

ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ

Адміністративні послуги - це публічні послуги, які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (адміністративними органами) і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень. Прикметник "адміністративні" вказує на суб'єкта, який надає такі послуги, - на адміністрацію (адміністративні органи) та владну (адміністративну) природу діяльності з їх надання.

Виокремлення відносин щодо надання адміністративних послуг:

1) дозволяє змінювати характер відносин між адміністративними органами і приватними особами;

2) уможлиблює відмежування публічно-службової діяльності адміністративних органів від їхньої господарської діяльності;

3) може використовуватися для розмежування діяльності органів влади з вироблення політики (розробки політичних програм, нормативних актів) і поточного адміністрування (залагодження конкретних життєвих ситуацій).

Кожна *адміністративна послуга* повинна мати такі *ознаки*:

1) надання *за заявою особи*;

2) надання заради *забезпечення* умов для реалізації *суб'єктивних прав конкретної особи*;

3) *надання адміністративними органами* (насамперед органами виконавчої влади та місцевого самоврядування) й обов'язково *шляхом реалізації владних повноважень*. Адже адміністративний орган володіє "монополією" на надання конкретної адміністративної послуги;

4) право на отримання особою конкретної адміністративної послуги та відповідні повноваження адміністративного органу мають бути *безпосередньо передбачені законом*

5) *результатом* адміністративної послуги в процедурному значенні є *адміністративний акт* (рішення або дія адміністративного органу, якими задовольняється клопотання особи). Такий адміністративний акт *має конкретного адресата* - споживача адміністративної послуги, тобто особу, яка звернулася за даною послугою.

Отже, адміністративна послуга - це публічно-владна діяльність адміністративного органу, спрямована на забезпечення умов для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи і здійснювана за її заявою.

Відтак діяльність адміністративних органів, не пов'язана з реалізацією їхніх владних повноважень, не є адміністративними послугами. Це зокрема стосується багатьох сьогоdnішніх так званих *"платних послуг"* господарського характеру (на кшталт ксерокопіювання, ламінування, розрізання паперу тощо). Вирішення проблеми дефіциту бюджетного фінансування за рахунок приватних осіб є некоректним з погляду законності та ефективності державного управління.

У рамках юридичного підходу право органу влади надавати будь-яку послугу є його повноваженням. Належною правовою підставою для здійснення цього повноваження відповідно до Конституції України є виключно закон.

Інформаційні послуги (надання довідок, іншої інформації) можуть вважатись адміністративними лише в тому разі, якщо вони мають персоніфікований характер, тобто стосуються конкретно визначеної особи. Відповідно, *"надання текстів опублікованих нормативно-правових актів"* або *"надання нормативної документації"* є некоректними видами послуг. Орган влади зобов'язаний безоплатно надавати інформацію про джерела офіційного оприлюднення нормативно-правових актів, а по можливості й надавати самі тексти цих актів або ж уможливлювати доступ до них.

Інформаційні послуги індивідуального, але не персоніфікованого характеру можуть бути платними в тому випадку, коли пошук цієї інформації та її обробка вимагають значних затрат робочого часу. Але така плата не повинна перевищувати фактичних витрат, пов'язаних із запитом особи.

Послугою є лише результативна діяльність цілісного характеру, тобто задоволення вимог особи щодо юридичного оформлення умов для реалізації її суб'єктивного права. У цьому сенсі *"копіювання документів та надання супутніх послуг..., у тому числі консультаційного характеру"* або *"надання бланків"* органом влади взагалі не можна назвати послугою. Адже саме лише отримання бланка документа не означає задоволення суб'єктивного права чи законного інтересу приватної особи. Тому ці "супутні" послуги не повинні виділятися в окрему категорію послуг з погляду адміністративної процедури чи стягнення плати за них. Їх надання є лише малою

частинкою загальної послуги. Вартість цієї діяльності, яка відповідно до закону потрібна для вирішення справи, повинна бути прорахована наперед та включена в загальну вартість послуги.

Діяльність адміністративних органів, безпосередньо не пов'язана зі здійсненням владних повноважень, повинна бути взагалі заборонена для них. Органи державної влади та місцевого самоврядування не повинні займатися господарською (підприємницькою) діяльністю і конкурувати з приватним сектором.

Натомість 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 "боротися" за свого споживача та за розширення кола власних клієнтів і фінансування. За цього необхідно також забезпечити належний контроль за ефективністю використання виділених їм публічних коштів та ціноутворенням.

