян, інвестиційний клімат, рівень корупції тощо.

Важливо також відзначити, що сфера адміністративних послуг чи не єдина, що залишається серед пріоритетів усіх урядів, починаючи з 2008 року. Уже тоді в урядових структурах усе активніше просувалася ідея окремого Закону про адміністративні послуги. Наукове бачення доцільності такого Закону було неоднозначним. Основним аргументом проти нього була відсутність чіткого, об'єктивно визначеного предмета регулювання. За винятком можливих рекомендаційних норм щодо утворення інтегрованих офісів, інші питання – про реєстр послуг, про веб-портал послуг тощо – можуть вирішуватися актами Уряду; або ж інші питання – про оплату, процедури – належать до предметів регулювання інших законодавчих актів.

6 вересня 2012 р. парламент ухвалив Закон України «Про адміністративні послуги» (далі – Закон). Основними його позитивами можна вважати:

- обов'язок органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій щодо утворення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП);

- законодавчу заборону вимагання документів та інформації, якою вже володіють суб'єкти надання адміністративних послуг або яку вони можуть отримати самостійно;

- упорядкування внутрішніх процедур надання адміністративної по-

слуги (через запровадження технологічних карток послуг) і надання зручної інформації для споживачів послуг (через установлений обов'язок широкого інформування та запровадження інформаційних карток адміністративних послуг);

- уведення уніфікованого поняття «адміністративний збір» як єдиної плати за платні адміністративні послуги;

- гарантування мінімальної кількості годин прийому суб'єктів звернень.

На жаль, у Законі збереглися деякі проблемні моменти та ризики, зокрема:

- обмеження кола суб'єктів надання адміністративних послуг. Замість урегулювання, на яких засадах це можуть робити підприємства та установи, останні було вилучено з переліку суб'єктів надання адміністративних послуг. Цим закладено проблему впорядкування наявної номенклатури таких послуг, а також зафіксовано можливість надання адміністративних послуг лише через публічних службовців. Такий підхід не відповідає тенденціям розвинених країн і може призвести до надмірної бюрократизації та загального здороження для платників податків вартості окремих адміністративних послуг;

- не зовсім реалістичною видається норма-завдання про встановлення законом переліку адміністративних послуг, адже останній може включати сотні позицій (за останніми даними Мінекономрозвитку на 2014 рік – понад 1500 адміністративних послуг), і забезпечити повноту такого

регулювання, його актуальність і стабільність, на наш погляд, неможливо;

– замість критерію «собівартості (фактичних витрат) надання адміністративної послуги» як максимального розміру плати за послугу (адміністративного збору) закладено незрозумілий критерій «соціального та економічного значення», тобто верхньої межі для встановлення плати за адміністративні послуги немає.

Важливо вкотре нагадати, що без ухвалення Закону (Кодексу) про адміністративну процедуру та законодавства про плату за адміністративні послуги (адміністративний збір) сфера правового регулювання адміністративних послуг зберігатиме багато прогалин. При цьому щодо питання законодавчого врегулювання процедури надання адміністративних послуг у цій частині слід імплементувати стандарти Ради Європи і досвід європейських країн щодо порядку прийняття адміністративних актів. Необхідно нарешті ухвалити Адміністративно-процедурний кодекс, проєкт якого вже давно розроблено робочою групою Міністерства юстиції. Саме цей законодавчий акт має затвердити й загальну процедуру надання адміністративних послуг через урегулювання порядку вирішення справ за заявами фізичних та юридичних осіб.

Зрештою вже дворічна реалізація Закону «Про адміністративні послуги» засвідчила, що низка прогнозованих ризиків підтвердилася. Про проблеми в питанні створення центрів надання адміністративних послуг буде йтися далі детально. Оцінка ви-

конання інших приписів Закону теж залишає бажати кращого. Досі не впорядковано Реєстр адміністративних послуг; не створено Єдиного державного порталу адміністративних послуг; зберігаються підприємства, які фактично надають адміністративні послуги (наприклад, державне підприємство «Документ» у сфері управління Державної міграційної служби) і т.ін. Причини такого становища різні: це і брак інституційної спроможності відповідальних міністерств (насамперед Мінекономрозвитку), і брак фінансування Закону, і брак політичної волі до боротьби з корупцією.

Наразі важливо оглянути загальні перспективи розвитку системи надання адміністративних послуг, що зосереджені навколо питань: 1) дерегуляції та адміністративного спрощення; 2) упорядкування оплати адміністративних послуг; 3) створення інтегрованих офісів – центрів надання адміністративних послуг; 4) децентралізації, тобто передачі / делегування повноважень з надання адміністративних послуг органам місцевого самоврядування.

Дерегуляція та адміністративне спрощення – це загальне скорочення кількості адміністративних послуг і спрощення процедур надання конкретних послуг. На короткострокову перспективу тут значним прогресом було б наведення порядку з «переліками платних послуг», затверджених Кабінетом Міністрів. Насамперед слід припинити практику «подрібнення» адміністративних послуг на кілька окремих платних послуг. Найпростіший шлях для вирішення цієї

проблеми – повне скасування всіх «переліків платних послуг».

