

СЕКЦІЯ 7 АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 35.001.73

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЕФЕКТИВНОГО НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Орлова В.О., к. ю. н., старший викладач
кафедри соціології, філософії і права
Одеська національна академія харчових технологій

У даній статті розглядаються особливості реформування системи надання адміністративних послуг в Україні. Визначено здобутки на цьому шляху та об'єктивні труднощі даного процесу.

Ключові слова: система надання адміністративних послуг, ефективність, реформування, державні органи.

В данной статье рассматриваются особенности реформирования системы предоставления административных услуг в Украине. Определены достижения на этом пути и объективные трудности данного процесса.

Ключевые слова: система предоставления административных услуг, эффективность, реформирование, государственные органы.

Orlova V.O. LEGAL ASPECTS OF EFFICIENCY OF ADMINISTRATIVE SERVICES IN UKRAINE

The present article deals with the features of the system of administrative services in Ukraine. A general conclusion is made concerning the objective and the difficulties of this process.

Key words: system of administrative services, efficiency, reforming, public authorities.

Постановка проблеми. Як доводить інституційний розвиток провідних країн світу, всі сфери суспільного буття в ХХІ сторіччі можуть розвиватись успішно лише за умови, що державний апарат функціонує ефективно і раціонально. З часів проголошення незалежності України здійснювались певні спроби реформувати старий і надмірно забюрократизований механізм державного управління. Однак в цілому це важливе завдання вирішено не було. Більшість вітчизняних та зарубіжних експертів визнають, що саме неефективність державного апарату України є однією з найбільших проблем на шляху до побудови заможної держави, з гідним рівнем життя населення, високою швидкістю прийняття необхідних організаційних рішень, доброю якістю адміністративних послуг, що надаються громадянам. Серед недоліків державної адміністративної системи називають забюрократизованість, корупцію, наявність органів з дублюючими функціями, відсутність реальної відповідальності посадових осіб за зловживання своїм становищем та владними повноваженнями.

Ступінь розробленості питання. Всі роки незалежності в Україні фактично частково відтворювалась стара адміністративна система радянського зразка. Вона лише дещо модернізувалась під тиском громадськості, еkleктично увібрала в себе певні нововведення. У цілому системні характеристики даного механізму не дозволяють йому виконувати свої функції на належному рівні. Актуальність даної статті полягає в необхідності пошуку в

правовій площині можливостей для вдосконалення нормативно-правової бази, на якій ґрунтується система адміністративно-державного управління в Україні, за умов гострої соціально-політичної та економічної кризи. Проблемами адміністративної реформи в Україні займалися такі вчені, як Р.Ю. Биков, В.В. Гордєєв, В.Б. Градовий, О.В. Кузьменко, Р.А. Калюжний, Д.С. Денисюк, С.Л. Дембіцька, Ю.П. Битяк, К.К. Афанасьєв та інші. Одним з вчених, який глибоко досліджував проблеми адміністративного права, є В.Б. Авер'янов.

Мета статті – проаналізувати основні протиріччя процесу реформування системи надання адміністративних послуг, його здобутки та труднощі.

Виклад основного матеріалу. Не дивлячись на велику кількість публікацій з даної теми, треба зазначити, що основним їх недоліком є відсутність чіткої методології дослідження. Більшість вчених-правознавців обмежуються порівняльним аналізом законодавчих актів та їх реального функціонування в тих чи інших умовах. Однак час, коли юридична наука розвивалась більш-менш автономно від інших областей гуманітарного знання, вже в минулому. Регулятивна функція адміністративного права може бути ефективно реалізована лише за умови врахування досягнень соціології, політології, економіки та інших наук. На нашу думку, виходом з глухого методологічного кута є застосування системної методології, розробленої відомим одеським філософом, фундатором Параметричної загальної теорії систем А.І. Уйомовим. Базові



поняття, які ввів до теорії систем цей вчений (концепт, субстрат, реляційна структура) [1], дозволяють поглянути на систему забезпечення внутрішньої безпеки України під новим кутом. Вони дозволяють чітко описати сутність даної системи. Концепт – це задана дослідниками та законодавцями якість системи. В нашому випадку концептом виступає ефективність адміністративної системи. Реляційна структура – це відношення, що відповідає заданому атрибутивному концепту, тобто відношення між владою та її органами і громадянами України, які вступають у певні економічні, соціально-правові, політичні та інші відносини з приводу отримання адміністративних послуг та з інших питань. Субстратом системи виступає вся сукупність елементів системи забезпечення безпеки України.

