

А.В. Павленко, студентка 3 курсу юридичного факультету ДВНЗ “Українська академія банківської справи Національного банку України”; науковий керівник – доц. кафедри державно-правових дисциплін ДВНЗ “Українська академія банківської справи Національного банку України”, канд. юрид. наук В. М. Завгородня

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті розглянуті способи удосконалення надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, а також досліджені проблемні питання оскарження рішень у неюрисдикційному порядку.

Ключові слова: публічні послуги, служба, звернення, оскарження.

Постановка проблеми. Реалізувати свої права, свободи та законні інтереси фізичні та юридичні особи можуть у низці випадків лише за участі держави в особі уповноважених органів. У свою чергу, створення системи органів виконавчої влади максимально наближеної до народу буде просто неможливим без удосконалення окремих методів її діяльності. Варто зауважити, що сучасний механізм надання адміністративних послуг органами виконавчої влади містить суттєві прогалини, потребує серйозного доопрацювання, або ж, навіть, більше того – вироблення нових підходів, їх апробації на практиці та співставлення з існуючими з метою обрання найбільш оптимального.

Аналіз досліджень і публікацій. Дане питання завжди залишалось актуальним для громадян, юристів-практиків, науковців. Про підвищений інтерес до цієї проблеми свідчить наявність значної кількості публікацій таких вчених-адміністративістів як В. Авер'янов, В. Бакуменко, Д. Горелов, І. Коліушко, П. Надолішній, Н. Нижник, В. Тимошук, Ю. Шаров та багатьох інших. Проте ефективного правового механізму надання публічних послуг в Україні поки що не створено.

Тому **метою** цієї статті є спроба визначення оптимальної правової моделі надання адміністративних послуг в Україні, а також шляхів удосконалення неюрисдикційного оскарження рішень органів виконавчої влади при наданні ними адміністративних послуг.

В Україні тривають трансформаційні процеси в системі органів виконавчої влади, які були започатковані Указом Президента України “Про оптимізацію системи органів виконавчої влади” [1] та Законом України “Про центральні органи виконавчої влади” (далі – Закон) [2].

Відповідно до ч. 1 ст. 16 вищевказаного Закону центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції. Частина 2 ст. 17 Закону визначено, що у разі, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як служба.

Слід зауважити, що останні зміни зачепили лише суто організаційні питання, але оминули процесуальні аспекти. З метою підвищення ефективності надання адміністративних послуг в Україні слід звернути увагу на позитивний досвід зарубіжних країн. Цікавою є практика Франції. На думку В. О. Чмиги під кутом зору реформування державного управління, яке здійснюється у Франції з 1996 р., сучасна державна служба розглядається саме як система надання державних послуг населенню [3]. Підвищення якості послуг здійснювалося шляхом регулярного оцінювання існуючої практики їх надання та самої системи управління. Як зазначає Д. К. Жерліцин, для оцінювання якості надання публічних послуг у Франції було проведено кілька значних експериментів. При цьому були виявлені фактори, що сприяють запровадженню нових підходів до питань якості: діяльність у частково конкурентному середовищі, тиск громадськості, близькість до споживача система довіри, наявність коштів на питання, пов'язані з якістю. Також були виявлені перешкоди на шляху запровадження нових підходів з підвищення якості послуг: слабкий зв'язок з вищими рівнями ієрархії органів влади, відсутність спеціальних управлінських навичок і знань у сфері підвищення якості послуг, недостатня увага до проблем споживачів і оцінювання досягнутих результатів [4].

На жаль, в Україні ставити питання про оцінку якості надання послуг зарано, оскільки сам процес їх надання врегульований недостатньо. Варто зауважити, що регламентація надання адміністративних послуг з боку органів виконавчої влади здійснюється численними галузевими нормативно-правовими актами за відсутності основного, який би визначав загальний для всіх сфер порядок надання адміністративних послуг. Неузгодженість нормативно-правових актів та розширені можливості для розсуду органу, який надає адміністративні послуги, спричиняють виникнення значних корупційних ризиків. Слід пам'ятати, що відповідно до п. 12 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики та інформатики [5]. Відповідно, під терміном “діяльності” слід розуміти і надання публічних (адміністративних) послуг.

Підтверджуючи необхідність прийняття спеціального закону, який би регламентував надання адміністративних послуг, 17 червня 2009 р. Кабінет Міністрів України своїм Розпорядженням № 682-р ухвалив Концепцію проекту Закону України “Про адміністративні послуги” [6]. Даним актом було визначено основні проблеми у сфері надання послуг, серед яких найважливішими, зокрема, є: невизначеність критеріїв, за якими відповідна діяльність може бути віднесена до адміністративних послуг, а також критеріїв безоплатності чи платності послуги і, відповідно, визначення її вартості; необґрунтоване впровадження нових видів послуг; неналежне законодавче регулювання процедури надання послуг; необґрунтована вимога до фізичних та юридичних осіб отримувати супутні платні послуги; вимагання від фізичних та юридичних осіб довідок та інших документів, подання яких не передбачено нормативно-правовими актами, або у формі, яка не встановлена законодавством; необґрунтовано тривалий або невизначений строк надання окремих послуг, віднесення до повноважень одного і того самого органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування надання відповідних послуг і здійснення контролю за їх наданням; відсутність стандартів і регламентів надання послуг; ставлення до фізичних та юридичних осіб як до прохачів, орієнтація не на задоволення потреб особи, а на формальне дотримання процедури; не визначення порядку використання коштів за надання послуг.

