

УДК 35.078 (477)

Проблеми упорядкування адміністративних послуг органами місцевого самоврядування

О.В. ЛІТВИНОВ, Я.Б. ЄДИНАК
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Дніпропетровськ, Україна
E-mail: olexiy_litvinov@i.ua

Авторське резюме

У сучасних умовах розвиток системи надання адміністративних послуг органами влади виходить на вищий рівень у процесі забезпечення реалізації принципів відкритості та прозорості як у сфері державного управління, так і місцевого самоврядування. На даний час недосконалість нормативно-правової бази у сфері адміністративних послуг призводить до гальмування процесів реформування всієї адміністративної системи. Як наслідок виникають ускладнення в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в процесі здійснення ідентифікації адміністративних послуг за ознаками та уніфікацію за їх типами.

Метою даного дослідження є дослідження сучасних проблем упорядкування адміністративних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування та вироблення рекомендацій з їх розв'язання.

Сучасна практика діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування свідчить, що ними надається значна кількість різноманітних адміністративних послуг. У той же час у переважній своїй більшості між однотипними органами влади існує відмінність у кількості та назві послуг, що надаються громадянам. Практична діяльність у сфері упорядкування адміністративних послуг показує, що серед органів як державної влади, так і місцевого самоврядування виникли значні розбіжності як у кількості надання, так і у формулюванні назв адміністративних послуг.

Ключові слова: адміністративна послуга, адміністративний акт, стандарт адміністративної послуги, система управління якістю, центр надання адміністративних послуг, перелік адміністративних послуг, реєстр адміністративних послуг.

Problems of ordering of administrative services by the organs of local self-government

O.V. LITVINOV, YA.B. YEDYNAK
Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public
administration, office of the President of Ukraine, Dnepropetrovsk, Ukraine
E-mail: olexiy_litvinov@i.ua

Abstract

In today's development of administrative services by authorities obtains a higher level in the process of implementation the principles of openness and transparency in public administration and local government. At present, imperfect legal framework for administrative services leads to deceleration of process of reforming the entire administrative system. As a result, there are complications in the activities of state and local governments in the process of administrative services identification of features and unifying their types.

The purpose of this project is to investigate current problems of ordering of administrative services provided by local authorities and working-out recommendations on their resolution.

The modern practice of executive power and local self-government indicates that they provide a lot of administrative services. At the same time, the majority among the same type of government there is a difference in the number and title services to citizens. Practice in ordering of administrative services shows that among both government agencies and local governments there are significant differences in the number of administrative services, and in the formulation titles of them.

Keywords: administrative service, administrative act, the standard of administrative service, quality management system, the center of administrative services, administrative services list, administrative services registry.

Постановка проблеми. У сучасних умовах розвиток системи надання адміністративних послуг органами влади виходить на вищий рівень у процесі забезпечення реалізації принципів відкритості та прозорості як у сфері державного управління, так і місцевого самоврядування. Водночас у чинному законодавстві залишається чимало прогалин стосовно визначення змісту адміністративних послуг, механізму їх уніфікації. На даний час недосконалість нормативно-правової бази у сфері адміністративних послуг призводить до гальмування процесів реформування всієї адміністративної системи. Як наслідок виникають ускладнення в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в процесі здійснення ідентифікації адміністративних послуг за ознаками та уніфікацію за їх типами.

Аналіз досліджень і публікацій. Проблематиці вдосконалення системи надання послуг органами державної влади та місцевого самоврядування присвячені праці сучасних вітчизняних дослідників, таких як В. Аверв'янов, І.Коліушко, Е. Демський, Ю. Даньшина, С.Жаровая, Т. Маматова, А. Ткачук, В. Тимошук, Ю. Шаров та ін. Переважна більшість наукових праць спрямовані на дослідження сутності поняття «адміністративна послуга», її місця в системі державних та муніципальних послуг, ролі публічних послуг у системі державного контролю. У той же час поза увагою науковців залишається проблема вдосконалення механізму упорядкування адміністративних послуг, їх уніфікації серед рівних за типом та функціями органів державної влади та місцевого самоврядування. Достатньо поширеною є ситуація, коли органи місцевого самоврядування в межах одного населеного пункту, використовуючи одну й ту саму нормативно-правову базу й повноваження, надають різні адміністративні послуги: за назвою, кількістю, обсягом і якістю.