Складніше питання – про доцільність ухвалення окремого Закону «Про перелік адміністративних послуг». Остання версія, підготовлена Мінекономрозвитку, як уже зазначалося, містить понад 1500 адміністративних послуг. Частково цей список «роздутий» за рахунок «вторинних» послуг – виготовлення дублікатів, надання копій, анулювання ліцензій / дозволів за заявою особи. Але в будь-якому разі слід кардинально скоротити загальну кількість адміністративних послуг.

Необхідно впорядкувати ситуацію з оплатою адміністративних послуг. Основними проблемами споживачів адміністративних послуг у частині їх оплати є часто необґрунтовані розміри плати, насамперед через «подрібнення» однієї послуги на кілька окремих «платних послуг», а також непрозорість системи оплати таких послуг.

Для держави проблемою є неконтрольованість збирання та використання коштів за адміністративні послуги, що фактично має два наслідки. З одного боку, держава недоотримує кошти, які збираються різними неправомірними суб'єктами, що де-факто надають адміністративні послуги (зокрема деякими державними підприємствами). З іншого боку, багато адміністративних послуг мають такі мізерні розміри (наприклад, за деякі послуги РАГС і за реєстрацію місця проживання платежі складають по 85 копійок), що це не виправдовує навіть витрат на адміністрування таких платежів.

Для органів місцевого самоврядування проблемою є брак ресурсів на забезпечення організації надання адміністративних послуг, включаючи такі елементарні потреби, як папір, картриджі, витрати на поштові відправлення тощо, оскільки абсолютна більшість адміністративних послуг місцевого самоврядування визначені законами як безоплатні для суб'єктів звернення.

Серед основних причин виникнення цих проблем можна виділити кілька. По-перше, це хаотичність розвитку законодавства з питань оплати адміністративних послуг. В одних випадках плата за адміністративні послуги визначається в законах або актах аналогічного рівня (наприклад, Декрет Кабінету Міністрів України «Про державне мито» визначає розміри плати за видання паспортних документів та деякі інші адміністративні послуги тощо). Таких законів налічується більше сотні, і вони по-різному називають платежі, які мають характер плати за адміністративні послуги («державне мито», «реєстраційний збір», «ліцензійний збір», «плата» тощо), а також по-різному визначають і самі розміри плати (у неоподатковуваних мінімумах; у мінімальних заробітних платах; в абсолютних одиницях; у відсотковому вимірі тощо).

Ще частіше платежі за надання адміністративних послуг закріплюються на рівні підзаконних нормативно-правових актів. Багато «платних послуг», зокрема фактично дублюючих або додаткових платежів за адміністративні послуги, визначені окремою групою актів Кабінету Міністрів України про

затвердження вже згаданих «переліків платних послуг» (див., наприклад, Постанову Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. № 1098 «Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби платних послуг»). Наразі таких «переліків платних послуг» близько 40, і ними затверджено понад 600 «платних послуг». Більше того, фактично додаткові платежі за дії, які нав'язуються при наданні адміністративних послуг, закріплені в актах центральних органів виконавчої влади та навіть окремих державних підприємств (наприклад, послуги Державного підприємства «Документ» у сфері управління Державної міграційної служби визначені наказом цього підприємства № 54/1 від 18 липня 2012 р.). Таким чином, через невпорядкованість законодавства – закріплення норм щодо оплати послуг у нормативно-правових актах різного рівня – зі споживачів кошти можуть стягуватися без належних підстав і в необґрунтованих розмірах.

Ухвалений 2012 року Закон «Про адміністративні послуги» визначив деякі параметри державної політики у цій сфері у ст. 11. Найважливішими з них є кілька. Визначено, що при наданні адміністративних послуг у випадках, передбачених законом, справляється плата (адміністративний збір). Розмір плати за надання адміністративної послуги (адміністративного збору) і порядок її справляння визначаються законом. Плата за надання адміністративної послуги (адміністративний збір) вноситься суб'єктом звернення одноразово за

весь комплекс дій та рішень суб'єкта надання адміністративних послуг, необхідних для отримання адміністративної послуги (включаючи вартість бланків, експертиз, здійснюваних суб'єктом надання адміністративної послуги, отримання витягів з реєстрів тощо).

Проте є проблеми і з виконанням цього Закону, і з нечіткістю деяких його положень. Адже в Законі відсутні критерії платності та безоплатності адміністративних послуг, крім соціальних. І найголовніше – не визначено, яким чином визначається розмір плати (адміністративного збору) за платні адмінпослуги.