Для вирішення цих проблем очевидною є необхідність прийняття відповідного закону. Нещодавно Міністерством юстиції України на виконання доручення Прем'єр-міністра України від 13 березня 2010 р. № 11716/1/1-10 та відповідно до листа Віце-прем'єр-міністра України від 16 березня 2010 р. № 12410/1/1-10 було розроблено проект Закону “Про адміністративні послуги” [7]. Обсяг даної роботи дозволяє зупинитись лише на окремих положеннях цього Проекту.

Ст. 1 Проекту присвячена визначенню понять. Принципове значення в даному випадку мають визначення адміністративної послуги та адміністративного акту. Аналізуючи ці визначення, можна зробити висновок про наявний брак юридичної техніки. Відповідно до проекту адміністративна послуга – це прийняття згідно із законом за зверненням фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання нею визначених законом обов'язків, а адміністративний акт – рішення (ліцензія, дозвіл, висновок, свідоцтво, відмітка в документі, витяг з реєстру тощо) індивідуальної дії, прийняте відповідно до закону адміністративним органом на підставі звернення фізичної або юридичної особи та спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків такої особи. Таким чином, відбувається просто визначення по колу: в першому терміні суть зводиться до того, що на підставі звернення приймається акт, а другого – що акт приймається на підставі звернення, і в обох випадках це робиться з метою реалізації прав, свобод чи виконання обов'язків. Такий підхід є некоректним.

На наш погляд, адміністративну послугу можна визначити як результат законодавчо регламентованої діяльності уповноважених органів з приводу розгляду звернень фізичних та юридичних осіб (суб'єктів звернення) щодо сприяння у реалізації прав, свобод та інтересів, а також виконання, покладених юридичних обов'язків, оформлений відповідним актом

правозастосування. В свою чергу адміністративний акт можна визначити як прийнятий відповідно до закону правозастосовний акт, який шляхом надання або підтвердження певного юридичного статусу суб'єкта звернення забезпечує реалізацію його прав, свобод, інтересів та виконання покладених обов'язків. В даному випадку ці визначення взаємопов'язані, а з їх суті випливає логічний ланцюжок: звернення – розгляд – акт правозастосування – результат (надання або зміна юридичного статусу).

Недоліками проекту є наявність оціночних понять, зокрема, таких як доступність, справедливість, зручні умови отримання, сутність яких, на жаль, в проекті не розкривається. Також в ч. 2 ст. 5 Проекту встановлено, що вичерпний перелік адміністративних послуг визначається законом, але не конкретизується яким саме.

Безперечно, позитивним є положення ст. 8 Проекту, відповідно до якого фізичні, юридичні особи мають право на безоплатне отримання інформації про адміністративні послуги та порядок їх надання, що забезпечується шляхом надання фізичним, юридичним особам безоплатного доступу до Реєстру адміністративних послуг, розміщеного на веб-сторінці Урядового порталу, та інформування таких осіб через засоби масової інформації, а також обов'язків адміністративного органу щодо надання інформації про адміністративні послуги.

На жаль, Проектом майже не передбачається вирішення однієї з головних проблем в Україні, а саме, упередженості з боку державних службовців та мінімізації впливу суб'єктивного фактору на прийняття рішення. Нерідко громадяни, звернувшись до органів державної влади з метою реалізації чи захисту свої законних прав, свобод та інтересів, зустрічають упереджене ставлення до себе. На практиці навіть трапляються випадки, коли особисті неприязні стосунки державного службовця та громадянина безпосередньо впливають на результат прийняття певного рішення. Така ситуація є недопустимою в державі, яка де-юре проголосила себе демократичною та правовою. Для вирішення цієї проблеми, в першу чергу, потрібно удосконалити процедуру розгляду звернень до органів виконавчої влади.

На наш погляд, процес прийняття рішення органом виконавчої влади можна визначити через такі послідовні етапи:

1. Звернення особи до органу державної влади з пакетом необхідних документів.
2. Прийняття матеріалів відповідальним працівником органу державної влади.
3. Підготовка знеособленого пакету документів для подачі на розгляд особі, яка буде розглядати справу.
4. Присвоєння пакету документів спеціального коду та введення його у спеціальний реєстр.
5. Ознайомлення громадянина, який звернувся до державного органу з пакетом документів, яке підтверджується розпискою з його сторони (посвідчення того, що зміст первинного пакету документів відповідає змісту знеособленого пакету документів) та видачі талону, що містить інформацію про присвоєний його справі код.
6. Передача знеособленого пакету документів особі, яка буде розглядати справу.
7. Розгляд справи по суті та направлення результатів до уповноваженого працівника, який проводив реєстрацію звернення.
8. Підготовка уповноваженим працівником кінцевого рішення із зазначенням даних особи, що звернулась до органу державної влади.
9. Передача кінцевого рішення державному службовцю, який здійснював розгляд справи на підпис.
10. Надання результатів розгляду справи особі, яка звернулась до органу державної влади.

