

ОДЕСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ

ПИСАРЕНКО ГАННА МИКОЛАЇВНА

УДК 324.92 (477)

**АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ В УКРАЇНІ:
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове
право; інформаційне право

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Одеса – 2006

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Одеській національній юридичній академії
Міністерства освіти і науки України.

- Науковий керівник** доктор юридичних наук, професор
Ківалов Сергій Васильович,
Верховна Рада України, народний депутат,
Голова комітету з питань правосуддя
- Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, професор
Авер'янов Вадим Борисович,
Інститут держави і права імені В.М. Корецького
НАН України, завідуючий відділом проблем
державного управління та адміністративного
права;
- кандидат юридичних наук, доцент
Ярмакі Христофор Петрович,
Одеській юридичний інститут Харківського
національного університету внутрішніх справ
МВС України, начальник кафедри
адміністративного права та адміністративної
діяльності органів внутрішніх справ;
- Провідна установа** Київський національний університет
імені Тараса Шевченка, кафедра
конституційного та адміністративного
права (м. Київ).

Захист відбудеться 14 жовтня 2006 р. на засіданні спеціалізованої вченої
ради Д 41.086.01 в Одеській національній юридичній академії за адресою:
65009, м. Одеса, вул. Фонтанська дорога, 23.

З дисертацією можна ознайомитися в науковій бібліотеці Одеської
національної юридичної академії за адресою: 65009, м. Одеса,
вул. Піонерська, 2.

Автореферат розісланий 11 вересня 2006 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Л.Р. Біла

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Ефективне і вільне здійснення прав людини – одна з головних ознак демократичного суспільства і правової держави. Права людини в сучасному українському суспільстві мають стати не другорядним завданням, що здійснюється у сфері функціонування виконавчої влади, а її найголовнішою метою, яка покликана принципово змінити історичну парадигму стосунків між державою і людиною.

Мета „служіння” держави інтересам людини хоч і знайшла пряме текстуальне відтворення в Концепції адміністративної реформи, але поки що не стала пануючою як у свідомості державних службовців, так і в практичній діяльності органів виконавчої влади. Це є складним завданням, оскільки потребує якісно нового підходу щодо сутності та функціональної орієнтації виконавчої влади, запровадження її нової ідеології, що визначено Концепцією одним із ключових завдань по досягненню мети адміністративної реформи.

Правове регулювання відносин органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з громадянами та юридичними особами є однією з актуальних проблем українського суспільства.

Із розвитком демократії в адміністративному праві, покликаному регулювати саме відносини між державою та людиною, змінюються правові засоби й методи впливу публічної влади на суспільні відносини, що зумовлено появою нових категорій в адміністративному праві, виникають нові інститути – інститут адміністративних послуг, інститут адміністративного договору та ін.

Реалізація адміністративної реформи в Україні потребує змістовної переоцінки характеру взаємовідносин між державними органами і приватними (фізичними та юридичними) особами. Надання державними органами різноманітних адміністративних послуг громадянам чи юридичним особам – новий формат оцінки їхніх взаємовідносин. Одна з категорій таких відносин – адміністративні послуги – досі залишається малодослідженою та дискусійною в юридичній науці взагалі та в адміністративному праві, зокрема.

Питання адміністративних послуг в Україні значною мірою потребують ґрунтовних наукових досліджень та відповідного адміністративно-правового оформлення. Безперечно, вони певною мірою були предметом науково-теоретичних досліджень таких вчених як В. Авер'янов, К. Афанасьєв, Б. Борисов, О. Вінніков, В. Гаращук, Н. Гнидюк, І. Голосніченко, Я. Гонцяж, В. Долечек, В. Євдокименко, І. Ібрагімова, Р. Калюжний, А. Каляєв, В. Кампо, С. Ківалов, А. Кірмач, В. Кудря, Т. Коломоєць, І. Коліушко, Є. Куріний, Р. Куйбіда, І. Лазарєв, А. Ластовецький, М. Лесечко, А. Ліпінцев, О. Люхтергандт, Н. Нижник, О. Пастух, В. Петренко, О. Поляк, В. Тимощук, О. Харитонова, В. Ципук, А. Чемерис, Б. Шльоер, Х. Ярмакі та ін. Водночас ці дослідження стосувалися окремих аспектів адміністративних послуг, а комплексне наукове монографічне дослідження питань адміністративних послуг не проводилося.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження, що пропонується, виконане відповідно до плану

наукової роботи кафедри адміністративного та фінансового права Одеської національної юридичної академії „Правове забезпечення механізму реалізації адміністративної реформи в Україні” і є частиною дослідницької роботи Одеської національної юридичної академії в рамках загальнонаукової тематики „Правові проблеми становлення і розвитку сучасної української держави” (державний реєстраційний номер 0101U001195).

Мета і задачі дослідження. Мета дисертаційної роботи полягає в дослідженні категорії адміністративних послуг, з’ясуванні їх правової природи, співвідношення з іншими категоріями адміністративного права, визначення їх місця в публічному праві, зокрема в адміністративному праві.

Для досягнення мети були поставлені такі задачі:

проаналізувати адміністративні послуги як категорію адміністративного права;

вивчити та проаналізувати сучасний стан інституту адміністративних послуг у контексті реформи адміністративного права та удосконалення адміністративного законодавства;

здійснити аналіз поняття та характерних ознак адміністративних послуг на сучасному етапі розвитку демократичної держави в Україні;

провести класифікацію адміністративних послуг з метою їх узагальнення та ефективного застосування у практиці;

сформулювати пропозиції та рекомендації щодо удосконалення законодавства про адміністративні послуги в Україні;

охарактеризувати організаційно-правові аспекти оцінення якості адміністративних послуг;

визначити критерії платності адміністративних послуг;

дослідити перспективи удосконалення організації надання адміністративних послуг органами державної влади за принципом „єдиного офісу” з метою підвищення її ефективності;

вивчити досвід надання адміністративних послуг в зарубіжних державах та можливості його використання в Україні.

