

УДК 342.9

**Р. Ф. ГРИНЮК  
О. М. СИНКОВА**

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ  
СТВОРЕННЯ ПЕРЕЛІКУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ**

*Досліджуються особливості створення переліку адміністративних послуг. Розкриваються особливості організаційно-правового забезпечення процедури створення Реєстру адміністративних послуг. Обґрунтовується необхідність розробки і ухвалення комплексу заходів, спрямованих на удосконалення організаційно-правового забезпечення надання адміністративних послуг в органах виконавчої влади.*

**Ключові слова:** адміністративні послуги, класифікація, реєстр, організаційно-правове забезпечення, стандарти, уніфікований підхід

**Гринюк Р. Ф., Сынкова Е. М. Организационно-правовые принципы создания перечня административных услуг**

*Исследуются особенности создания перечня административных услуг. Раскрываются особенности организационно-правового обеспечения процедуры создания Реестра административных услуг. Обосновывается необходимость разработки и принятия комплекса мероприятий, направленных на усовершенствование организационно-правового обеспечения предоставления административных услуг в органах исполнительной власти.*

**Ключевые слова:** административные услуги, классификация, реестр, организационно-правовое обеспечение, стандарты, унифицированный подход

**Grinyuk Roman, Synkova Olena. Organization and law principles of creation of list administrative services**

*The features of creation of list of administrative services in the article are explored. The features of the organization and law providing of procedure of creation of Register of administrative services are explored. Necessity of development and acceptance of complex of the measures directed on the improvement of the organization and law providing of grant of administrative services in the organs of executive power is defined.*

**Key words:** administrative services, classification, Register, organization and law providing, standards, compatible approach

---

© ГРИНЮК Роман Федорович – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри конституційного і міжнародного права Донецького національного університету

© СИНКОВА Олена Михайлівна – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративного і фінансового права Донецького національного університету

Останніми роками в Україні відбуваються значні інституційні зміни у сфері адміністративних послуг. У зв'язку з цим особливої актуальності набуває аналіз проблем трансформації надання адміністративних послуг і задоволення потреб суспільства в послугах необхідної якості.

Питання організаційно-правового забезпечення адміністративних послуг та їх систематизації досліджувалися такими науковцями, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Л.К. Терещенко, Л.І. Маниліч, А. Міцкевич, Д.В. Нестеров, Ю.О. Тихомиров, М. Д. Чеснокова та інші.

Термін «адміністративна послуга» почав вживатися в Україні після проведення адміністративної реформи, що визначила як один з ключових моментів поліпшення якості адміністративних послуг, у тому числі і самого процесу їх надання<sup>1</sup>.

Поява терміна «адміністративна послуга» стала не тільки запозиченням зарубіжного досвіду, але і усвідомленням змін у соціальної ролі держави в суспільстві. Держава стала більш чутливо реагувати на потреби і економічні реалії суспільства.

Серед фахівців немає одностайної думки щодо визначення поняття «адміністративна послуга». Частіше за все адміністративна послуга розглядається як один з різновидів державних функцій<sup>2</sup>. В законодавстві поняттям «адміністративна послуга» позначається діяльність органу виконавчої влади, що виражається в здійсненні дій і (або) ухваленні рішень, результатом яких є виникнення, зміна або припинення правовідносин або виникнення документованої інформації (документа) у зв'язку із зверненням громадянина або організації в цілях реалізації їх прав, законних інтересів або виконання покладених на них нормативними правовими актами обов'язків<sup>3</sup>.

В Європі процес розвитку і удосконалення процесу адміністративних послуг відбувається завдяки спрощенню процедури надання цих послуг споживачам, підтримці прав громадян, дотриманню інтересів різних вікових груп.