Другою причиною проблем у сфері оплати адміністративних послуг є формальна безоплатність багатьох адміністративних послуг. Популярною є точка зору, що адміністративні послуги мають бути безплатними, оскільки держава утримується на кошти платників податків. Проте податки витрачаються насамперед на загальні публічні послуги, що надаються всьому суспільству: оборона, громадська безпека і т.д. Натомість адміністративні послуги мають персоналізований характер, і громадяни користуються ними в різному обсязі або ж не користуються деякими послугами взагалі. Податки не можуть покрити всіх витрат адміністративних органів у зв'язку з наданням адміністративних послуг, і їх фінансування за рахунок державного бюджету є несправедливим щодо самих платників податків. Формальна безоплатність багатьох адміністративних послуг може призводити лише до фактичного здороження її вартості

для суб'єктів звернення. Натомість законна офіційна платність адміністративних послуг, навпаки, може бути кориснішою для суспільства, оскільки зменшує корупційну мотивацію в суб'єктів звернення.

І нарешті третя причина проблем у сфері оплати адміністративних послуг – це бюджетне недофінансування органів влади, фактична вимушеність до заробляння коштів. Тягар витрат покладається на нелегальні або напівлегальні пособи зі споживачів адміністративних послуг.

Проблема оплати адміністративних послуг також значною мірою залежить від порядку формування та наповнення Державного бюджету, що складається із загального та спеціального фондів. Останніми роками більшість коштів за адміністративні послуги спрямовувалася до загального фонду Державного бюджету, де вони фактично «розчинялися». Відтак у суб'єктів надання адміністративних послуг не вистачає ресурсів на належне надання послуг. Це вважається однією з причин, чому органи влади зацікавлені в наданні додаткових «платних послуг», кошти за які більшою мірою виконують компенсаційну функцію. Наприклад, сьогодні у структурі оплати паспорта громадянина України для виїзду за кордон – 170 грн. – це державне мито, що спрямовується до загального фонду Державного бюджету. А для компенсації витрат за бланк паспорта та за «оформлення і видачу паспорта...» із громадян стягуються додаткові кошти (це окремо 120 грн. і 87,15 грн.) на підставі Постанови Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р.

№ 1098. До речі, такий підхід подвійної оплати адміністративної послуги вже визнано неправомірним за рішенням Верховного Суду України від 3 грудня 2013 р., яке проте досі не виконується. Проте переважна більшість платних послуг не захищені в Державному бюджеті від використання отриманих коштів на інші цілі.

Для розв'язання проблем з оплатою адміністративних послуг є доцільними розробка і впровадження нового систематизованого законодавства. Такий акт можна назвати Законом «Про адміністративний збір» (далі – Закон). У ньому має бути максимально повно врегульовано порядок оплати та розміри адміністративних зборів.

У Законі треба дати чітке законодавче визначення поняття, видів та функцій адміністративного збору. При цьому адміністративний збір можна визначити як різновид обов'язкового платежу, що сплачується суб'єктом звернення за надання йому адміністративної послуги, у зв'язку з отриманням ним спеціальної індивідуальної вигоди – створенням умов для реалізації (набуття) права, зміни чи припинення права, виконання обов'язку. Адміністративний збір не є податком.

Адміністративний збір має встановлюватися насамперед з метою повного або часткового відшкодування державі та/або громаді витрат на надання адміністративної послуги. У виняткових випадках адміністративний збір може встановлюватися також з метою отримання додаткових публічних доходів.

Адміністративний збір мають складати витрати, безпосередньо

пов'язані з розглядом і вирішенням справи про надання адміністративної послуги.

Адміністративний збір в ідеалі має встановлюватися у фіксованому розмірі та визначатися в національній грошовій одиниці України – гривні. Хоча, враховуючи нестабільність економіки України, особливо у кризовий 2014 рік, прийнятним є варіант установлення розмірів адміністративного збору у «прив'язці» до мінімальної заробітної плати.

При запровадженні нових платних адміністративних послуг і перед установленням нового розміру адміністративного збору суб'єкт, відповідальний за надання цього виду адміністративних послуг, має скласти прогнозований перелік витрат. При цьому складним є питання, чи включати до складу витрат непрямі витрати – оплату праці технічного персоналу, комунальних послуг, оренди приміщення, зносу основних засобів та нематеріальних активів (амортизації). Як здається, саме інвестиція в базову інфраструктуру (приміщення тощо) мала би бути внеском влади, і ці витрати не мають вимагатися для покриття від отримувачів адміністративних послуг. Розмір адміністративного збору за надання державної адміністративної послуги певного виду має бути однаковим незалежно від фактичної собівартості в конкретній адміністративно-територіальній одиниці. Тобто розміри адміністративних зборів мають базуватися на середніх витратах, необхідних для надання адміністративних послуг.

Підвищений розмір адміністративного збору може встановлюватись

у разі пришвидшеного (термінового) надання адміністративної послуги.