Об’єктом дослідження є суспільні відносини, які пов’язані з державними послугами, національне та зарубіжне законодавства щодо регулювання цих відносин.

Предметом дослідження є правовий інститут адміністративних послуг в Україні.

Методи дослідження. У дисертації використовувалася сукупність загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання. Основним методом при здійсненні дослідження став загальнонауковий діалектичний метод, що дозволив проаналізувати чинне законодавство та практику застосування категорії адміністративних послуг. Метод порівняльного правового дослідження застосовувався при аналізові досвіду адміністративних послуг у зарубіжних країнах. Конкретно-історичний метод дозволив простежити становлення та розвиток інституту адміністративного права – інституту адміністративних послуг. Методи системного та структурно-функціонального аналізу використовувалися при розгляді

адміністративних послуг в системі діяльності органів виконавчої влади та виявленні їхніх ознак. Методи класифікації та групування було використано для визначення загальних ознак та рис адміністративних послуг. Функціональний метод було використано при дослідженні діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування як способу реалізації їхньої компетенції.

Емпіричну основу дослідження складають законодавство України, міжнародні нормативно-правові акти та законодавства зарубіжних країн.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертація є першим в Україні науковим монографічним дослідженням питання інституту адміністративних послуг як категорії адміністративного права.

Здійснення дисертаційного дослідження дало змогу одержати такі результати, що мають наукову новизну:

уперше:

здійснено комплексний науковий аналіз теоретичних засад, нормативно-правового регулювання та практики надання адміністративних послуг органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у контексті Концепції адміністративної реформи;

запропоновано авторське визначення адміністративної послуги як правовідносин, що виникають при реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) у процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату;

з нових позицій:

уточнено підстави для класифікації адміністративних послуг та запропоновано додаткові підстави, зокрема: 1) за змістом адміністративної діяльності щодо надання адміністративних послуг; 2) за рівнем встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг та правового регулювання процедури їх надання; 3) у залежності від форми їх реалізації; 4) за предметом (характером) питань, за розв'язанням яких звертаються особи до адміністративних органів;

конкретизовано існуючі критерії платності адміністративних послуг та запропоновано додаткові критерії визначення плати за надання адміністративних послуг, зокрема: 1) безоплатними повинні бути послуги у справах соціального та пенсійного забезпечення; 2) безоплатними можуть бути послуги у випадках, коли розмір плати є настільки дрібним, що плата не виправдовує витрат, пов'язаних з її стягненням; 3) адміністративні послуги можуть бути платними лише тоді, коли не входять до системи життєзабезпечення громадян та суб'єктів господарювання;

набули подальшого розвитку:

виокремлення критеріїв оцінення якості надання адміністративних послуг, серед яких: результативність, своєчасність, доступність, зручність, відкритість, повага до особи, професійність, оперативність, строковість, рівність, справедлива вартість, економічність та ефективність надання, чутливість;

питання ефективності розвитку нових організаційних форм надання адміністративних послуг за принципом „єдиного офісу” як способу організації роботи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, що надають адміністративні послуги;

обґрунтовується:

висновок про існування окремого інституту адміністративного права – інституту адміністративних послуг як системи стосовно відокремлених і пов’язаних між собою правових норм, що регулюють відносини, які виникають при реалізації суб’єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) у процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу;

необхідність прийняття Закону України „Про адміністративні послуги”, де було би визначено: організаційні та правові засади адміністративних послуг; основні принципи запровадження послуг; їх види та форми надання; право на їх отримання, порядок та умови отримання адміністративних послуг; основні права та обов’язки осіб, які отримують та надають адміністративні послуги; відповідальність суб’єктів; тарифно-цінову політику у сфері формування вартості платних адміністративних послуг; граничні строки провадження та інші питання.

Практичне значення одержаних результатів. Висновки та пропозиції, викладені у дисертації, можуть бути використані, зокрема у:

правотворчості – при розробці та прийнятті Закону України „Про адміністративні послуги” та підзаконних нормативно-правових актів з питань надання адміністративних послуг;

науково-дослідній сфері – при розробці заходів щодо реалізації Концепції адміністративної реформи в Україні в частині, де мова йде про адміністративні послуги;

правозастосуванні – у діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування при вирішенні питань надання адміністративних послуг;

навчальному процесі – для підготовки підрозділів навчальних посібників, навчально-методичних рекомендацій для навчальних курсів „Адміністративне право України” та „Адміністративно-процесуальне право України”.

Апробація результатів дослідження. Основні положення та теоретичні висновки, на яких базується дисертаційне дослідження, а також рекомендації щодо вдосконалення вітчизняного законодавства були оприлюднені та обговорювалися на засіданнях кафедри адміністративного та фінансового права Одеської національної юридичної академії, 7-й (59-й) звітній науковій конференції професорсько-викладацького і аспірантського складу Одеської національної юридичної академії (Одеса, квітень 2004 р.), 8-й (60-й) звітній науковій конференції професорсько-викладацького і аспірантського складу Одеської національної юридичної академії (Одеса, квітень 2005 р.), 9-й (61-й) звітній науковій конференції професорсько-викладацького і аспірантського складу Одеської національної юридичної академії (Одеса, квітень 2006 р.); науковій конференції курсантів, студентів та молодих науковців „Науковий потенціал майбутнього України на шляху до Європейської інтеграції” (Дніпропетровськ, березень 2004 р.); всеукраїнській науковій конференції

„Юридичні читання молодих вчених” (Київ, квітень 2004 р.); міжнародній науковій конференції студентів, аспірантів та молодих вчених „Актуальні проблеми прав людини, правової системи та держави” (Львів, травень 2004 р.), XII міжвузівській науковій студентській конференції „Наука і вища освіта” (Запоріжжя, травень 2004 р.); міжнародній науково-практичній конференції студентів, аспірантів і молодих науковців „Європейські інтеграційні процеси та транскордонне співробітництво: міжнародні відносини, економіка, політика, історія, право” (Луцьк, жовтень 2004 р.), міжнародній науково-практичній конференції студентів і аспірантів „Проблеми реформування правовідносин у сучасних умовах очима молодих дослідників” (Київ, квітень 2005 р.).