3. Вади існуючої практики надання адміністративних послуг з погляду громадян

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

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

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

2) відсутня достатня інформація про порядок отримання послуг;

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

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

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

Головною вадою суб'єктивного характеру є ставлення до приватної особи як до

прохача, орієнтація не на сприяння в задоволенні запиту особи, а на формальне дотримання правил. **Тому найважливішим завданням реформи та впровадження доктрини послуг є саме зміна ставлення влади до особи.**

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

- 1) вимагання документів, не передбачених законодавством, або у формі, не передбаченій законодавством (наприклад нотаріально посвідчених копій документів);
- 2) порушення строків надання окремих видів послуг.

4. Плата за адміністративні послуги

Вимагає впорядкування проблема оплатності адміністративних послуг. Сьогодні за адміністративні послуги стягується державне мито, податкові збори чи інші форми платежів, у тому числі "завуальовані" види оплати адміністративних послуг, коли кошти йдуть не до державного чи місцевого бюджетів.

За загальним правилом, адміністративні послуги повинні бути платними, тому що:

- 1) це справедливо, адже одні особи не звертаються за певними послугами жодного разу в житті, тоді як інші звертаються регулярно;
- 2) це може запобігати корупції, адже "безкоштовна невизначеність" змушує шукати шляхи для позазаконної визначеності;
- 3) плата за послуги може бути дієвим інструментом для стимулювання службовців надавати послуги якісно в разі, якщо від цих коштів залежатиме фінансування відповідно адміністративного органу та преміювання службовців.

Безоплатними повинні бути послуги:

- 1) у справах державного пенсійного та соціального забезпечення;
- 2) у справах, які безпосередньо стосуються реалізації основних прав і свобод людини.

Безоплатними можуть бути послуги у випадках, коли їх ціна настільки низька, що плата за них не виправдовує витрат, пов'язаних з її стягненням.

Плата за адміністративні послуги повинна визначатися:

- 1) *законом* або в порядку, встановленому законом;
- 2) у *фіксованому розмірі*;
- 3) як правило, *на основі собівартості* надання даного виду послуг;
- 4) з обов'язковим *проведенням попередніх консультацій* з громадськістю (майбутніми споживачами послуг).

Розмір плати за адміністративну послугу може бути вищим за собівартість її надання в разі, якщо:

- 1) це пов'язано з підвищеними вимогами особи (наприклад за терміновість);
- 2) користувачі таких послуг у перспективі *отримуватимуть надприбутки, а самі послуги вступають у певний "конфлікт" з інтересами суспільства (наприклад у разі надання дозволу на діяльність у сфері азартних ігор)*.

Може бути щонайменше два **механізми оплати адміністративних послуг**. Якщо розмір плати невисокий, а ймовірність прийняття негативного рішення незначна, то оплата може здійснюватися перед або разом із поданням заяви на отримання адміністративної послуги.

Якщо ж розмір плати за послугу високий, а дискреційні повноваження (можливість розсуду) органу широкі, варто, щоб плата вносилася після прийняття позитивного рішення. У таких випадках можна стягувати окремо плату за витрати на провадження. У наших умовах доцільно, щоб величина цього платежу також визначалася централізовано, у фіксованому розмірі. Адміністративних послуг з таким порядком оплати повинно бути якнайменше.

Для оплати послуги соціально-вразливими категоріями громадян повинні використовуватися механізми адресної допомоги або компенсацій, але не пільги.

5. Шляхи підвищення якості надання адміністративних послуг

Для покращення якості надання адміністративних послуг необхідно:

- 1) розмежувати в системі органів виконавчої влади органи, які займаються виробленням політики, і органи, які займаються поточним адмініструванням. У середині другої категорії необхідно виділити органи, які надають адміністративні

послуги (йдеться насамперед про урядові органи) та зосередити їхню діяльність на якісному їх наданні;

2) мінімізувати перелік (номенклатуру) адміністративних послуг, залишивши в ньому лише ті послуги, які дійсно є важливими для публічних інтересів. Для цього всі послуги, які надаються органами державної влади та місцевого самоврядування і створеними ними підприємствами, установами та організаціями, необхідно переглянути (тобто фактично провести функціональне обстеження) і систематизувати за наступними критеріями: а) послуги, надання яких потрібно залишити за державою та місцевим самоврядуванням; б) послуги, надання яких може бути передане недержавним суб'єктам (у порядку делегування або приватизації), але їх надання має залишатися завданням держави чи місцевого самоврядування та здійснюватися під їх відповідальність; в) послуги, які можуть бути скасовані без шкоди для суспільства та держави. Це дозволить зосередити обмежені публічні ресурси на реалізації найважливіших завдань. Діяльність із перегляду обсягу адміністративних послуг повинна бути систематичною;