Адміністративний збір за виготовлення та видання дублікатів документів, на яких оформляються результати надання адміністративних послуг, витягів і виписок і тому подібні «вторинні» послуги мають ґрунтуватися на вартості бланків відповідних документів і витрат часу персоналу, що надає такі послуги. Для зручності такі розміри можуть бути встановлені універсально – наприклад, у відсотковому вираженні до «основної» адміністративної послуги чи взагалі як єдиний платіж для всіх типів дублікатів і копій документів.

Законодавство мусить надати можливість справляти з суб'єкта звернення кошти на витрати, зумовлені індивідуальними запитами суб'єкта звернення, – наприклад, витрати на поштові пересилання чи кур'єрську доставку документів. Також витрати на поштові пересилання можуть включатися до загального розрахунку адміністративного збору.

Розміри адміністративних зборів мають періодично переглядатися.

Закон «Про адміністративний збір» має містити в додатку перелік розмірів адміністративного збору за конкретні адміністративні послуги, що користуються найбільшим попитом серед громадян, тобто так звані «базові» адмінпослуги.

У Законі слід закріпити і порядок та способи сплати адміністративного збору. Адміністративний збір, за загальним правилом, має вноситися суб'єктом звернення один раз перед або при поданні заяви на отримання адміністративної послуги. Адміні-

стративний збір може сплачуватися двома платежами, якщо розмір плати за надання адміністративної послуги є значним, а повноваження суб'єкта надання адміністративних послуг щодо надання адміністративної послуги має дискреційний характер. Тоді збір може сплачуватися таким чином: спочатку сплата авансового платежу, який має покривати витрати на адміністративне провадження; потім сплата решти збору після вирішення адміністративної справи в разі прийняття позитивного для суб'єкта звернення рішення.

Важливо врегулювати питання цільового використання коштів, що надходять від сплати адміністративного збору. Розподіл адміністративного збору має передбачати забезпечення належної фінансової спроможності суб'єктів надання адміністративних послуг – безпосередніх суб'єктів надання послуг за рахунок коштів, отриманих як адміністративний збір. Саме тому адміністративний збір має зараховуватися до спеціального фонду Державного бюджету і відповідно «прив'язуватися» до суб'єкта надання адміністративної послуги.

Суб'єкти надання адміністративної послуги зобов'язані готувати та оприлюднювати фінансові звіти, де має бути вказана інформація про зібрані у вигляді адміністративного збору кошти і про їх використання.

Інший напрямок державної політики у сфері адміністративних послуг має полягати в подальшій підтримці створення центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), тобто інтегрованих офісів. Тут надзвичайно важливо враховувати поло-

ження ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги» і коректно їх виконувати.

Утворення ЦНАП при міських радах міст обласного значення, районних є обов'язковим. Рішення про утворення ЦНАП при міських радах міст районного підпорядкування та селищних рад приймається на розсуд відповідних місцевих рад.

Частина 4 статті 12 Закону передбачає, що з метою забезпечення належної територіальної доступності адміністративних послуг можуть утворюватися територіальні підрозділи центру надання адміністративних послуг.

Згідно з ч. 6 ст. 12 Закону «Про адміністративні послуги» перелік адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП, визначається органом, який створив ЦНАП. Отже, за загальним правилом, особливо для органів місцевого самоврядування, обсяг послуг, які надаються через ЦНАП, тобто конкретний перелік, визначається самостійно органом, який утворив (утворює) ЦНАП. З точки зору інтересів споживачів послуг важливо, щоб у ЦНАП надавалася максимальна кількість послуг і щоб там обов'язково були популярні (базові) адміністративні послуги. Зокрема до базових адміністративних послуг можна віднести послуги з реєстрації актів громадянського стану; реєстрації місця проживання і видання (обміну) паспортних (ідентифікаційних) документів; реєстрації нерухомості; реєстрації суб'єктів господарювання; реєстрації транспортних засобів і видання (обміну) посвідчень водія тощо.

Основним інструментом інтеграції цих послуг у ЦНАП є норми абзацу першого ч. 7 ст. 12 Закону, за яким до переліку адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП, мають бути включені послуги органів виконавчої влади, які мають надаватися в ЦНАП за переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України. Такий перелік було затверджено лише 16 травня 2014 р. [6]. Але для його реалізації ще потрібні зміни у спеціальних (тематичних) законах, які б уможливили надання адміністративних послуг (насамперед «швидких») адміністраторами та/або залучення «представників» суб'єктів надання адміністративних послуг до роботи у ЦНАП, принаймні на перехідний період.