Публікації. Основні положення та результати дисертації опубліковано в дев'яти публікаціях, чотири з яких містяться у фахових виданнях, перелік яких затверджено ВАК України.

Структура дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, які поєднують сім підрозділів, висновків і списку використаних джерел. Повний обсяг дисертації складає 199 сторінок, у тому числі список використаних джерел – 19 сторінок, що включає 210 найменувань.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовується актуальність теми дослідження, її зв'язок з науковими планами, темами, визначаються мета і задачі дослідження, обґрунтовується наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, характеризується апробація результатів роботи, формулюються висновки та наводяться публікації за темою дослідження.

Перший розділ „Теоретичні аспекти адміністративних послуг в Україні” присвячено загальнотеоретичним питанням адміністративних послуг, характеристиці поняття, їхній класифікації та ознакам.

У **підрозділі 1.1. „Адміністративні послуги як категорія адміністративного права”** висвітлено проблеми наукових досліджень у напрямку формування нової доктрини адміністративного права як теоретичного підґрунтя функціонування державної виконавчої влади. Аналізуються погляди різних авторів (В. Авер'янова, Д. Бахраха, І. Голосніченка, С. Ківалова, О. Харитоновой) з приводу визначення предмета адміністративного права та окреслення кола управлінських відносин, що складаються в процесі діяльності органів виконавчої влади і регулюються нормами адміністративного права. Акцентується увага на радикальній зміні ставлення до доктринального тлумачення поняття адміністративного права, що регулює переважним чином не управлінські відносини між державними і недержавними публічно-владними органами, з одного боку, і підвладними керованими об'єктами – з іншого, а різноманітні взаємостосунки між цими органами і приватними особами щодо забезпечення першими необхідних умов для ефективної реалізації належних приватним особам прав, свобод і законних інтересів.

Зазначається, що адміністративно-правова наука не виробила загальноприйняту позицію щодо поняття „адміністративні послуги”. Більше

того, сам термін „адміністративні послуги” поки що сприйнятий не всіма українськими ученими і практиками. Процедура видачі ряду дозволів, ліцензій, сертифікатів тощо за зверненням зацікавленої особи пов’язана з виконанням нею встановлених вимог, передбачає альтернативні варіанти використання уповноваженим органом його дискреційних повноважень і в будь-який час може бути призупинена за бажанням суб’єкта звернення без настання негативних для нього юридичних наслідків. Рівною мірою суб’єкт звернення на свій розсуд може і не скористатись отриманим документом, що також буде для нього цілком правомірним.

Зазначається, що термін „адміністративна послуга” спрямований не на виокремлення нового виду відносин між державними органами і приватними (фізичними та юридичними) особами, а на змістовну переоцінку характеру їхніх взаємовідносин. Адже владне розпорядництво з боку державних органів, їх посадових осіб – це один формат оцінки їх відносин з громадянами чи юридичними особами, а надання тими самими суб’єктами адміністративних послуг останнім – зовсім інший.

Наголошується, що категорія „послуги” акцентує увагу на виконанні саме обов’язків держави перед приватними особами, спрямованих на юридичне оформлення умов, необхідних для забезпечення належної реалізації ними своїх прав і охоронюваних законом інтересів.

При дослідженні адміністративних послуг як правового інституту адміністративного права звертається увага на те, що в теорії права інститут права визначається як система відносно відокремлених від інших і пов’язаних між собою правових норм, що регулюють певну групу (вид) однорідних суспільних відносин. Тому вважається за необхідне погодитися з позицією І. Коліушко, що у зв’язку з однорідністю відносин, пов’язаних з адміністративними послугами, однорідністю норм, якими регулюються ці відносини, тривалою історією та широкою правовою базою адміністративні послуги заслуговують на виділення в окремий інститут права. Зазначається, що правовий інститут адміністративних послуг являє собою систему відносно відокремлених і пов’язаних між собою правових норм, які регулюють відносини що виникають при реалізації суб’єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) у процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу.

Підрозділ 1.2. „Поняття та класифікація адміністративних послуг” присвячений визначенню та характеристиці поняття адміністративних послуг та їхньої класифікації. Аналіз різних точок зору на сутність адміністративних послуг, що надаються органами виконавчої влади та місцевого самоврядування дає підстави стверджувати про відсутність єдиної думки з цього приводу, і запропоновано розглядати адміністративну послугу як правовідносини, що виникають при реалізації суб’єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) в процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату.

Зазначається, що не належать до адміністративних послуг відносини: а) які виникають між особами та адміністративними органами за ініціативи останніх

(наприклад, у ході перевірок суб'єктів господарювання чи притягнення до адміністративної відповідальності); б) щодо діяльності адміністративних органів, яка не пов'язана з реалізацією ними владних повноважень.

Зазначаючи, що адміністративні послуги характеризуються багатогранністю та різноманітністю, робиться висновок про необхідність їхньої класифікації. Виокремлюється такі підстави класифікації адміністративних послуг: 1. За змістом адміністративної діяльності щодо надання адміністративних послуг: а) видача дозволів (на зайняття окремими видами підприємницької діяльності; на проведення мітингів, демонстрацій; на розміщення реклами та ін.), у тому числі акредитація, атестація, сертифікація; б) реєстрація з веденням реєстрів (реєстрація актів громадянського стану, суб'єктів підприємницької діяльності), у тому числі легалізація суб'єктів (легалізація об'єднань громадян); в) легалізація актів (консульська легалізація документів), нострифікація (визнання дипломів, виданих в інших країнах) та верифікація (встановлення достовірності сертифікатів про походження товарів з України); г) соціальні послуги – визнання певного статусу, прав особи (призначення пенсій, субсидій). 2. За рівнем встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг та правового регулювання процедури їх надання, зокрема: а) адміністративні послуги з централізованим регулюванням (закони, акти Президента України, Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади); б) адміністративні послуги з локальним регулюванням (акти органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади); в) адміністративні послуги зі „змішаним” регулюванням (коли водночас здійснюються централізоване і локальне регулювання). 3. За предметом (характером) питань, за розв'язанням яких звертаються особи до адміністративних органів: а) підприємницькі (або господарські); б) соціальні; в) земельні; г) будівельно-комунальні; д) житлові та ін.