Метою дослідження є дослідження сучасних проблем упорядкування адміністративних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування та вироблення рекомендацій з їх розв'язання.

Виклад основного матеріалу. Сучасна практика діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування свідчить, що ними надається значна кількість різноманітних адміністративних послуг. У той же час у переважній своїй більшості між однотипними органами влади існує відмінність у кількості та назві послуг, що надаються громадянам. На перший погляд відмінність у кількості та назві адміністративних послуг може виглядати досить незначною та пояснюватися тим, що в будь-якому випадку орган влади забезпечує ре-

алізацію прав та свобод громадян на отримання ними послуг. З іншого боку, якщо органами влади на законодавчому рівні визначено існування адміністративних послуг, то доцільним є створення прозорого та зрозумілого механізму їх упорядкування й уніфікації.

До прийняття Закону України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI [3] нормативними актами, що регулювали діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері надання адміністративних послуг були постанови Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг» від 17.07.2009 № 737 [4], «Деякі питання надання адміністративних послуг» від 11.10.2010 № 915 [2], «Про Реєстр адміністративних послуг» від 05.12.2011 № 1274 [7], які у свою чергу визначили на нормативному рівні терміни: адміністративна послуга, адміністративний акт, стандарт адміністративної послуги. Свого часу прийняття зазначених вище нормативно-правових актів дало можливість розпочати практичну реалізацію принципів відкритості та прозорості у сфері надання адміністративних послуг органами державної влади та місцевого самоврядування.

Ще декілька років тому процедура надання адміністративних послуг з боку органів влади була практично закритою, непрозорою та незрозумілою для пересічного громадянина. Зараз майже кожен орган влади має відповідний стандарт надання адміністративних послуг, у якому відповідальний орган визначає: зміст, умови та порядок їх надання. Значну перевагу в упорядкуванні адміністративних послуг та діяльності з їх надання отримали органи влади, в діяльність яких була впроваджена система управління якістю відповідно до стандарту ISO 9001:2009. Однак, масштабна реформа запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади, розпочата постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади» від 11.05.2006 № 614 так і залишилась нереалізованою.

Проблеми в діяльності органів виконавчої влади, на розв'язання яких була спрямована Програма запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади, залишаються актуальними і зараз. У 2006 р. необхідність розроблення програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади була обумовлена:

- відсутністю єдиних для всіх органів виконавчої влади стандартів і процедур діяльності;
- недостатньою орієнтованістю діяльності органів виконавчої влади на задоволення по-

треб споживачів, зокрема у сфері надання послуг;

- низькою якістю значної кількості послуг, що надаються органами виконавчої влади;
- потребою у здійсненні додаткових заходів щодо запобігання проявам корупції серед посадових осіб, уповноважених на виконання функцій держави.

Передбачалося, що запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади відповідно до міжнародних стандартів ISO серії 9000 сприятиме оптимізації процесів планування, розподілу ресурсів, а також визначенню додаткових підходів до об'єктивного оцінювання результатів їх діяльності. Також у 2006 р. було встановлено, що основними ознаками ефективності державного управління у сфері надання послуг є:

- орієнтація на споживача;
- провідна роль керівників;
- заінтересованість службовців у досягненні кінцевого результату;
- процесний підхід;
- системний підхід;
- прийняття обґрунтованих рішень.

Органи місцевого самоврядування, які одними з перших в Україні запровадили системи управління якістю (Бердянська, Вінницька, Комсомольська, Макіївська міські ради), зараз також є лідерами в процесі систематизації адміністративних послуг та організації діяльності з їх надання громадянам. На даний час найбільш успішним вважається досвід Вінницької міської ради, яка є «взірцем» для інших органів місцевого самоврядування.

Аналіз терміну «адміністративна послуга» свідчить, що кінцевим результатом надання такої послуги є певний юридичний статус та/або факт, який повинен бути виражений у вигляді адміністративного акта – це прийняття суб'єктом рішення індивідуальної дії, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків [4]. Зараз, напевно, немає такого органу державної влади чи місцевого самоврядування, який би не мав затвердженого переліку адміністративних послуг та їх стандартів. Різниця між органами влади в затвердженні цих послуг та їх опису може бути лише в організаційно-розпорядчій процедурі. Окремі органи влади, відповідно до вимог стандарту ДСТУ ISO 9001:2009 мають запроваджену систему управління якістю, що, у свою чергу, надало можливість реалізувати опис діяльності органу влади в Наставові з якості, Книзі якості та Стандартах надання послуг [1]. У той час, як інші органи влади, що не мають системи управління якістю, обмежуються лише затвердженням власного розпорядження чи іншого розпоряд-

чого документа, Стандартів надання послуг відповідно до вимог Постанови Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг» від 17.07.2009 № 737 [4].