Особливу увагу слід звернути на ч. 8 ст. 12 Закону «Про адміністративні послуги», за якою суб'єктам надання адміністративних послуг забороняється здійснювати прийом заяв суб'єктів звернень щодо надання адміністративних послуг, видавати суб'єктам звернень оформлені результати надання адміністративних послуг, якщо такі послуги за законом надаються через центри надання адміністративних послуг. Досвід міст, у яких ЦНАП функціонували ще до ухвалення Закону, однозначно підтверджує раціональність цієї норми. Адже в разі збереження «паралельного прийому» і через ЦНАП, і безпосередньо в суб'єкта надання адміністративної послуги суб'єкти звернення часто зверталися не до ЦНАП, а до посадової особи, яка вирішує справу. Така ситуація унеможлилювала ефективну роботу ЦНАП,

адже паралельна реєстрація вхідних документів з однієї категорії справ унеможливило контроль за однопорядковим вирішенням цих справ. У суб'єкта надання адміністративних послуг зберігається потреба утримувати персонал, що здійснював прийом відвідувачів, і відповідно облаштовувати приміщення, тобто державі потрібно фінансувати подвійну інфраструктуру.

У абзаці першому ч. 11 ст. 12 Закону визначено вимоги щодо часу прийому суб'єктів звернень у ЦНАП. Важливо наголосити, що час прийому є загальним (єдиним) для всіх адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП. Отже, існування окремих (диференційованих) годин прийому щодо окремих категорій адміністративних послуг – чи в розрізі окремих суб'єктів надання адміністративних послуг, чи з розподілом на години для консультацій та години для прийому документів – є неприйнятним.

1 серпня 2013 р. Кабінет Міністрів України Постановою № 588 затвердив Примірний регламент центру надання адміністративних послуг (далі – Примірний регламент). У цьому акті Уряду викладено багато норм рекомендаційного характеру, які можуть сприяти більш повноцінному впровадженню ідеї ЦНАП. Особливу увагу варто звернути на норми Примірного регламенту, за якими приміщення центру поділяється на відкриту та закриті частини. У відкритій частині здійснюється прийом, консультування, інформування та обслуговування суб'єктів звернення. При цьому сектор обслуговування має бути утворений за

принципом відкритості розміщення робочих місць. Це дуже важлива норма регламенту, адже вона спрямовує до використання для роботи з відвідувачами так званий «відкритий простір», а не кабінетну систему.

Станом на середину 2014 року дворічна реалізація Закону показала, що є низка типових проблем у питанні створення і функціонування центрів надання адміністративних послуг. Зокрема ініціатива створення ЦНАП втілюється доволі успішно на рівні міст – обласних центрів. Це дійсно офіси, орієнтовані на громадян, які пропонують чималий спектр послуг у зручний спосіб, адже це некабінетна система обслуговування, що додає і прозорості в роботі чиновників; орієнтований на громадян режим роботи; електронне регулювання черги; рецепція; умови для осіб з обмеженими фізичними можливостями; супутні послуги (ксерокопіювання, банківські послуги). Міста-лідери запроваджують електронні консультації, можливість попереднього запису на прийом через телефон та інтернет, SMS-інформування про вирішення справи; відкривають територіальні філії ЦНАП у різних районах міста тощо.

Але в більшості міст ще далеко не повністю використали потенціал ЦНАП для якісного обслуговування споживачів. Наразі на перший план виходить така проблема в роботі ЦНАП, як брак популярних (базових) адміністративних послуг у ЦНАП. Головною причиною браку базових адмінпослуг у компетенції ЦНАП є те, що Кабінет Міністрів півтора роки не приймав відповідного переліку по-

слуг органів виконавчої влади, які надаються через ЦНАП. Але навіть після його ухвалення (16 травня 2014 р.) з виконанням цього урядового рішення більшість центральних органів виконавчої влади всіляко зволікають. Крім цього переліку для повноцінного надання базових адміністративних послуг через ЦНАП потрібні додаткові зміни в законодавство.

Також проблемами є: незавершеність підготовчої роботи до початку роботи ЦНАП (не всі ЦНАП мають затверджений регламент, перелік послуг, інформаційні та технологічні картки); неналежний режим їх роботи (у багатьох ЦНАП фактично існує окремий розклад для послуг, що надаються різними структурними підрозділами); паралельний прийом документів поза ЦНАП; неузгодженість дозвільного законодавства у сфері господарської діяльності та законодавства про адміністративні послуги.

Інше принципове питання для роботи ЦНАП – це статус їх персоналу. Надання адміністративних послуг через «адміністраторів» (питання назви посади тут вторинне), тобто універсальних працівників, підпорядкованих керівнику ЦНАП та органу, який утворив ЦНАП, має суттєві переваги для суб'єктів звернення та загальної якості надання адміністративних послуг: Насамперед це гнучкість персоналу, що сприяє оптимізації використання робочих місць у ЦНАП, надає можливість суб'єкту звернення замовляти декілька послуг в одного працівника і надає можливість керівництву ЦНАП впливати на регулювання черг. Максимальна універсалізація персоналу (адміністраторів)

була б ідеальною. Але виправданим є підхід і часткової універсалізації, тобто спеціалізації кожного адміністратора (груп адміністраторів) на певній групі адміністративних послуг.