Другий розділ „Адміністративно-правові засади адміністративних послуг” присвячено питанням нормативно-правового регулювання адміністративних послуг в Україні та застосування досвіду зарубіжних законодавств.

У підрозділі 2.1. „Законодавство про адміністративні послуги в Україні: характеристика і перспективи розвитку”, зазначається, що хоча саме поняття „адміністративні послуги” у вітчизняному законодавстві не зустрічається, але фактично регулюється великою кількістю законів та підзаконних нормативно-правових актів, численні зміни й доповнення до яких обумовлюють необхідність систематизації законодавства шляхом його кодифікації та інкорпорації. Головним недоліком організаційно-правового регулювання підприємництва є наявність адміністративних перешкод, а головним шляхом їх подолання – впровадження у практику інституту адміністративних послуг.

Останнім часом було досягнуто низки суттєвих зрушень щодо вдосконалення нормативно-правової бази у сфері розвитку підприємництва, зняття надмірних бар'єрів та перепон, а також загального поліпшення бізнес-середовища в Україні. Передусім, це стосується оздоровлення

регуляторного клімату, оптимізації дозвільної системи, спрощення процедур започаткування підприємницької діяльності.

Успішне реформування дозвільної системи у сфері господарської діяльності, а також завершення регуляторної реформи мають значно спростити дозвільні процедури у сфері господарської діяльності.

Робиться висновок про необхідність прийняття Закону України „Про адміністративні послуги”, який визначив би поняття адміністративних послуг, встановив правові засади та принципи надання адміністративних послуг, врегулював би питання якості надання послуг, усунув суперечності та заклав би основи для якнайкращого задоволення інтересів споживачів адміністративних послуг, визначив би види адміністративних послуг, механізм їх надання, відповідальність за порушення законодавства про адміністративні послуги.

У *підрозділі 2.2. „Зарубіжний досвід правового регулювання адміністративних послуг”* здійснено аналіз зарубіжного досвіду, засад і форм відносин між владою і громадянами. Ініціативи щодо поліпшення якості послуг висувуються урядами країни Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), зокрема Австрії, Великої Британії, Бельгії, Греції, Данії, Ірландії, Ісландії, Іспанії, Італії, Канади та ін. У цих країнах існує наукова думка, що поліпшення якості послуг змінює уявлення громадськості про державну службу, спосіб взаємодії державних службовців з громадськістю, спосіб організації державної служби.

Зосередження уваги на якості послуг є складовою загального спрямування реформ державного управління, що проводяться країнами-членами ОЕСР, основна мета яких полягає у поліпшенні реагування організацій державного сектора на потреби громадськості, зокрема шляхом акцентування на кінцевих результатах їх діяльності.

Враховуючи зарубіжний досвід організації надання публічних послуг громадянам та оцінку якості надання таких послуг, необхідно зазначити, що світова практика бере за основу оцінки якості думку безпосередньо споживача. Ще наприкінці 80-х років ХХ ст. такий орієнтир було визнано найважливішим. Протягом 90-х років багато країн, зокрема Велика Британія, Канада, Швеція, Фінляндія, США запровадили систему оцінювання роботи урядових органів („виконавчих агенцій” або „агенцій наступного кроку”), у тому числі з надання адміністративних послуг, що ґрунтується на очікуваннях та уподобаннях споживачів.

Аналіз іноземного досвіду надання адміністративних послуг дає підстави зазначити, що запровадження методів діяльності приватного сектору, в тому числі у частині фінансової діяльності, та орієнтація на громадянина/споживача є ефективним механізмом і для бюджетів, і для споживачів послуг.

Третій розділ „Організація надання адміністративних послуг” присвячено питанню провадження щодо надання адміністративних послуг, критеріям оцінювання якості адміністративних послуг, їх оплатності.

У *підрозділі 3.1. „Провадження щодо надання адміністративних послуг”* визначено поняття адміністративного провадження та його

співвідношення з адміністративним процесом, а також охарактеризовано стадії провадження щодо надання адміністративних послуг.

Зазначається, що стадії адміністративного провадження є окремими частинами провадження, кожна з яких має коло безпосередніх специфічних завдань. Виокремлюються такі стадії провадження щодо надання адміністративних послуг: а) подання заяви та прийняття її до розгляду державним органом, посадовою особою; б) розгляд справи, вибір відповідних матеріальних правових норм; в) винесення рішення; г) виконання рішення; д) оскарження рішення.

Аналіз видів адміністративних послуг (легалізація, нострифікація, акредитація, аттестація тощо) дає підстави зазначити, що мова повинна йти про групу проваджень з надання певних видів адміністративних послуг, як, наприклад, реєстраційно-дозвільне провадження, ліцензійне провадження, аттестаційне провадження та ін.

Особливої уваги потребує питання надання адміністративних послуг за принципом „єдиного офісу”. Процедура надання адміністративних послуг повинна ґрунтуватися на принципах цілісності (результативності) адміністративної послуги та „єдиного офісу” чи „єдиного вікна” – приватна особа подає заяву та за необхідності певний мінімум документів, а збір довідок, погодження тощо має здійснюватися в органі та між органами, а не покладатися на особу. При встановленні процедури надання адміністративної послуги необхідно орієнтуватися на кінцевий результат та не допускати „подрібнення” адміністративної послуги.