Виділяються два підходи до тлумачення адміністративної послуги:

– управлінський, де акцент робиться на взаємодії держави і зовнішніх суб'єктів, взаємодія ж споживача і держави визначається терміном «адміністративна послуга»;

– ринковий, такий, що визначає послугу, як продукт, що надається органами влади громадянам і юридичним особам; держава має перевагу в наданні окремих видів послуг, але ринок, зобов'язаний контролювати державне втручання, оскільки деякі функції найплідніше можуть бути організовані саме в приватному секторі<sup>4</sup>.

Адміністративні послуги на практиці є реалізацією функцій державного управління із спрямування відповідних ресурсів і зусиль своїх співробітників на виконання певних завдань. Метою адміністративної послуги є надання кінцевого результату, що задовольняє споживача в певній сфері діяльності.

З методологічної точки зору класифікаційна складова адміністративних послуг є важливою передумовою для імплементації основних способів і можливостей щодо удосконалення в майбутньому самого процесу надання державних послуг.

На думку Т.О. Буренко, логічним є виділення трьох основних критеріїв класифікації адміністративних послуг:

– побудова процесу взаємодії виробника і споживача послуг;

- економічна і соціальна сутність процесу надання державних послуг;
- технологічний аспект надання послуг<sup>5</sup>.

Наявність грамотних і коректних відносин між учасниками процесу є актуальним за будь-яких умов, оскільки держава надає певний сервіс, а споживач аналізує якісний рівень, послуги, яка надається<sup>6</sup>.

Що ж до технологічного аспекту, то тут слід зазначити безумовне підвищення якісного рівня надання державних послуг шляхом впровадження електронного уряду, отримання споживачами максимальної кількості інформації через мережу Інтернет, прискорення механічних процедур, як, наприклад, видача загранпаспортів, підвищення професійного рівня державних службовців тощо.

Особливості надання адміністративних послуг органами виконавчої влади визначаються Законом України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р., спрямованим на поліпшення якості державних послуг, що надаються споживачам.

В ході реалізації системної реформи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади виявилися наступні проблеми і обмеження:

- формальне проведення перетворень при фактичному збереженні механізмів взаємодії органів влади і споживачів, що склалися раніше;
- невідповідність адміністративних послуг, що надаються державними установами, повноваженням відповідного органу влади;
- збереження високого рівня агрегації при формулюванні адміністративних послуг, тобто застосування підходу «одна установа – одна послуга», при якому ускладнюється об'єктивне зіставлення витрат установ і оцінка ефективності їх діяльності, у цій ситуації застосовуються тільки індивідуальні нормативи, розрахунок яких фактично не відрізняється від розрахунку кошторису і які непридатні для аналізу і зіставлення ефективності діяльності установ, крім того, в рамках підходу «одна установа – одна послуга» неможливо чітко відокремити платні послуги від безкоштовних;
- наявність в окремих державних установ у відомчих переліках платних послуг, включення яких в дані переліки не передбачене нормативними актами;
- відмінності в підходах до визначення однотипних послуг, включених у відомчі переліки, у яких різні найменування мають однакові за суттю послуги, а найменування і деталізація окремих послуг не відповідає базовим (галузевим) перелікам адміністративних послуг (далі – базові переліки);
- переважання практики визначення нормативних витрат виходячи із звітного і планованого обсягу бюджетних асигнувань з урахуванням індексації витрат минулих років, непрозорість диференціації нормативів фінансового забезпечення адміністративних послуг і відсутність методик і досвіду визначення єдиних нормативів.

Детальний аналіз переліків адміністративних послуг, що створюються в органах виконавчої влади, дозволив виявити наступні загальні проблеми:

- а) відсутність уніфікованого підходу до найменувань адміністративних послуг
- б) різний ступінь деталізації адміністративних послуг;
- в) ряд послуг (робіт) містять публічні зобов'язання, що не підлягають включенню в нормативні витрати;
- г) суперечність законодавству;
- д) зайва деталізація;

- є) некоректні показники змісту робіт;
- ж) відсутність уніфікованого підходу до показників обсягу (змісту);
- з) складність збору інформації та оцінки надання послуг;
- і) показники оцінки надання адміністративних послуг недостовірні через можливість впливу на них державної установи.