Протилежною є модель роботи ЦНАП через «представників суб'єктів надання адміністративних послуг», що має низку очевидних недоліків і ризиків. Найгірше, що потреба забезпечити постійні робочі місця для представників усіх (різних) суб'єктів надання адміністративних послуг вимагає великої кількості персоналу, великих площ приміщень та інших матеріальних ресурсів. Проте необхідно враховувати, що на перехідний період, доки наразі ЦНАП лише формуються і розширюють номенклатуру послуг, залучення «представників» є цілком виправданим. Без цього і без зміни законодавства прогрес неможливий.

Нині найбільш актуальними заходами для подальшого реформування сфери адміністративних послуг і розвитку ЦНАП можна назвати:

– пріоритетне завершення створення ЦНАП у великих містах (обласних центрах і містах з кількістю мешканців понад 50–100 тис.). Як показує практика, позитивний досвід успішної діяльності наявний в інших містах та районах, навколо належного ЦНАП;

– ухвалення законодавства, яке дозволить на перехідному етапі (1–1,5 роки) надавати у ЦНАП адміністративні послуги із залученням «представників» територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади. Лише так можна в ко-

роткостроковій перспективі зробити ЦНАП дійсно інтегрованими офісами з необхідним набором адміністративних послуг;

– прийняття законів, які б уповноважили адміністраторів ЦНАП самостійно надавати «швидкі» адміністративні послуги (наприклад, здійснювати реєстрацію місця проживання, видання витягів з різних державних реєстрів);

– забезпечити узгодження дозвільного законодавства із Законом «Про адміністративні послуги»;

– і найважливіше – здійснити законодавчу децентралізацію базових адміністративних послуг.

Взагалі на шляху до загального підвищення якості надання адміністративних послуг особливої актуальності набуває питання **децентралізації повноважень з надання адміністративних послуг** на рівень органів місцевого самоврядування, зокрема через інструменти делегування. І хоча в багатьох випадках цей напрямок потребує узгодження з реформою місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою, проте частину повноважень можна вже передати місцевому самоврядуванню (принаймні містам обласного значення). Зокрема це стосується вже неодноразово згаданих базових адміністративних послуг. На довгострокову перспективу така децентралізація має бути генеральним напрямком державної політики, оскільки саме децентралізація дозволяє суттєво покращити якість послуг через підвищення впливу громади на суб'єктів надання цих послуг.

З оцінки даних Реєстру адміністративних послуг [7] можна зауважити, що центральні органи виконавчої влади (далі – ЦОВВ) включно з їх територіальними органами надають понад 1200 адміністративних послуг. Тобто у наданні адміністративних послуг в Україні домінує центральна виконавча влада та її територіальні органи.

Ураховуючи значний обсяг адміністративних послуг, проблематику децентралізації слід розглянути з акцентом на ключові послуги, яких потребують громадяни. До базових адміністративних послуг можна віднести послуги, з отриманням яких протягом життя стикається абсолютна більшість громадян. Це, як уже зазначалося, реєстрація актів цивільного стану (далі – РАЦС); реєстрація місця проживання, видання паспортів («внутрішнього» та «для виїзду за кордон»); реєстрація колісних транспортних засобів, видання посвідчень водія; реєстрація прав власності на нерухоме майно, зокрема на землю; надання дозволів у сфері будівництва та перепланування (зокрема щодо індивідуальних будинків і перепланування квартир); реєстрація суб'єктів господарювання; соціальні адміністративні послуги (призначення різних видів соціальної допомоги та субсидій). До соціальних мали б належати й адміністративні послуги щодо виділення соціального житла; призначення та перерахунку пенсій; послуги у сфері зайнятості (насамперед реєстрація безробітних і призначення відповідної допомоги).

Нині ці послуги майже повністю надаються органами виконавчої

влади для сільського населення, за винятком окремих послуг у сфері РАГС. При цьому мешканці сіл і селищ мусять звертатися на районний рівень – до районної державної адміністрації або територіальних органів / підрозділів ЦОВВ на районному рівні. На рівні міст адміністративні послуги також надаються територіальними органами / підрозділами ЦОВВ, серед яких можна виділити Державну реєстраційну службу (Укрдержреєстр), ДАІ / МВС, Державну міграційну службу.

Головною проблемою базових адміністративних послуг є їх віддаленість (територіальна недоступність) для мешканців більшості сіл і селищ. Адже за їх отриманням необхідно їхати до районного чи навіть обласного центру (як-от за послугами Державної архітектурно-будівельної інспекції). На практиці це призводить до значних труднощів в отриманні таких послуг.

Надання більшості базових адміністративних послуг органами виконавчої влади також означає, що органи місцевого самоврядування не мають належних важелів для забезпечення якості цих послуг.