„Єдиний офіс” можна визначити як спосіб організації діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, що надають адміністративні послуги.

У *підрозділі 3.2. „Аспекти оцінювання якості адміністративних послуг”* визначається оцінка якості надання адміністративних послуг як перевірка діяльності адміністративного органу щодо надання адміністративних послуг, у тому числі результату такої діяльності на відповідність офіційно встановленим вимогам та/або очікуванням споживачів. Для оцінки якості надання адміністративних послуг необхідно визначити критерії, за якими може здійснюватися така оцінка. У цілях дослідження під критерієм розуміється підстава для оцінки якості надання адміністративних послуг.

Підтримуючи позицію В. Тимощука, під стандартами якості адміністративних послуг потрібно розуміти конкретні вимоги щодо надання адміністративної послуги, яким повинна відповідати діяльність адміністративного органу і за допомогою яких можна оцінити, наскільки якісно надається та чи інша адміністративна послуга.

Задоволеність споживача та орієнтація на споживача мають бути основними принципами при визначенні критеріїв оцінки якості надання адміністративних послуг. Варто погодитися з експертами Центру політико-правових реформ щодо мінімального переліку критеріїв, які має бути взято за основу відповідними органами: а) результативність; б) своєчасність; в) доступність; г) зручність; д) відкритість; ж) повага до особи; з) професійність.

Крім зазначених, пропонується встановити ще декілька критеріїв оцінення якості надання адміністративних послуг, а саме: а) простота; б) оперативність, строківість; в) рівність; г) справедлива вартість; д) економічність та ефективність надання; ж) чутливість.

Кожен із цих критеріїв слід розглядати окремо, враховуючи структурні показники, що впливають на загальну оцінку якості за конкретним критерієм. Водночас не слід забувати, що на оцінювання якості послуги впливають всі критерії у комплексі, і нехтування хоча б одним із них має відбиватися на загальній оцінці послуги.

У *підрозділі 3.3. „Плата за адміністративні послуги”* зазначається, що встановлення справедливої чіткої плати за адміністративні послуги може запобігти корупції, адже „безкоштовна невизначеність” часто змушує шукати шляхів до визначеності, але не завжди законної. Крім того, плата за послуги може бути дієвим інструментом для мотивації службовців у наданні послуг якісно, особливо у випадку, коли від цих коштів прямо залежатиме фінансування відповідного адміністративного органу та преміювання службовців. Уявляється, що окремі адміністративні послуги повинні бути безплатними для особи (у справах державного пенсійного та соціального забезпечення), але зробити переважну більшість адміністративних послуг безоплатними для користувачів сьогодні не наважуються навіть економічно розвинені держави. Хоча

Варто зауважити, що введення в правовий обіг терміна „адміністративні послуги” не означає, що пропонується запровадити додатковий вид платної діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Навпаки, цей термін дає можливість припинити неправомірну практику „платних послуг” господарського характеру типу ксерокопіювання, ламінування. Справжні адміністративні послуги реально вже існують, і йдеться лише про зміну формату відносин „влада – громадянин”. Проблема платності послуг вимагає впорядкування, адже за одні послуги стягується державне мито, за інші – податкові збори чи інші форми платежів (збір за реєстрацію суб’єктів підприємницької діяльності).

Політика цін і тарифів на адміністративні послуги не повинна суперечити ст. 3 Закону України “Про ціни і ціноутворення”. Якщо держава визначає, що фінансування певних адміністративних послуг буде здійснюватися лише за рахунок бюджетів, а інших адміністративних послуг – за рахунок утримання плати з отримувача таких послуг, то має бути чіткий та зрозумілий критерій – які адміністративні послуги мають бути безоплатними, а які мають бути безумовно оплатними, чи частково оплатними. Якщо проаналізувати структуру органів, бюджетних установ та організацій, які мають право надавати платні послуги, то виявляється не досить прозорий принцип закріплення цього права, іноді це є елементарним залученням додаткових джерел фінансування своєї діяльності. Така практика є загальноприйнятим явищем у зарубіжних країнах, але там „подолано інституційні та інші бар’єри на шляху до одержання дозволу на часткове самофінансування і мають місце позитивні результати роботи”.

Визначаючи розмір плати за послуги, слід також враховувати недопустимість обмеження реалізації прав і свобод громадян через надмірну плату за адміністративні послуги. Необхідно пам'ятати, що органи влади утримуються на гроші платників податків і було б цинічно перетворювати державу на комерційне підприємство.

Державні та комунальні підприємства, установи й організації як звичайні суб'єкти господарювання повинні мати право надавати будь-які послуги нарівні з приватним сектором. Більше того, вони повинні самі „боротися” за свого споживача та за розширення кола клієнтів, необхідно лише забезпечити належний контроль за ефективністю використання виділених їм публічних коштів та ціноутворенням.

Порядок оплати теж має бути раціональним. Може бути щонайменше два механізми оплати адміністративних послуг. Якщо плата є відносно невисокою, а ймовірність прийняття негативного рішення незначною, то оплата може здійснюватися перед або разом із поданням заяви на отримання адміністративної послуги. У такому разі особа сама зважує на ризики. Випадки відмови в реєстрації суб'єктом підприємницької діяльності фізичної особи є досить винятковими, тому тут цілком обґрунтовано брати плату наперед. В іншому випадку, тобто коли плата за послугу є доволі високою, а дискреційні повноваження (можливість розсуду) органу широкі, доцільно, щоб плата вносилася після прийняття позитивного рішення. У таких випадках можна стягувати окремо витрати на провадження (бажано також у фіксованому розмірі). Тобто буде два платежі: перший – за розгляд справи, а другий – у разі прийняття позитивного рішення. Проте кількість адміністративних послуг із таким порядком оплати повинна бути якнайменшою.