Таким чином, при формуванні переліків адміністративних послуг в органах виконавчої влади існують певні проблеми, обумовлені, зокрема, змішуванням поняття адміністративних послуг, що надаються державними (муніципальними) органами і бюджетними організаціями.

З метою уніфікації процесу надання адміністративних послуг необхідним є проведення їх систематизації. Так, наприклад, за критерієм платності адміністративні послуги ділять на платні і пільгові, причому пільгові підрозділяються на частково оплачувані і безкоштовні послуги. За рівнем доступності розрізняють адміністративні послуги загальнодоступні та з обмеженим доступом, за сферою надання – послуги, що надаються в економічній, соціально-культурній сфері, у сфері охорони і захисту безпеки особи, суспільства і держави. Залежно від форми, в якій виражається результат, виокремлюють матеріальні та нематеріальні адміністративні послуги; залежно від суб'єкта розрізняють на адміністративні послуги, що задовольняють особисті потреби, і послуги, що задовольняють суспільні потреби; залежно від професіоналізму надання адміністративні послуги підрозділяють на звичайні професійні і професійні кваліфіковані; залежно від ініціатора – на послуги, що надаються за ініціативою фізичних і юридичних осіб, і адміністративні послуги, що надаються за ініціативою держави і державних органів; залежно від форми виразу – письмові та усні.

І.І. Репін розглядає наступні ознаки адміністративних послуг:

- 1) індивідуальність надання (надається конкретній фізичній або юридичній особі);
- 2) звернення (у зв'язку з реалізацією прав і обов'язків) користувачів адміністративних послуг в державний орган;
- 3) надання послуги безпосередньо в державному органі<sup>7</sup>.

Разом з адміністративними послугами, функції держави також постійно забезпечують процес взаємодії між суспільством і державою. І державні функції, і адміністративні послуги забезпечують реалізацію владних повноважень і є складовими частинами діяльності держави.

Зазначимо, що на відміну від інших видів послуг, де ініціатором вступу до відносин є виключно замовник послуги (він виявляє виробнику послуги своє бажання одержати послугу), часто ініціатором надання адміністративної послуги виступає сам виробник – держава.

Найбільш чутким є процес взаємодії держави і споживачів через інститут електронного уряду<sup>8</sup>. У відповідність до виду споживачів адміністративних послуг в рамках електронного уряду можливим є розподіл адміністративних послуг на послуги для громадян (G2C), послуги для бізнесу (G2B) і послуги для самих державних органів (G2G)<sup>9</sup>.

Класифікації адміністративних послуг мають велике значення для формування переліків адміністративних послуг, які надаються державними (муніципальними) установами, що дозволяє підвищити адресність і повноту їх надання.

З метою підвищення ефективності розробки відомчих переліків послуг (робіт), які надаються державними установами, що знаходяться у веденні цент-

ральних органів виконавчої влади (далі – відомчі переліки) органи виконавчої влади, які здійснюють функції з вироблення державної політики і нормативно-правовому регулювання у встановленій сфері діяльності, розробили і затвердили базові (галузеві) переліки адміністративних послуг (робіт). Відповідні переліки затверджено і на муніципальному рівні.

Створення переліків адміністративних послуг дозволить забезпечити підвищення зручності надання адміністративних послуг за рахунок створення єдиного місця надання найбільш масових послуг, послуг з підвищеним ризиком корупції (для виключення прямих контактів одержувачів послуг з посадовими особами муніципальних органів влади, інших установ і організацій) і послуг, що потребують великої кількості узгоджень.

Під час підготовки переліку адміністративних послуг важливим є здійснення наступних процедур:

- ідентифікація та інвентаризація адміністративних послуг;
- аналіз проблемних сфер взаємодії установ, що надають послуги і громадян (організацій) в процесі надання послуг;
- виявлення пріоритетних зон взаємодії державних установ (організацій) і громадян для створення стандартів адміністративних послуг;
- визначення переліку послуг, що підлягають стандартизації і регламентації.