За положеннями Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг, основними стандартами базових адміністративних послуг можуть бути:

1) територіальна доступність – базові адміністративні послуги мають надаватися у громаді, де проживає особа, без потреби візиту до районного чи обласного центру. Враховуючи попереднє моделювання громад при підготовці адміністративно-

територіальної реформи, можна прогнозувати, що в більшості громад до адміністративного центру відстань складатиме в середньому 10 км. Ці показники можуть братися за мінімальний стандарт фізичної доступності на першому етапі. Тобто відстань до офісу, у якому надаються адміністративні послуги (це переважно ЦНАП), не має перевищувати 10 км. для 95% мешканців громади. У майбутньому слід буде прагнути до скорочення відстані до офісу / ЦНАП принаймні до 3–5 км (як у ФРН, Канаді), насамперед через створення територіальних філій ЦНАП;

2) зручність – базові адміністративні послуги мають за можливості надаватися в одному офісі (ЦНАП). Для малих громад це означає доцільність зосередження всіх виконавчих органів та підрозділів в одному приміщенні. Для громад з чисельністю понад 100 тис. мешканців або з особливою географією додатково мають утворюватися філії ЦНАП – додаткові пункти обслуговування мешканців. Серед іншого цей стандарт додатково має включати: максимальний вибір особою способу звернення за послугою (особисто, поштою, у перспективі – електронною поштою); відповідний обсяг «прийомних годин»; можливість отримання супутніх послуг, зокрема оплати.

Для ефективної децентралізації конкретних груп адміністративних послуг необхідним є спрощення деяких процедур. Зокрема функцію реєстрації місця проживання, видання паспортів (внутрішнього / у перспективі – посвідчення особи – та паспорта для виїзду за кордон) має бути

передано органам місцевого самоврядування (виконавчим органами рад громад) у порядку виконання делегованих повноважень. Централізованому обліку має підлягати лише видання та відповідне виготовлення паспортів. Тобто замовлення такого паспорта має здійснюватися громадянином через виконавчий орган місцевого самоврядування, який надсилає відповідний запит до ЦОВВ чи його підприємства – виробника паспорта.

Щодо реєстрації місця проживання, то тут взагалі держава і громади лише виграють від децентралізації. Адже вести місцевий реєстр мешканців громади значно легше, ніж далі намагатися створити централізовану базу даних. І перевести в електронну форму наявні нині паперові реєстри також значно реальніше. При цьому має бути забезпечено умови для взаємодії між органами реєстрації. В ідеалі децентралізацію повноважень з реєстрації місця проживання було б добре поєднати зі зміною характеру такої реєстрації – переходом з «дозвільного» на «повідомний» порядок.

Аналогічні зміни стосуються реєстрації прав власності на нерухоме майно, зокрема на землю. Ці адміністративні послуги мають виконувати органи місцевого самоврядування в порядку делегування, аналогічно – до державних реєстраторів щодо суб'єктів господарювання до липня 2013 р. Кожен виконком громади мусить отримати автоматизовану точку доступу для роботи з відповідною базою даних. Ведення відповідних баз даних має залишатися у визначеному центральному органі виконав-

чої влади. Відповідно потрібно повернути модель реєстрації суб'єктів господарювання, яка функціонувала до липня 2013 року.

Функції реєстрації колісних транспортних засобів, видання посвідчень водія також має бути передано від ДАІ МВС до компетенції органів місцевого самоврядування. Звичайно, реєстрація транспортних засобів та інформація про видані посвідчення водія має вноситися до відповідних баз даних (реєстрів), що ведуться уповноваженим ЦОВВ. Але при цьому у процедурі видання посвідчення водія потрібно відмовитися від чинного нині подвійного здавання іспитів: спочатку в закладі з підготовки водіїв, а потім – повторно у МРЕВ. Держава має відповідально ставитися до акредитації закладів з підготовки водіїв, контролювати якість роботи цих закладів. При реєстрації транспортних засобів достатньо відмовитися від експертного огляду номерів двигуна та кузова. За таких змін громадяни зможуть отримувати відповідні адміністративні послуги лише на основі подання документів до виконавчих органів місцевого самоврядування / ЦНАП. Більше того, при такій моделі буде впорядковано і діяльність самої ДАІ, адже цей орган зможе зосередитися лише на інспекційній функції.

Загальна модель взаємодії ЦОВВ та органів місцевого самоврядування (ОМС) щодо надання цих «делегованих» повноважень може полягати в такому: ОМС здійснює безпосереднє надання послуг, тобто спілкується з громадянами. За ЦОВВ зберігається функція ведення загаль-

нодержавних реєстрів. ЦОВВ можуть здійснювати функцію допуску до роботи в реєстрах (в окремих сферах) через інструмент сертифікації чи допуску службовців до виконання відповідних функцій. Також ЦОВВ може виконувати роль органу, що розглядає в адміністративному порядку скарги на вчинення тих чи інших реєстраційних дій. Звичайно, за національним рівнем залишається функція вироблення правил (політики, законодавства), яку здійснює відповідне міністерство, у сфері спрямування і координації якого перебуває ЦОВВ, відповідальний за реалізацію політики.