Жоден соціум не може існувати без системи надання адміністративних послуг. Під послугою зазвичай розуміють таку діяльність державних суб'єктів, що передбачає здійснення важливої та корисної діяльності, яка задовольняє потреби громадян. З розвитком соціально-економічних відносин в країнах Заходу, поширенням принципу додержання прав людини призвели до того, що починаючи з 80-х років XX ст. в деяких західних державах (Великобританія, Канада, США) відбулася зміна пріоритетів у відносинах між громадянами провідних країн та державними органами. У результаті робота останніх почала будуватись за принципом, що права людини та її законні інтереси є найвищою цінністю, відповідно висока якість надання адміністративних послуг є необхідним елементом цивілізованого життя. Подібна зміна пріоритетів призвела до активізації приватного бізнесу в багатьох країнах світу.

Звернемося до аналізу нормативно-правової бази у сфері надання адміністративних послуг. Стаття 1 закону України «Про адміністративні послуги» визначає адміністративну послугу як «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» [2]. Стаття 4 цього ж закону деталізовано декларує державну політику у сфері надання адміністративних послуг. Вона має будуватись на наступних принципах: 1) верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності; 2) стабільності; 3) рівності перед законом; 4) відкритості та прозорості; 5) оперативності та своєчасності; 6) доступності інформації про надання адміністративних послуг; 7) захищеності персональних даних; 8) раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; 9) неупередженості та справедливості; 10) доступності та зручності для суб'єктів звернень [2]. Стаття 9 визначає порядок надання адміністративних послуг: «Адміністративні послуги надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо або через центри надання адміністративних послуг» [2].

Як бачимо, в законодавстві існує вичерпне визначення адміністративних послуг та принципів їх надання населенню. Щоправда, деякі правознавці вважають за потрібне класифікувати адміністративні послуги, використовуючи етимологічний підхід. Скажімо, О.М. Буханевич, аналізуючи сутність поняття «адміністративні послуги», користується цим підходом: «При визначенні поняття «адміністративні послуги» визначальним є слово «адміністративні», яке характеризує суб'єктів, що надають адміністративні послуги, і це вказує на публічний характер таких послуг. У зв'язку з цим та з метою формування єдиних концептуальних засад у сфері надання публічних послуг, на наш погляд, найбільш доцільно класифікувати адміністративні послуги на державні та муніципальні» [3]. Дійсно, публічність надання адміністративних послуг є однією з найважливіших характеристик, що пояснюють їх юридично-правову природу та обумовлюють принципи, на яких повинна будуватись діяльність владних органів у даній сфері.

А.В. Любич детально прослідкував правові проблеми розвитку системи надання адміністративних послуг: «У 2011 році відбулося законодавче оформлення системи центральних органів виконавчої влади у вигляді міністерств, служб, інспекцій, агентств та їхніх територіальних підрозділів. Що стосується служб, що переважно існують для надання адміністративних послуг на державному рівні, то наступним етапом реформи може стати подальша концептуалізація: 1) розподілу адміністративних послуг на такі, що надаються на платній основі, та такі, що надаються користувачам послуг безоплатно, тобто фінансуються з відповідного бюджету; 2) адміністративного процедурного кодексу; 3) поєднання реформ надання адміністративних послуг у виконавчій гілці влади та у системі адміністративного судочинства. Як відомо, втілити права на отримання адміністративних послуг чи оскаржити якийсь адміністративне рішення можна в адміністративному суді» [4]. Отже, ефективне надання адміністративних послуг може бути реалізоване лише за умови ефективності роботи виконавчої та судової гілок влади в цілому. Закономірно, що фахівці з адміністративного законодавства наголошують на створенні демократичного середовища, яке сприятиме ефективній роботі владних органів. Наприклад, І.П. Голосніченко вказує, що в демократичному суспільстві, де права та свободи громадян є пріоритетом, необхідно створювати відповідні адміністративно-процесуальні умови реалізації цих свобод та прав [5, с. 45].

В.П. Тимошук пішов значно далі і обґрунтував ідею сервісної держави та доктрини адміністративних послуг, основою якої є концепція служіння держави людині або громадянину. Дослідник укажує, що Нідерланди, Швеція, Фінляндія, поряд з іншими розвиненими країнами світу, почали в даний період запроваджувати клієнтоорієнтовані моделі обслуговування громадян, які передбачили організацію роботи органів влади з громадянами за принципами приватного сектору.