На нашу думку, необхідно законодавчо визначити коло випадків, у яких державний службовець при вирішенні певного питання не повинен знати хто звернувся до нього. Громадянин при зверненні до державного органу повинен надати всю необхідну інформацію про зміст свого звернення, після чого відповідним працівником державного органу ці дані

знеособлюються, а матеріалам присвоюється відповідний код, і в такому вигляді вони надходять до державного службовця, який неупереджено, керуючись лише приписами закону розглядає це звернення. За результатами цього розгляду приймається рішення, яке знову передається до відповідального представника, який оформлює його належним чином, зазначаючи уже всі дані особи, яка звернулася, і в такому вигляді подає державному службовцю на підпис. Лише на даному етапі державний службовець дізнається, стосовно якої особи він прийняв рішення.

Громадянин, який звернувся до органу державної влади, також дізнається про те, хто розглядав його справу лише з отриманням рішення. У випадку незгоди з цим рішенням він має права оскаржити його в юрисдикційному чи неюрисдикційному порядку.

Окремою проблемою є оскарження актів органів державної влади у адміністративному порядку. На практиці громадяни частіше звертаються до суду для оскарження рішень, не зважаючи на те, що цей спосіб значно дорожчий. Причина неефективності неюрисдикційного способу оскарження полягає в тому, що вищестоящий орган, який отримав скаргу, “спускає її вниз”, і її розглядає той же орган, який приймав рішення. В результаті громадяни отримують відповідь, що рішення є абсолютно законними, їх порушені права не захищені, але було витрачено багато часу та коштів. При чому в кінцевому рахунку треба буде все одно звертатись до суду. На наш погляд, даний недолік можна усунути тим самим зробивши оскарження в адміністративному порядку більш результативним.

Найпростішим способом є встановлення обов'язку саме вищестоящого органу, до якого вертається громадянин вирішувати справу по суті. Проте можливий і альтернативний варіант. На наш погляд, повноваження з приводу розгляду скарги по суті могли би бути надані відповідній інспекції. Якщо, наприклад, надійшла скарга на дії Державної служби геології і надр, то її повинна розглядати Державна екологічна інспекція, орган який, в принципі, виступає незалежною стороною і має контрольні повноваження. У випадку незгоди громадянина з прийнятим інспекцією рішенням, воно може бути оскаржене в Міністерстві екології та природних ресурсів України. Якщо скарга надійшла на дії самої інспекції, то її розглядає безпосередньо Мінприроди.

Висновки. Ефективність функціонування системи органів виконавчої влади знаходиться в прямій залежності від удосконалення окремих методів, в першу чергу, надання адміністративних послуг. Дана діяльність повинна здійснюватись об'єктивно та неупереджено, чому може сприяти знеособлений розгляд звернення державним службовцем. Загалом для чіткої регламентації процедури надання публічних послуг вбачається необхідним прийняття окремого закону. Удосконалення процесу оскарження рішень органів виконавчої влади в неюрисдикційному порядку може бути досягнуто в результаті перерозподілу повноважень та залучення неупередженого органу, який має контрольні повноваження, до розгляду скарг громадян.

Список використаних джерел

1. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1085%2F2010>. – Назва з екрана.
2. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 року № 3166-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3166-17>. – Назва з екрана.
3. Чмига В. О. Державна служба в Франції: традиції і модернізація [Електронний ресурс] / В. О. Чмига // Державне управління: теорія та практика. – 2006. – № 2. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/dutp/2006-2/txts/DERJAVNA%20SLUJBA/06cvofm.pdf>. – Назва з екрана.
4. Жерліцин Д. К. Деякі аспекти надання якісних публічних послуг органами влади у США, Великій Британії, Канаді, Польщі, Японії, Швеції, Франції / Д. К. Жерліцин //

- Державне будівництво. – 2010. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeBu/2010-2/doc/5/03.pdf>. – Назва з екрана.
5. Конституція України від 28 червня 1996 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0&p=1322493194199516>. – Назва з екрана.
 6. Про схвалення Концепції проекту Закону України “Про адміністративні послуги” : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 року № 682-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=682-2009-%F0>. – Назва з екрана.
 7. Проект Закону України “Про адміністративні послуги” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=41734. – Назва з екрана.

Павленко, А.В. Правові засади вдосконалення механізму надання публічних послуг органами виконавчої влади в Україні [Електронний ресурс] / А.В. Павленко; наук. кер. В.М. Завгородня // Молодіжний науковий вісник Української академії банківської справи Національного банку України. – Режим доступу: <http://bulletin.uabs.edu.ua/store/jur/2011/99263254b16dcc29d820095a917cbe40.pdf>