Пропонується декілька підходів до систематизації платних та безоплатних послуг: 1) безоплатними повинні бути послуги у справах соціального та пенсійного забезпечення; 2) безоплатними можуть бути послуги у випадках, коли розмір плати є настільки дрібним, що плата не виправдовує витрат, пов'язаних з її стягненням; 3) адміністративні послуги можуть бути платними лише тоді, коли не належать до системи життєзабезпечення громадян та суб'єктів господарювання.

ВИСНОВКИ

Результатом здійсненого дисертаційного дослідження є такі висновки:

1. Для реалізації принципів верховенства права та законності в сучасних умовах демократизації життя українського суспільства, а також у зв'язку з однорідністю відносин щодо надання адміністративних послуг, однорідністю норм, якими регулюються ці відносини, тривалою історією та широкою правовою базою адміністративні послуги заслуговують на виділення їх в окремий інститут адміністративного права, під яким слід розуміти систему відносно відокремлених і пов'язаних між собою правових норм, що регулюють відносини, які виникають при реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) у процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу.

2. Аналіз окреслених у роботі проблем дозволив запропонувати таке визначення досліджуваної правової категорії: адміністративна послуга – це правовідносини, що виникають при реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) в процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату.

3. Дослідження дозволило зробити висновок про необхідність: вдосконалення правового регулювання надання адміністративних послуг, адже у питанні правового регулювання адміністративних послуг відсутня однозначність; запровадження правової регламентації якості адміністративних послуг. Для створення правових основ використання адміністративних послуг видається за доцільне розробити та прийняти Закон України „Про адміністративні послуги”. Вбачається за доцільне також задля якісного надання громадянам адміністративних послуг прийняття Законів України „Про Кабінет Міністрів України”, „Про правотворчу діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування України”, „Про делегування повноважень органами влади України”, „Про нормативно-правові акти України”, „Про урядові органи, установи та організації”, „Про доступ до публічної інформації”, Адміністративно-процедурного кодексу України та ін.; внесення змін та доповнень до чинних нормативно-правових актів (наприклад, до Закону України „Про соціальні послуги”, Кодексу України про адміністративні правопорушення); прийняття нової редакції Закону України „Про державну службу”.

4. Вбачається за необхідне розроблення та затвердження Кабінетом Міністрів України типових документів, які: визначали би якість надання адміністративних послуг, у тому числі визначали би процедури контролю якості та механізм регулярного перегляду та покращання критеріїв оцінки якості; затверджували би положення про кожний вид адміністративної послуги, коло органів, що надають такі послуги, перелік документів, порядок надання адміністративних послуг тощо; регулювали діяльність органів, що надають адміністративні послуги; забезпечували здійснення нормативного регулювання якості адміністративних послуг з урахуванням стандартів якості міжнародного рівня; кількість інстанцій, залучених до надання адміністративної послуги (запровадження принципу єдиного офісу та єдиного вікна).

5. Важливим є винесення на рівень пріоритету державної політики питання реформування системи надання адміністративних послуг; спрямування зусиль на впровадження інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) в діяльності органів виконавчої влади, і насамперед, в частині надання послуг; сприяння подальшому розвитку науки адміністративного права як теоретичної основи для розвитку публічної адміністрації в Україні, орієнтуючись при цьому на досягнення Ради Європи в стандартах захисту прав особи у відносинах з органами публічної адміністрації та країн Європейського Союзу у побудові ефективної системи публічної адміністрації.

6. Наголошується на неприпустимості перекладання на громадян координаційної роботи, яка має здійснюватися органами влади; на забезпеченні

для споживача можливості вибору способу звернення за адміністративною послугою; на забезпеченні належного кадрового потенціалу органів, що надають адміністративні послуги та тренування персоналу; на врахуванні при розробці стандартів надання послуг задоволення потреб осіб з обмеженими фізичними можливостями (інвалідів).

7. Вбачається за необхідне існування конкретних критеріїв, за якими можуть бути виділені платні адміністративні послуги. Пропонується декілька підходів до систематизації платних та безоплатних послуг: 1) безоплатними повинні бути послуги у справах соціального та пенсійного забезпечення; 2) безоплатними можуть бути послуги у випадках, коли розмір плати є настільки дрібним, що плата не виправдовує витрат, пов'язаних з її стягненням;

3) адміністративні послуги можуть бути платними лише тоді, коли вони не належать до системи життєзабезпечення громадян та суб'єктів господарювання.

8. Досить гострим є питання визначення розміру плати за адміністративну послугу та порядку її внесення. Найзручніше, коли плата за адміністративні послуги визначається у фіксованому розмірі („мити”). Розмір цього мита має бути визначеним законодавством, наприклад, постановою Кабінету Міністрів України „Про визначення розміру платних адміністративних послуг та затвердження їх переліку”.

9. Наголошується на необхідності припинення практики надання органами виконавчої влади платних послуг господарського характеру. Для цього, а також для впровадження справжньої ідеології служіння держави людині повинна використовуватися теорія адміністративних послуг, яка визначила би завдання сучасної демократичної держави, обґрунтовані критерії розмежування різних видів публічних послуг, ознаки адміністративних послуг, стандарти визначення якості адміністративних послуг.

10. Кожна особа має отримувати якісні послуги як в приватному, так і в публічному секторі. Забезпечення належного рівня якості надання адміністративних послуг потребує здійснення низки системних заходів. Безпосереднім призначенням оцінки якості надання адміністративних послуг є підвищення якості надання адміністративних послуг, зокрема: залучення споживачів до оцінки якості надання адміністративних послуг, що дозволить чіткіше визначати пріоритетні проблеми у сфері надання адміністративних послуг та шляхи їх вирішення; більш об'єктивне оцінювання роботи органів влади з надання послуг задля вироблення критеріїв оцінки якості надання адміністративних послуг; на основі критеріїв оцінки якості надання адміністративних послуг визначення стандартів надання адміністративних послуг; можливість складання перспективних планів розвитку щодо покращання якості надання адміністративних послуг органами, що надають їх; можливість вживання заходів щодо покращання правового регулювання надання адміністративних послуг та здійснення кроків щодо удосконалення діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Варто зауважити, що запропоновані критерії оцінки якості надання адміністративних послуг сформовані насамперед на очікуваннях споживачів.