3) максимально децентралізувати надання адміністративних послуг. Це наблизить їх до споживачів, що не тільки зручно для них, але й сприятиме більш точному визначенню їхніх потреб та очікувань. За цього завдання з надання адміністративних послуг доцільно передавати (через відкриті механізми проведення тендерів, делегування) недержавним інституціям (Цей механізм буде дієвим лише в рамках демократичної політичної системи, коли громадяни (насамперед як виборці) мають можливість реально впливати на політичні інституції, відповідальні за надання послуг.), органам професійного самоврядування тощо. Передача публічних завдань повинна відбуватися разом із відповідним публічним фінансуванням цієї діяльності. Можливість зміни суб'єкта, який надає адміністративні послуги, на конкурсних засадах створюватиме конкуренцію в боротьбі за право надання адміністративних послуг та змушуватиме покращувати їх якість. Необхідно забезпечити належний контроль за якістю надання адміністративних послуг такими суб'єктами, здійснювати систематичну оцінку діяльності на основі думки споживачів, а також залишити за державою прерогативу ціноутворення в цій сфері. Відповідальність за надання даних послуг повинна і надалі залишатися за державою чи самоврядуванням;

4) докладно регламентувати процедуру надання адміністративних послуг. Правова визначеність у процедурних питаннях зменшує можливості для зловживань та гарантує правову захищеність приватним особам. За цього процедура надання адміністративних послуг повинна виписуватися таким чином, щоб особа подавала заяву та необхідний мінімум документів, а все спілкування здійснювалося всередині влади, тобто щоб збір довідок, погоджень тощо здійснювався всередині органу та між органами, а не покладався на особу. При встановленні процедури надання адміністративної послуги необхідно орієнтуватися на кінцевий результат;

5) створити такі умови, щоб суб'єкти, які надають адміністративні послуги в питанні внутрішньої організації діяльності (внутрішнього управління), могли діяти за принципами приватного сектора. Це повинно насамперед поширюватися на питання добору та управління персоналом, встановлення винагороди за працю. Працівники повинні бути зорієнтовані за допомогою системи відповідних стимулів на досягнення результатів, а не на формальне дотримання правил. Необхідно створити умови, за яких оплата праці в органах, що надають адміністративні послуги, могла б сягати рівня оплати праці спеціалістів відповідної кваліфікації в приватному секторі;

б) виробити стандарти надання адміністративних послуг на основі (з урахуванням) стандартів аналогічних послуг у приватному секторі. Зміни повинні охоплювати: впровадження відносин типу клієнт-підрядник; концентрацію на результатах, а не на внесках та процесі дії; відповідальність перед клієнтом/споживачем. Надавачі адміністративних послуг повинні керуватись установленими стандартами обслуговування клієнтів/споживачів, вживаючи такі заходи: а) визначення наявних та потенційних клієнтів; б) вивчення потреб клієнта (шляхом опитування) і визначення, яких послуг та якої якості бажає клієнт, а також рівня його задоволення надаваними послугами; в) розроблення посадових (службових) стандартів і критеріїв оцінки роботи з урахуванням цих стандартів; г) обслуговування клієнтів відповідно до найвищих стандартів у приватному секторі; д) забезпечення споживача правом вибору як джерела послуг, так і способів їх отримання; е) забезпечення більшої доступності для клієнтів інформації, послуг та системи оскарження; є) запровадження механізму реагування на скарги клієнтів. Необхідно враховувати думку споживачів послуг (через механізми опитування,

консультування тощо) щодо доцільності запровадження нових, якості та оплати існуючих адміністративних послуг;

7) створювати так звані "універсами послуг" ("установи для громадян" або "єдині офіси"). Це інтегровані (об'єднані) установи адміністративних органів, які мають своїми перевагами те, що: 1) в цій установі особа може отримати всі або майже всі адміністративні послуги, які надаються в даній адміністративно-територіальній одиниці; 2) прийом приватних осіб ведеться протягом усього робочого дня і навіть у суботу; 3) тут же розташовані відділення банку, й особа може на місці оплатити послуги. Зважаючи на те, що на рівні районів та міст адміністративні послуги надаються одночасно органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, необхідно спрямовувати їх зусилля на утворення таких об'єднаних "універсамів послуг".