Практична діяльність у сфері упорядкування адміністративних послуг показує, що серед органів як державної влади, так і місцевого самоврядування виникли значні розбіжності як у кількості надання, так і у формулюванні назв адміністративних послуг.

Причинами таких відмінностей є:

- відсутність роз'яснень щодо визначення вичерпного переліку адміністративних послуг та їх результатів;
- відсутність визначення повної та неповної адміністративної послуги;
- недостатня кваліфікація посадових осіб у сфері стандартизації адміністративних послуг;
- несистематизована й суперечлива нормативно-правова база на національному та місцевому рівнях;
- відсутність систематизованої та злагодженої діяльності органів державної влади й лобіювання вузьковідомчих інтересів.

З огляду на це, розглянемо зміст основних проблем у цій сфері:

1. Розбіжності у кількості та формулюванні назв однотипних за змістом адміністративних послуг.

Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI визначив, що адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до Закону [3]. Первинним актом для надання органом влади будь-якої послуги є закон та/або підзаконні акти, тобто незалежно від того, в якому регіоні держави надається адміністративна послуга, вона повинна містити єдину прийнятну назву для всіх органів влади, що її надають. На офіційних ресурсах органів державної влади та місцевого самоврядування спостерігається розбіжність у назвах однотипних адміністративних послуг та їх кількості. Різниця у назвах та кількості адміністративних послуг є однією з тих проблем, на яку сьогодні держава повинна звернути особливу увагу, тим більше, що на державному рівні задекларовано наявність Реєстру адміністративних послуг, який створено на офіційному інтернет-сайті Міністерства економічного розвитку та торгівлі України [8]. На виконання постанови Кабінету Міністрів України «Про реєстр адміністративних послуг» від 05.12.2011 № 1274 [7] функціонування Реєстру адміні-

стративних послуг було розпочато 01 лютого 2012 року. З того часу Реєстр адміністративних послуг знаходиться на етапі наповнення та уточнення. Аналіз змісту Реєстру адміністративних послуг надає можливість констатувати той факт, що відбувається значна затримка в його наповненні та уточненні. Вказану затримку можна пояснити двома основними проблемами:

- відсутність уніфікованих назв адміністративних послуг;
- нерегульованість кількості адміністративних послуг;
- відсутність єдиної та уніфікованої практики надання адміністративних послуг;
- неузгодженість чинної законодавчої бази у сфері надання адміністративних послуг.

Окрім цього, додатковою проблемою є наявність протиріч та суперечностей:

- значна кількість послуг, що фактично надаються органами влади та відповідають ознакам адміністративної послуги, але не увійшли до Реєстру адміністративних послуг;
- значна кількість послуг, які містяться у Реєстрі адміністративних послуг, не відповідають ознакам адміністративної послуги.

Основною проблемою у створенні Реєстру адміністративних послуг стало, на нашу думку, невідпрацьованість механізму отримання пропозицій для його наповнення. Пропозиції надавалися за принципом – кожна область, місто із спеціальним статусом формує орієнтований перелік адміністративних послуг із наступним його наданням до Реєстру адміністративних послуг, що в кінцевому результаті й призвело до затримки в його формуванні та уточненні. Зрозуміло, що такий обсяг інформації досить важко проаналізувати і визначити справді необхідне. При формуванні Реєстру адміністративних послуг доцільно було б використати підготовку орієнтовного переліку адміністративних послуг на основі однієї області (з розподілом по місту, районну у місті, району, селищі, селу) та міст зі спеціальним статусом. На основі таких пропозицій, які були б занесені до створеного Реєстру адміністративних послуг, забов'язати всі інші регіони держави проаналізувати зміст Реєстру адміністративних послуг та, у разі виникнення зауважень і доповнень, надавати їх до органу відповідального за його ведення. На основі саме такого підходу можна було б забезпечити затвердження Типового переліку адміністративних послуг. Варто зауважити, що для забезпечення існування Реєстру адміністративних послуг в актуальному стані необхідно з певною періодичністю здійснювати централізований запит до органів влади на предмет скасування та/або внесення нових адміністративних послуг. На основі

отриманих даних фахівцям, відповідальним за ведення Реєстру адміністративних послуг, необхідно буде здійснювати процедуру аналізування отриманої інформації на предмет відповідності ознакам адміністративної послуги, їх кількості та назві серед однотипних органів державної влади та місцевого самоврядування. За результатами такого аналізування необхідно буде забезпечити систематичний перегляд Типового переліку адміністративних послуг (наприклад, щомісячно).