Необхідно ще раз наголосити, що перевагами політики децентралізації є такі: підвищення впливу громади на якість послуг; ефективна організація надання послуг (належні повноваження в керівника, відповідальність); ефективне використання публічних ресурсів (персоналу, приміщень, техніки тощо).

Як певну альтернативу питання децентралізації повноважень з надання адміністративних послуг або паралельний напрямок покращення їх якості можна розглядати і «приватизацію послуг» та/або впровадження конкуренції. Зокрема відомо, що така політика є популярною в багатьох західних країнах. Окремі приклади такої приватизації є і в Україні, коли технічний огляд транспортних засобів здійснюють акредитовані станції технічного обслуговування. Але важливо пам'ятати, що приватизація окремих адміністративних послуг потребує виконання кількох умов: 1) жорсткої боротьби з корупцією; 2) прозорого

законодавчого регулювання процедури надання певної послуги та її оплати; 3) належного державного контролю за законністю та якістю послуг.

Звичайно, у контексті реформи системи надання адміністративних послуг особливу увагу треба приділяти впровадженню електронного урядування. У цьому контексті має йтися і про створення національного веб-ресурсу (сторінки на урядовому веб-порталі), присвяченого всім адміністративним послугам, і про електронізацію конкретних послуг.

Підводячи підсумки відзначимо, що тема адміністративних послуг однозначно є однією з найактуальніших для України. Активність влади має зосереджуватися навколо питань якості послуг і максимального спрощення та дерегуляції. Також слід заручитися підтримкою органів місцевого самоврядування та суспільства в цій реформі, для чого потрібно продемонструвати волю до децентралізації повноважень з надання адміністративних послуг.

Список використаних джерел:

1. Коліушко І. Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права /

Коліушко І., Тимошук В. // Право України. – 2001. – №5. – С. 30-34.

2. Адміністративне право України. Академ. курс : підруч. : [у 2 т.]: Т. 2. Особл. частина. Розділ VI. Діяльність з надання адміністративних послуг / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: Юрид. думка, 2005. – 624 с.; гл. 17 «Надання адміністративних послуг» Розділу VII / там само: Т. 1. Заг. частина, 2007. – 592 с.

3. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р.

4. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – Ст. 32.

5. Про заходи щодо упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2010 р. № 737.

6. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523-р.

7. Реєстр адміністративних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/MixedList?tag=ReiestrAdministrativnikhPoslug>.

Тимошук В. П. Административные услуги: проблемы теории, законодательства и практики в Украине.

Статья посвящена вопросу развития теории административных услуг в Украине, оценке государственной политики и эволюции законодательства в этой сфере. Анализируется проблематика базовых административных услуг, вопросы децентрализации соответствующих полномочий и создания интегрированных офисов – центров предоставления административных услуг. Также особое внимание уделяется проблематике оплаты административных услуг.

Ключевые слова: публичные услуги, административные услуги, децентрализация, центр предоставления административных услуг, дерегуляция, оплата административных услуг, административный сбор.

Tymoshchuk V. P. Administrative services: problems of theory, legislation and practice in Ukraine

The article highlights the issues of theory of administrative services in Ukraine, including a comparison with international experience. Emphasis is put on a juridical development of doctrine on administrative services in Ukraine, and on the unique experience of adopting a special law on administrative services. Herewith there are provided characteristics of this law, analyzing positive and negative sides of such a formalizing approach, the problems of practical implementation of the Law. It is also provided an overview of the state policy in the field of administrative services, including key policy papers and laws.

Special attention in the article is paid to an establishment of integrated offices – centers of administrative services (TSNAP). The article highlights the issues of legislative requirements on TSNAPs' establishment and also practical problems that authorities face during this work.

The article is written in the context of problematic issues of decentralization that is to say a transfer of power to local authorities. There are explored problems of basic administrative services that is particularly important in the context of policy on decentralization. Decentralization in this sphere is already possible and can give the opportunity to improve services' quality, enhance an efficiency of public resources' using. The directions of changes on procedures of particular administrative services' providing are determined so that make it possible to delegate them to local self-government. The article contains the suggestions concerning an order of interaction between central executive authorities and local self-government on the subject of realization of the particular delegated powers.

The separate bloc of the article concerns the issues of administrative services' payment. This bloc contains determination of main problems of this sphere and the suggestions concerning a legislative determination of the criteria of pay/free services, order of determination of services' cost and using income from them. In particular, the justification of position on the conjunction of administrative services' cost and subjects of their providing.

The article also highlights the issues of deregulation (that means reducing a total amount of services and administrative simplification) and last governmental law-drafting initiatives on administrative services. The approach on privatization and/or ensuring of competition in the sphere of administrative services are actual in this context.

It is emphasized that the reform of administrative services' system can significantly improve the business climate in the country and reduce corruption.

Key words: public services, administrative services, decentralization, centre of administrative services, deregulation, payment of administrative services, administrative fee.

Стаття надійшла до редакції 22.11.2014