Були розроблені методи та системи оцінювання роботи органів влади, що ґрунтувались на очікуванні та уподобаннях споживачів. Серед критеріїв оцінки якості публічних (у т.ч. адміністративних) послуг В.П. Тимошук виділяє наступні: результативність, своєчасність, професійність, компетентність, привітність, зручність. Заслугує на увагу і класифікація найбільш складних проблем в адміністративному секторі, наведена даним дослідником: 1) складність процедур отримання адміністративних послуг, які передбачають відвідання замовником адміністративної послуги значної кількості інстанцій, подання великої кількості документів, отримання різноманітних проміжних рішень; 2) предметна (компетенційна) та територіальна розпорошеність суб'єктів надання адміністративних послуг; 3) тривалі терміни надання багатьох адміністративних послуг, корупційні схеми; 4) відсутність оперативності в роботі суб'єктів надання адміністративних послуг; 5) обмеженість й незручний режим роботи суб'єктів надання адміністративних послуг [6, с. 8].

Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, затверджена у 2006 р., визначила, що надання адміністративних послуг повинно здійснюватися з урахуванням таких основних принципів: 1) доступність послуг для всіх фізичних та юридичних осіб; 2) дотримання стандартів надання послуг; 3) відповідність розміру плати за послуги економічно обґрунтованим витратам, пов'язаним з їх наданням; 4) відкритість. У даній програмі були вказані й проблеми, які необхідно було розв'язати для забезпечення розвитку системи надання адміністративних послуг: наявність не передбачених законами видів адміністративних послуг; поділ адміністративної послуги на кілька платних послуг; перекладення обов'язків адміністративних органів із збирання довідок або погодження документів на фізичних та юридичних осіб; вимагання від фізичних та юридичних осіб документів, не визначених законодавством або у не передбаченій законодавством формі; необґрунтоване справляння плати або необґрунтовано великі розміри плати за надання окремих видів адміністративних послуг; встановлення в адміністративному органі графіка приймання громадян у незручний для них час; необґрунтовано тривалий строк надання окремих послуг; обмеженість доступу до інформації, необхідної для отримання адміністративних послуг; неналежне законодавче регулювання процедурних питань надання послуг; фактичне зобов'язування фізичних та юридичних осіб отримувати супутні платні послуги; віднесення до повноважень одного органу здійснення контролю і надання відповідних послуг; відсутність стандартів надання послуг; ставлення до фізичних та юридичних осіб як до прохачів, орієнтація не на задоволення потреб особи, а на формальне дотримання процедури [7]. Аналіз концепції розвитку системи надання адміністративних послуг показує, що вона багато в чому орієнтується на принципи «сервісної держави», яку

обстоює В.П. Тимошук у своїх працях. Сам вчений вважає, що Закон «Про адміністративні послуги» містить досить позитивні риси: «...впровадження ідеології служіння держави громадянам, забезпечення реалізації прав громадян та суб'єктів господарювання через надання адміністративних послуг; заохочення органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій до утворення центрів надання адміністративних послуг, що має створити зручніші та доступніші умови спілкування громадян з владою; законодавча заборона вимагання документів та інформації, якою вже володіють суб'єкти надання адміністративних послуг або яку вони можуть отримати самостійно; упорядкування внутрішніх процедур надання адміністративної послуги (через запровадження технологічних карток послуг) та надання зручної інформації для споживачів послуг (через встановлений обов'язок широкого інформування та запровадження інформаційних карток послуг); введення поняття «адміністративний збір» як єдиної плати за адміністративну послугу (на заміну «державного мита», реєстраційних зборів, ліцензійних зборів тощо); заборона надання інших платних послуг, крім адміністративних» [8, с. 20–21].

Спираючись на методологію А.І. Уймова, можна побудувати модель реформування адміністративної системи в Україні. Державні органи та всі юридичні і фізичні особи виступають, згідно з його ідеями, субстратом, на якому реалізується концепт. Як ми вже вияснили, концептом має виступати можливість задоволення державними органами потреб громадян, тобто «сервісність». Фактично цей концепт має сформулювати таку реляційну структуру, тобто структуру відношень між владою та суспільством, коли влада реально слугує інтересам народу. У такому випадку уточнення та розбудова законодавства буде призводити до швидкого підвищення ефективності адміністративної системи надання послуг. Однак якщо реляційна структура не відповідає критерію сервісності, то будь-які законодавчі зміни будуть лише косметичними.