Наступним етапом буде розробка адміністративних регламентів надання адміністративних послуг, включених до Реєстру адміністративних послуг.

Результатами роботи із систематизації та регламентації адміністративних послуг повинно стати:

- скорочення термінів їх виконання;
- усунення надмірних циклів узгодження документів;
- усунення надмірних операцій;
- спрощення документообігу;
- скорочення очікування у черзі;
- чітка фіксація повноважень учасників процесу в адміністративному регламенті.

Переліки адміністративних послуг мають особливе значення в умовах реалізації концепції «сервісної держави», що розглядає практично будь-яку взаємодію між державою, фізичними і юридичними особами як надання адміністративної послуги<sup>10</sup>.

Переліки адміністративних послуг є найважливішим елементом системи «сервісної держави». Їх можна також розглядати як один з елементів системи стандартів на адміністративні послуги, оскільки саме державна стандартизація виступає засобом захисту інтересів суспільства та конкретних споживачів і розповсюджується на всі рівні управління, що збільшує необхідність підвищення якості адміністративних послуг за допомогою формування стандартів і опрацювання механізму їх забезпечення.

Одним з перших етапів стандартизації є створення Реєстру адміністративних послуг, який допомагає зменшити кількість надмірних і не здійснюваних на практиці адміністративних послуг. В результаті цієї процедури здійснюється контроль над видами адміністративних послуг і дотриманням прав споживачів послуг<sup>11</sup>.

Важливою умовою формування сучасного ринку адміністративних послуг є наявність відповідної ринкової інфраструктури, яка включає інформацію про наявність послуг на ринку, про переліки адміністративних послуг, про стандарти

якості послуг, які надаються споживачам, а також про можливості державних органів забезпечувати виконання адміністративних послуг.

Реєстр адміністративних послуг створюється на основі проведеної інвентаризації видів і структури послуг, що надаються.

Реєстр формується з метою ведення обліку адміністративних послуг та забезпечення доступу до інформації про адміністративні послуги. Ведення Реєстру та його формування повинне забезпечуватися Міністерством економічного розвитку і торгівлі України.

Реєстр містить відомості про: суб'єктів надання адміністративної послуги; назву адміністративної послуги; розмір плати (адміністративний збір) за надання адміністративної послуги (у разі її надання на платній основі); результат надання адміністративної послуги; правові підстави для надання адміністративної послуги та встановлення розміру плати за її надання.

Для внесення відомостей до Реєстру органи виконавчої влади та інші державні органи, а також органи місцевого самоврядування подають інформацію про всі адміністративні послуги, які надаються ними та/або їх територіальними органами.

Ведення Реєстру адміністративних послуг сприяє систематизації даних про адміністративні послуги; обліку і аналізу видів послуг, їх кількості, ефективності використання; інформуванню фізичних і юридичних осіб про послуги, що надаються органами державної влади та місцевого самоврядування, зберігання, забезпечення оперативного доступу до повної інформації про об'єкти Реєстру.

Таким чином, перелік адміністративних послуг, що надаються державними органами та органами місцевого самоврядування є підставою для створення Реєстру адміністративних послуг. До загальних ознак адміністративних послуг, що включаються до переліку відноситься:

– адресність (наявність конкретної особи, що звернулася за отриманням послуги);

– зв'язок з правами і обов'язками громадян; в більшості випадків адміністративна послуга є способом реалізації громадянином (організацією) прав і свобод, або способом реалізації покладеного на нього обов'язку;

– адресат звернення за послугою громадянина, особи без громадянства або представника юридичної особи – орган виконавчої влади або місцевого самоврядування;

– взаємодія сторін в процесі надання адміністративної послуги, тобто необхідність особистої (усної або письмової) взаємодії органу, що надає адміністративну послугу, з одержувачем послуги.