Звичайно, з точки зору публічних інтересів можна було б додати ще й інші критерії, наприклад, економічність (оцінка з точки зору кількості наданих послуг та витрачених на це публічних ресурсів); простота; оперативність, строковість; рівність; справедлива вартість; економічність та ефективність надання; чутливість.

11. У дослідженні зроблено висновок щодо окремого виду адміністративного неюрисдикційного провадження, яким можна вважати провадження щодо вирішення адміністративних справ за заявами, зокрема щодо надання адміністративних послуг. Реалізація прав громадян здійснюється шляхом використання ними своєї правоздатності у вирішенні конкретних справ. Аналіз видів адміністративних послуг (легалізація, нострифікація, акредитація, атестація тощо) дає підстави зазначити, що мова повинна йти про групу проваджень з надання певних видів адміністративних послуг, як, наприклад, реєстраційно-дозвільне провадження, ліцензійне провадження, атестаційне провадження та ін.

13. Визначено суб'єктний склад адміністративної послуги: це „заявник” – фізична чи юридична особа, яка звернулася до уповноваженого державою суб'єкта з проханням виконати певну діяльність для задоволення певного інтересу та „уповноважений орган” – орган виконавчої влади чи місцевого самоврядування, якого, згідно з законом, наділено повноваженнями надавати відповідні адміністративні послуги.

14. Проаналізовано досвід надання адміністративних послуг у різних регіонах України за принципом „єдиного офісу” та „єдиного вікна” та зроблено висновок щодо вдосконалення та подальшого запровадження доктрини адміністративних послуг за зазначеними принципами. Метою єдиного офісу є сприяння істотній економії часу та зменшенню витрат для користувачів, які вони зазвичай зазнають, коли звертаються до органів влади з широкого кола питань. Крім безпосередньої економії витрат і часу для заявників, вигоди поширюються й на органи влади. Додаткові вигоди також можуть бути визнані у вигляді покращаної підзвітності та об'єктивності щодо прийняття рішень при наданні адміністративних послуг громадянам і підприємствам. Концепція єдиних офісів також пропонує засіб викорінення ситуації „монополістів на інформацію”, за якої органи влади можуть приховувати інформацію від громадян і підприємств, або позбавляти їх рівного доступу до неї.

15. Аналіз досвіду надання окремих послуг у зарубіжних країнах дозволяє дійти висновку, що з позиції окремого громадянина удосконалення потребують дві основні сфери: 1) доступність послуги, що включає в себе можливість швидко віднайти орган, який надає послугу (включаючи правильний телефонний номер тощо), та безпосередньо фізична доступність органу (в т.ч. призначення часу телефоном, наявність місць для паркування тощо); 2) надання послуги (наприклад, люб'язність, своєчасність тощо).

Враховуючи соціально-економічні реалії сучасного періоду, нестабільність суспільних відносин, які складаються в ході реформ, запровадження правового інституту адміністративних послуг здійснить позитивний вплив на вдосконалення та підвищення ефективності управлінської діяльності. Тому

вважається, що запровадження інституту адміністративних послуг є об'єктивною необхідністю, викликаною самим життям.

Список опублікованих автором праць за темою дисертації

1. Чміленко Г. Надання управлінських (адміністративних) послуг населенню // Науковий потенціал майбутнього України на шляху до європейської інтеграції: Матер. наук. конференції курсантів, студентів та молодих науковців. – Дніпропетровськ: Академія митної служби України, 2004. – С. 251-252.
2. Чміленко Г.М. Щодо питання управлінських (адміністративних) послуг // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць. – Вип. 22. – Одеса: Юрид. л-ра., 2004. – С. 376-379.
3. Чміленко Г.М. Адміністративна реформа: запровадження управлінських (адміністративних) послуг // Юридичні читання молодих вчених: Зб. матер. Всеукр. наук. конференції. – К.: НПУ ім. М.П. Драгоманова, 2004. – С. 139-142.
4. Чміленко Г.М. Скільки повинні коштувати населенню та підприємцям послуги від держави // Актуальні проблеми прав людини, правової системи та держави: Матер. наук. конференції. – Львів Юрид. фак. Львів. нац. ун-ту ім. І. Франка. – 2004. – С. 92-94.
5. Чміленко Г.М. Управлінська послуга та її вартість для суспільства // Наука і вища освіта: Матер. XII міжвуз. студ. наук. конф. – Запоріжжя: ГУ „ЗІДМУ”. – 2004. – С. 23.
6. Чміленко Г.М. Надання адміністративних послуг в Україні і в країнах Європейського Співтовариства // Європейські інтеграційні процеси та транскордонне співробітництво: міжнародні відносини, економіка, політика, історія, право: Матер. Міжнар. наук.-практ. конференції студентів, аспірантів і молодих науковців. / За ред. В.Й. Лажника і С.В. Федонюка. – Луцьк: РВВ “Вежа” Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2004. – С. 18-22.
7. Чміленко Г.М. Адміністративні послуги в Україні // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць. – Вип. 26. – Одеса: Юрид. л-ра, 2005. – С. 160-165.
8. Чміленко Г.М. Адміністративні послуги в Україні // Юридичний вісник. – 2005. – № 2. – С. 86-93.
9. Писаренко Г.М. Запровадження доктрини адміністративних послуг в Україні // Митна справа. – 2005. – № 6. – С. 80-83.

АНОТАЦІЯ

Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес;

фінансове право; інформаційне право. – Одеська національна юридична академія, Одеса, 2006.

Дисертація присвячена дослідженню проблем організаційних та правових аспектів адміністративних послуг в Україні як одного з інститутів адміністративного права.