Важливим нормативно-правовим актом, який, за задумом законодавців, має найближчим часом вплинути позитивним чином на ситуацію у сфері надання адміністративних послуг, є Закон про державну службу № 889-VIII. Закон було підписано Президентом України П.О. Порошенком 10 грудня 2015 року [9]. Стаття 1 даного закону подає визначення державної служби як «публічної, професійної, політично неупередженої діяльності із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг». Чи не вперше в законі прописується поняття професійної компетентності у Статті 2: «...Професійна компетентність – здатність особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистіс-



ного розвитку» [9]. Серед іншого в Статті 4 проголошується, що державна служба здійснюється з дотриманням таких принципів, як ефективність (раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики), стабільність (призначення державних службовців – безстроково, незалежність державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів) та прозорість (відкритість інформації про діяльність державного службовця) [9]. Стаття 44 розтлумачує оцінювання результатів службової діяльності. Згідно з нею результати службової діяльності державних службовців щороку підлягають оцінюванню для визначення якості виконання поставлених завдань, а також з метою прийняття рішення щодо преміювання, планування їхньої кар'єри, виявлення потреби у професійному навчанні. Оцінювання результатів службової діяльності має проводитись на підставі показників результативності, ефективності та якості, визначених з урахуванням посадових обов'язків державного службовця, а також дотримання ним правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції. Однак дана стаття містить сумнівне положення про те, що оцінювання результатів службової діяльності державних службовців здійснюється безпосереднім керівником державного службовця та керівником самостійного структурного підрозділу [9]. Стаття 48 передбачає підвищення рівня професійної компетентності державних службовців за рахунок постійного професійного навчання, необхідність якого визначається їх безпосередніми керівниками та службою управління персоналом державного органу за результатами оцінювання службової діяльності [9]. У Статті 61 визначено, що керівник державної служби має формувати у підлеглих високі професійні якості, сумлінне ставлення до виконання своїх посадових обов'язків, повагу до прав і свобод людини і громадянина, їхньої честі та гідності, а також до держави, державних символів України [9]. Стаття 62 зобов'язує державних службовців «не допускати вчинків, несумісних із статусом державного службовця; виявляти високий рівень культури, професіоналізм, витримку і тактовність, повагу до громадян, керівництва та інших державних службовців». Також в ній зазначається, що державний службовець має особисто виконувати покладені на нього посадові обов'язки [9]. Стаття 63 передбачає особисту відповідальність керівника державної служби за неналежний рівень службової дисципліни і покладає на нього здійснення повноваження щодо притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності [9]. Крім цього, встановлюється відповідальність керівника державної служби, який в установленому цим Законом про державну службу порядку не вжив заходів для притягнення підпорядкованого йому державного службовця до дисциплінарної відповідальності за вчинений дисциплінарний проступок, а також не подав матеріали про вчинення державним службовцем адміністративного проступку, корупційного або пов'язаного з корупцією

правопорушення, злочину до органу, уповноваженого розглядати справи про такі правопорушення. Стаття 64 встановлює дисциплінарну відповідальність державних службовців за «невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених даним Законом та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також порушення правил етичної поведінки та інше порушення» [9]. Якщо проаналізувати дані положення вищевказаного закону, то можна зробити висновок, що схема роботи державних службовців містить серйозні вади. По-перше, на керівника державної служби покладається надмірна відповідальність. Фактично в його руках сконцентровані всі повноваження щодо роботи з підлеглими, контролю за ними, підвищення їх компетентності і т.д. Можна легко спрогнозувати, що в результаті імплементації даних положень ми отримаємо негативний результат, оскільки керівник державної служби буде виступати під час реалізації власних повноважень зацікавленою особою, він об'єктивно не зможе контролювати та оцінювати дії всіх співробітників, а під час виявлення порушень з'явиться спокуса замовчати їх, спустити покарання на гальмах. Крім того, треба враховувати ту обставину, що керівництво державної служби не зобов'язане звітувати перед громадськістю, відсутня система моніторингу ефективності їх діяльності, в тому числі щодо витрат тих чи інших державних органів. Більш доцільно було б передбачити в законі можливість громадськості приймати участь у процесі контролю за наданням адміністративних послуг. З точки зору методології А.І. Уйомова, дана система містить серйозне протиріччя в субстраті по осі «керівник-підлеглий-отримувач послуги». Лише законодавчий просування представництва інтересів пересічних громадян в системі надання адміністративних послуг може збалансувати дану систему.