6. Визначення стандартів якості адміністративних послуг

Під стандартами якості адміністративних послуг слід розуміти мінімальні вимоги щодо надання адміністративної послуги, що їх повинен забезпечити адміністративний орган, а також критерії, за допомогою яких можна оцінити, наскільки споживач адміністративної послуги буде задоволений її наданням. При визначенні стандартів якості адміністративних послуг необхідно враховувати такі критерії:

1) **результативність**. Адміністративний орган повинен скерувати свою діяльність на те, щоб задовольнити потребу особи, тобто надати їй адміністративну послугу. Орган повинен орієнтуватися на досягнення результату, а не лише формально дотримуватися правил;

2) **простота**. Вимоги, які ставляться до приватної особи для отримання послуги, повинні бути обгрунтованими і найпростішими. Спілкування між адміністративними органами (погодження, експертизи, повідомлення) повинно здійснюватися переважно всередині адміністрації, без залучення особи. При вдосконаленні правового регулювання необхідно максимально спростувати правила і порядок надання послуг;

3) **строковість, оперативність та своєчасність**. Часове обмеження щодо надання адміністративної послуги означає, що послуга повинна надаватися не пізніше визначеного строку (строковість), по можливості якнайшвидше

(оперативність) та з урахуванням конкретних потреб особи у певній ситуації (своєчасність). Своєчасність вимагає, щоб, зважаючи на особливості окремо взятої ситуації, орган в окремих випадках діяв навіть швидше, ніж того вимагає закон. За цими ознаками своєчасність є найвищою оцінкою якості надання послуги;

4) **зручність**. Зручно, коли всі або більшість адміністративних послуг можна отримати в одному місці (тут же оплатити їх тощо) і коли особа змушена спілкуватися з органом влади не більше двох разів (коли звертається за послугою і коли отримує позитивний результат). Зручність може включати в себе **доступність** (фізичну або територіальну наближеність), тобто можливість особи без непомірних (непропорційних) витрат часу, коштів та особистих зусиль відвідувати адміністративний орган. Зручно, коли особа може завітати до адміністративного органу не тільки в робочі дні і години, але й, наприклад, у вихідний день чи ввечері. Цей критерій також означає, що особі надається максимум способів звернення за послугою чи за інформацією щодо неї (наприклад особисто, поштою, електронною поштою тощо) тощо;

5) **чутливість**. Орган та його працівники повинні ставитися до кожної особи як до найважливішого споживача/клієнта. Службовець, який спілкується з приватною особою, повинен роз'яснювати їй її права та обов'язки, повідомляти іншу необхідну інформацію, тобто сприяти особі в позитивному вирішенні її справи;

6) **відкритість**. Інформація, необхідна для отримання адміністративної послуги, повинна бути відкритою та легкодоступною. Адміністративний орган повинен консультувати споживачів послуг з усіх питань, пов'язаних з отриманням послуг;

7) **рівність**. Адміністративний орган повинен однаково (однаково доброзичливо) ставитися до всіх споживачів адміністративних послуг. Це також означає, що однакові справи повинні вирішуватись однаково, в однаковий строк, з однаковими вимогами тощо.

8) **мінімальна (справедлива) вартість**. Особа не повинна відчувати себе ошуканою державою. Вартість послуги, за загальним правилом, не повинна перевищувати вартості фактичних витрат на надання цього виду послуг.

Стандартом також має бути визначення плати за адміністративну послугу в фіксованому розмірі централізовано (це означає, що послуга коштує однаково в різних місцевостях держави тощо). Сюди ж можна включати зручність оплати.

7. Правове регулювання

Для покращення якості надання адміністративних послуг необхідно:

- розробити та прийняти закон "Про урядові органи, установи та організації", в якому слід зосередити увагу на інституціях, що надають послуги;
- розробити та прийняти закон "Про доступ до публічної інформації", який ураховуватиме сучасні стандарти відкритості публічної інформації;
- завершити роботу над проектом Адміністративно-процедурного кодексу України, який регулюватиме порядок надання адміністративних послуг на основі провадження щодо розгляду заяв фізичних та юридичних осіб.