Отже, невідповідність у назвах одних і тих же послуг, а також їх кількості, що надаються однотипними органами влади призводить як до нерозуміння з боку пересічного громадянина, так і проблем у діяльності органів влади в цілому. Адже повноваження та сфера дії органів державної влади визначена Законом України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 № 586-XIV [6], органів місцевого самоврядування Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР [5]. Саме в межах вказаних законів органи державної влади та місцевого самоврядування приймають нормативно-правові акти, якими визначають уточнений механізм реалізації повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування. За таких умов не виключена можливість, що окремий орган влади, з урахуванням особливостей місцевості та умов діяльності, може надавати окрему послугу, відмінну від інших подібних органів. Зазначена проблема унеможлиблює процес систематизації та уніфікації адміністративних послуг. Особливої актуальності дана проблема набуває на рівні місцевого самоврядування, де органи та посадові особи місцевого самоврядування самостійно формують місцеву нормативно-правову базу.

2. Відсутність визначення повної чи неповної адміністративної послуги.

Наявність визначення адміністративної послуги на законодавчому рівні не викликає жодних запитань при затвердженні органами державної влади та місцевого самоврядування власного переліку таких послуг. Невідповідність в органах влади спостерігається при затвердженні в якості адміністративних послуг складових адміністративної послуги. Як наслідок, заявник отримує не повну адміністративну послугу, а окремі її складові і змушений знову звертатися до органу влади.

У постанові Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг» від 17.07.2009 № 737 [4] лише одним абзацом визначається, що до адміністративної послуги не належать контрольна діяльність (проведення перевірки, ревізії, інспектування тощо), освітні, медичні та господарські

послуги, які надаються органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами та організаціями. У Законі України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 203-VI [3] відсутнє визначення повної чи неповної адміністративної послуги. Відсутність визначення повної або неповної адміністративної послуги на сьогодні створює ряд колізій при проведенні упорядкування адміністративних послуг органами державної влади та місцевого самоврядування.

Висновки. Практика показує, що при проведенні функціонального обстеження органу влади на предмет кількості послуг, виникає запитання: як охарактеризувати послугу, яка має незавершений характер, тобто є проміжним етапом у наданні послуги, та/або результатом надання послуги є відсутність адміністративного акта? У такому випадку доцільним є прийняття рішення органу влади щодо класифікації даних послуг як неповна адміністративна послуга, оскільки орган влади здійснює певні організаційні заходи для надання їх заявнику (конкретній фізичній та юридичній особі). Наявність в органах влади діяльності з надання неповних адміністративних послуг обумовлена тим, що органи влади дуже часто подрібнюють процес надання адміністративної послуги на окремі складові. На нашу думку, якщо існує звернення фізичної або юридичної особи на отримання адміністративної послуги, орган влади має забезпечити логічно завершений процес, замість того, щоб надавати неповні або незавершені послуги. Лише за такої

умови органи місцевого самоврядування будуть змушені відійти від практики збільшення кількості адміністративних послуг за рахунок подрібнення процесів. Так, районні у м. Дніпропетровську ради у межах єдиного законодавчого забезпечення й повноважень надають від 52 до 155 адміністративних послуг. На підставі цього виникає необхідність врегулювання у нормативно-правових актах процедури надання адміністративних послуг й запровадження механізму виявлення та ліквідації неповних адміністративних послуг. Для цього першочерговим завданням має стати:

- перегляд визначення адміністративної послуги;
- введення визначення повної та неповної адміністративної послуги;
- створення вичерпного переліку адміністративних послуг для всіх органів влади;
- запровадження Реєстру адміністративних послуг на основі вичерпного переліку адміністративних послуг й забезпечення його систематичної актуалізації.