Сформульовано визначення адміністративних послуг як правовідносин, що виникають при реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) в процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату.

Здійснено аналіз загальнотеоретичних проблем та теоретико-правових засад адміністративних послуг в Україні, визначено ознаки та наведено підстави для класифікації видів адміністративних послуг; обґрунтовано критерії оцінення якості адміністративних послуг; висвітлено питання платності адміністративних послуг. Окремо розглядаються поняття та стадії провадження щодо надання адміністративних послуг.

Розроблено пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення чинного законодавства, яке регулює надання адміністративних послуг.

Ключові слова: адміністративні послуги; звернення громадян; ознаки; якість; платність; провадження; виконавча влада.

АННОТАЦИЯ

Писаренко А.Н. Административные услуги в Украине: организационно-правовые аспекты. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – теория управления; административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Одесская национальная юридическая академия, Одесса, 2006.

В диссертационном исследовании рассматриваются суть и тенденции формирования нового института административного права – института административных услуг в условиях демократических преобразований системы государственного управления в Украине.

В работе выделены основные признаки административных услуг, основания для их классификации. Сформулировано авторское понятие административной услуги как правоотношений, которые возникают при реализации субъективных прав физических или юридических лиц (по их заявлению) в процессе публично-властной деятельности административного органа для получения определенного результата.

Среди критериев классификации административных услуг выделяют следующие: 1. По содержанию административной деятельности по предоставлению административных услуг: а) выдача разрешений (на занятие определенными видами предпринимательской деятельности, на проведение митингов, демонстраций и т.д.), аккредитация, аттестация, сертификация; б) регистрация с ведением реестров, легализация субъектов (легализация

объединений граждан); в) легализация актов (консульская легализация документов), нострификация, верификация; г) социальные услуги.

2. По уровню установления полномочий по предоставлению административных услуг и правого регулирования процедуры их предоставления выделяют: а) административные услуги с централизованным регулированием; б) административные услуги с локальным регулированием; в) административные услуги со „смешанным” регулированием.

3. По предмету (характеру) вопросов, за разрешением которых обращаются лица в административные органы: предпринимательские, социальные, земельные, строительно-коммунальные, жилищные и другие виды административных услуг.

В диссертационном исследовании предлагается принятие Закона Украины „Об административных услугах”, который установил бы основы и принципы предоставления административных услуг, устранил неточности и стал бы основой для наилучшего удовлетворения интересов потребителей административных услуг.

Анализ зарубежного опыта предоставления административных услуг свидетельствует, что сосредоточение внимания на качестве услуг – составляющая общего направления реформ государственного управления, которые проводятся зарубежными странами, основная цель которых заключается в улучшении реагирования организаций государственного сектора на потребности общественности, в частности путем акцентирования внимания на конечных результатах их деятельности. Мировая практика берет за основу оценки качества услуг мнение непосредственно потребителя. Такой ориентир был признан одним из важнейших в 80-х гг. XX ст. в Великобритании, Канаде, Швеции, Финляндии, Германии, Нидерландах, США. Многие из этих стран ввели систему оценивания работы правительственных органов („исполнительские агентства” или „агентства следующего шага”). Анализ опыта зарубежных государств по предоставлению административных услуг дает основания отметить, что внедрение методов деятельности частного сектора, в том числе в части финансовой деятельности и ориентир на гражданина/потребителя являются эффективным механизмом и для бюджетов, и для потребителей услуг.

Определены понятие административного производства и его соотношение с административным процессом. Выделяются следующие стадии производства по предоставлению административных услуг: а) подача заявления и принятие его к рассмотрению административным органом, должностным лицом; б) рассмотрение дела, выбор соответствующих материальных правовых норм; в) вынесение решения; г) исполнение решения; д) обжалование решения.

Не являются административными услугами отношения: а) которые возникают между лицами и административными органами по инициативе последних (например, в ходе проверок субъектов хозяйствования или привлечения к административной ответственности); б) в ходе деятельности административных органов, не связанной с реализацией их властных полномочий.

Особое внимание уделено вопросу предоставления административных услуг по принципу „единого офиса” или „единого окна”, определено, что процедура предоставления административных услуг должна основываться на принципе целостности (результативности) административной услуги. „Единый офис” можно определить как способ организации деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления, которые предоставляют административные услуги.

Обосновано, что при оценке качества предоставления административных услуг ориентир на потребителя должен быть основным принципом при определении критериев оценки. К перечню минимальных критериев, которые должны быть взяты за основу соответствующими органами должны быть: результативность, своевременность, доступность, открытость, удобность, уважение к личности, профессионализм, оперативность, срочность, эффективность предоставления.

Учитывая, что за предоставление большинства административных услуг взыскивается плата, предлагается два механизма оплаты административных услуг и определение размера платы за такие услуги.

Ключевые слова: административные услуги; обращения граждан; признаки; качество; плата; производство; исполнительная власть.

SUMMARY

Pisarenko G.M. Administrative services in Ukraine: organizational-legal aspects. – Manuscript.

The dissertation for an academic degree by law sciences candidate after specialty

12.00.07 - a management theory; administrative law and process; financial law; informative law. Odessa national academy of law, Odessa, 2006.

The dissertation is devoted to organizational and legal aspects of administrative services in Ukraine as one of the law administrative institute research.

The author formulates the definition of administrative services as legal relationships which occurred during the realization of a physical or artificial person's (on their statement) equitable rights during the administration's public imperious activity for the certain result.

The analysis of general theoretic problems and theoretic-legal principles of administrative services in Ukraine is realized in the dissertation, for the administrative services types classification signs defined and proofs produced; administrative services quality evaluation criteria defined; the matter of administrative services requiring payment determined. A concept and stages of realization are separately examined in relation to providing administrative services.

Suggestions and recommendations are developed for the current legislation improvement which regulates providing administrative services.

Keywords: administrative services; appeal of citizens; signs; quality; requiring payment; realization; executive power.