В сучасних умовах одним з основних завдань органів виконавчої влади є формування стійкої технології організації і проведення дослідження якості виконання регламентованих державних функцій (надання адміністративних послуг), яка дозволяла б проводити моніторинг впровадження адміністративних регламентів на регулярній основі. В умовах постійної зміни нормативно-правового поля, правозастосовчої практики, системи і структури органів виконавчої влади на перше місце серед чинників, що дозволяють здійснювати моніторинг на регулярній основі, виходить формалізація індикаторів якості надання державних послуг (виконання державних функцій). Розробка єдиного переліку індикаторів дослідження якості виконання державних функцій (надання адміністративних послуг) дозволяє формалізувати процес аналізу.

На сьогодні рівень інформування громадян і організацій про види та порядок надання адміністративних послуг не можна визнати достатнім. Низький рівень і недостатня якість інформування заявників з питань виконання надання адміністративних послуг обумовлені разом з наявними пропусками і недоліками чинного законодавства про забезпечення доступу до інформації про діяльність державних органів також відсутністю нормативно закріплених вимог до публікації інформації про правила надання адміністративної послуги.

Сьогодні існує необхідність розробки єдиних підходів для ефективного інформування фізичних і юридичних осіб про надання адміністративних послуг на основі адміністративних регламентів. Це обумовлює необхідність введення обов'язкової публікації переліків адміністративних послуг на сайтах органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Отримані в процесі дослідження наукові результати можуть бути використані при розробці Реєстру адміністративних послуг.

1. *Берлач Н.А.* Трансформація відносин між виконавчою владою та суспільством у процесі здійснення адміністративної реформи в Україні / Н. А. Берлач // Університетські наукові записки: часопис Хмельницького університету управління та права. – 2012. – Вип. 1. – С. 509-515. 2. *Демський Е.* Актуальні питання законодавчого врегулювання процедур у сфері публічного адміністрування / Е. Демський, Ю. Костюк // Вісник Вищого адміністративного суду України: офіційне науково-практичне видання. – 2011. – № 2. – С. 72-78. 3. *Закон України «Про адміністративні послуги»* від 6 вересня 2012 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – № 76. – С.44. 4. *Цушко В.* Адміністративні послуги: курс на реформування / В. Цушко // Конкуренція: Вісник антімонопольного комітету України. – 2011. – № 4. – С. 2-4. 5. *Буренко Т.О.* Специфіка формування в Україні сукупності державних адміністративних послуг / Т. О. Буренко // Економіка та держава. – 2009. – № 12. – С. 109-111. 6. *Ільницька Ю.М.* Теоретико-методологічні засади понятійного апарату дослідження адміністративних послуг / Ю. М. Ільницька // Наше право: Науково-практичний журнал. – 2011. – № 3. – С. 92-96. 7. *Репін І.І.* Організаційно-методичне забезпечення системи моніторингу надання адміністративних послуг / І. І. Репін, А. Є. Слівак, І. В. Молчанова // Формування ринкових відносин в Україні. – 2011. – № 11. – С. 3-8. 8. *Серенко А.О.* Сервісна електронна взаємодія та Інтернет-представництва органів влади / А. О. Серенко // Стратегія регіонального розвитку : формування та механізми реалізації: матер. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (30 жовтня 2009 р., Одеса): у 2-х т. – Т. 2. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. – С. 330 – 332. 9. *Куспьяк І.С.* Адміністративні послуги в електронному вигляді: питання класифікації / І. С. Куспьяк. // Гілея: науковий вісник: зб. наук. пр. Вип. 50 (№ 8) / Національний педагогічний університет ім. М. П. Драгоманова, УАН; [голов. ред. В. М. Вашкевич]. – К.: ВІР УАН, 2011. – С. 669-674. 10. *Буличева Н.А.* Розвиток інституту адміністративних послуг як передумова побудови сервісної держави / Н.А. Буличева, Ю.І. Пивовар // Митна справа. – 2011. – № 1(73). – Ч. 2. – С.162-167. 11. *Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг від 30 січня 2013 р.* // Офіційний вісник України. – 2013. – № 9. – С.43.