Лише після законодавчого врегулювання надання повних і неповних адміністративних послуг можна буде перейти до етапу з їх упорядкування шляхом створення вичерпного переліку та Реєстру адміністративних послуг. Отже, введення описаного вище механізму упорядкування адміністративних послуг сприятиме реалізації принципів відкритості та прозорості у діяльності органів місцевого самоврядування з надання адміністративних послуг.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Державний стандарт України ДСТУ ISO 9001:2009. «Системи управління якістю. Вимоги». Чинний від 22 червня 2009 р.
2. Деякі питання надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 жовт. 2010 р. № 915. – Режим доступу : www.zakon4.rada.gov.ua.
3. Про адміністративні послуги : Закон України від 06 верес. 2012 р. № 5203-VI. – Режим доступу : www.zakon4.rada.gov.ua.
4. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 лип. 2009 р. № 737. – Режим доступу : www.zakon4.rada.gov.ua.
5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : www.zakon2.rada.gov.ua.
6. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квіт. 1999 р. № 586-XIV. – Режим доступу : www.zakon4.rada.gov.ua.
7. Про Реєстр адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 05 груд. 2011 р. № 1274. – Режим доступу : www.zakon4.rada.gov.ua.
8. Реєстр адміністративних послуг. – Режим доступу : www.me.gov.ua.

Стаття надійшла до редакції 20.08.2013

REFERANCES:

1. Derzhavnyi standart Ukrainy DSTU ISO 9001:2009. «Systemy upravlinnia yakistiu. Vymohy». Chynnyi vid 22 chervnia 2009 r. (State standard of Ukraine DSTU ISO 9001:2009. «Quality management systems. Requirements». Effective as of June 22, 2009).

2. Deiaki pytannia nadannia administratyvnykh posluh : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11 zhovt. 2010 r. № 915 (Some aspects of administrative services: Cabinet of Ministers of Ukraine on Oct 11. 2010 number 915.). Mode of access: www.zakon4.rada.gov.ua.
3. Pro administratyvni posluhy : Zakon Ukrainy vid 06 veres. 2012 r. № 5203-VI (On Administrative Services: Law of Ukraine on Sept. 06. 2012 № 5203-VI). Mode of access : www.zakon4.rada.gov.ua.
4. Pro zakhody shchodo uporiadkuvannia administratyvnykh posluh : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 17 lyp. 2009 r. № 737 (On measures to streamline administrative services: Cabinet of Ministers of Ukraine dated July 17. 2009 number 737). Mode of access : www.zakon4.rada.gov.ua.
5. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini : Zakon Ukrainy vid 21 trav. 1997 r. № 280/97-VR (Government in Ukraine: Law of Ukraine on May 21. 1997 number 280/97-VR). Mode of access : www.zakon2.rada.gov.ua.
6. Pro mistsevi derzhavni administratsii : Zakon Ukrainy vid 09 kvit. 1999 r. № 586-XIV (On Local State Administrations: The Law of Ukraine on 09 Apr. 1999 № 586-XIV). Mode of access : www.zakon4.rada.gov.ua.
7. Pro Reiestr administratyvnykh posluh : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 05 hrud. 2011 r. № 1274 (About the Registry Administrative Services: Cabinet of Ministers of Ukraine dated 05 Dec. 2011 number 1274). Mode of access : www.zakon4.rada.gov.ua.
8. Reiestr administratyvnykh posluh (Directory of administrative services). Mode of access : www.me.gov.ua.

Літвінов Олексій Володимирович – кандидат наук з державного управління, начальник відділу координації, маркетингу та моніторингу наукових досліджень
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29
E-mail: olexiy_litvinov@i.ua

Єдинак Ярослав Богданович – завідувач відділу організаційного забезпечення роботи ради та виконкому Жовтневої районної у м. Дніпропетровську ради
Жовтнева районна у місті Дніпропетровську рада
Адреса: 49027, м. Дніпропетровськ, пл. Шевченка, 7
E-mail: edinak_ya@mail.ru

Litvinov Oleksii Volodymyrovych – PhD in public administration, head of coordination, marketing and monitoring research department
Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine
Address: 26, Gagarin Avenue, Dnipropetrovsk, 49040
E-mail: olexiy_litvinov@i.ua

Yedynak Yaroslav Bohdanovych – head of organizational support of council and executive committee department of Jovtneva in the city of Dnipropetrovsk district council
Jovtneva in the city of Dnipropetrovsk district council
Address: 7, Shevchenko Square, Dnipropetrovsk, Ukraine, 49027
E-mail: edinak_ya@mail.ru