Висновки. Таким чином, на сьогодні ми отримали досить деталізоване і продумане законодавство у сфері адміністративних послуг, однак частина юридичних норм носить декларативний характер. Тісний взаємозв'язок сфери надання адміністративних послуг з ефективною роботою виконавчої та судової гілок влади, на нашу думку буде постійно діючим фактором, що зумовить виникнення багатьох проблем у даній сфері, оскільки політична система України перебуває в перманентній кризі. Розуміння юридичної природи адміністративних послуг приводить нас до висновку, що адміністративно-сервісна система ефективно може бути лише за умови створення реального демократичного середовища, в якому громадяни будуть мати всі можливості для захисту власних прав і свобод.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Уемов А.И. Системные аспекты философского знания / А.И. Уемов. – Одесса : Неогоциант, 2000. – 160 с.
2. Закон України «Про адміністративні послуги» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

3. Буханевич О.М. Класифікація адміністративних послуг / О.М. Буханевич // Науковий вісник Ужгородського національного університету : серія: Право / голов. ред. Ю.М. Бисага. – Ужгород : Видавничий дім «Гельветика», 2015. – Вип. 33. Т. 2. – С. 7–10.

4. Любич А. Адміністративні послуги як складова муніципальних та державних послуг на державному та місцевому рівнях [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.instituteffl.org/TSNAP%20070614.pdf>.

5. Голосніченко І.П. Правове регулювання надання адміністративних послуг потребує системного підходу / І.П. Голосніченко // Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». Політологія. Соціологія. Право. – 2012. – № 4. – С. 43–46.

6. Тимошук Н.П. Надання адміністративних послуг у

муніципальному секторі. Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування / В.П. Тимошук ; Асоціація міст України – К. : ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. – 124 с.

7. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-p>.

8. Тимошук В. Адміністративні послуги : [посібник] / [В. Тимошук] // Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А». – 2012. – 104 с.

9. Закон України про державну службу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19/print1454317865764751>.

УДК 342.95

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Параниця С.П., к. ю. н., доцент
кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки
Університет державної фіскальної служби України

Вергелес І.М., курсант
факультету податкової міліції
Університет державної фіскальної служби України

Стаття присвячена дослідженню проблемних аспектів правового регулювання фіскальної політики в Україні в умовах активізації євроінтеграційних процесів на основі останніх змін у законотворчій та політичній діяльності України.

Ключові слова: *фіскальна політика, правове регулювання, євроінтеграція, податкова система, адміністрування податків.*

Статья посвящена исследованию проблемных аспектов правового регулирования фискальной политики в Украине в условиях активизации евроинтеграционных процессов на основе последних изменений в законотворческой и политической деятельности Украины.

Ключевые слова: *фискальная политика, правовое регулирование, евроинтеграция, налоговая система, администрирование налогов.*

Paranytsia S.P., Vergeles I.N. ISSUES OF LEGAL REGULATION OF FISCAL POLICY IN UKRAINE IN CONDITIONS OF EUROPEAN INTEGRATION

The article deals with the problematic aspects of legal regulation of fiscal policy in Ukraine in terms of activation of integration processes on the basis of recent changes in the legislative and political activity of Ukraine.

Key words: *fiscal policy, legal regulation, European integration, tax system, tax administration.*

Постановка проблеми. Євроінтеграційна ідея за останні роки набула широкої підтримки в українському суспільстві. Євроінтеграція є не лише головним зовнішньополітичним пріоритетом, але й пріоритетним напрямом внутрішньої політики України. Проголошення повноправного членства в ЄС залишається стратегічною метою для нашої держави.

На сьогодні фіскальна політика в Україні переходить у якісно новий вимір розвитку, що певним чином викликає труднощі у її реалізації. Насамперед, такі труднощі пов'язані з необхідністю гармонізації вітчизняного податкового законодавства із законодавством Європейського Союзу, виконання вимог МВФ, відновлення підприємницької та інвестиційної активності, недопущення погіршення рівня життя населення тощо. Для

України європейська інтеграція – це шлях модернізації економіки, подолання технологічної відсталості, залучення іноземних інвестицій і новітніх технологій, створення нових робочих місць, підвищення конкурентоспроможності вітчизняного товаровиробника, вихід на світові ринки. Провідну роль у процесі євроінтеграції займає реформування фіскальної політики, особливо її правове регулювання [1, с. 1]. Оскільки фіскальна політика є невід'ємною складовою державного регулювання внутрішніх та зовнішніх процесів соціально-економічного розвитку будь-якої країни. За допомогою фіскальної політики уряд може змінювати структуру національної економіки, зменшувати циклічні коливання, досягати повної зайнятості, сприяти економічному зростанню, впорядко-