

Закревський А.С.,

директор Департаменту правового забезпечення
Міністерства фінансів України

Горбатюк В.І.,

начальник відділу правової інформації
та систематизації законодавства
Департаменту правового забезпечення
Міністерства фінансів України

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА ЯК СПОЖИВАЧА АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Дється про забезпечення захисту прав людини і громадянина як споживача адміністративних послуг. Наголошується, що розбудова ефективної системи взаємодії одержувачів адміністративних послуг із органами державної влади можлива в разі її чіткої нормативної регламентації.

The article deals with the protection of rights of a man and a citizen as consumers of administrative services. The authors underscore that building an efficient system of interaction between the recipients of administrative services and state authority organs is possible in case of its clear-cut normative regulation.

Ключові слова: адміністративні послуги, права людини, управлінські послуги, стандартизація державних послуг.

Відповідно до Конституції Україна є суверенною, незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою, найвищою соціальною цінністю якої є людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність, утвердження й забезпечення прав і свобод людини є її головним обов'язком.

З метою реалізації положень Конституції держава через систему органів влади надає громадянам цілий ряд адміністративних послуг. Саме від спрямованості, якості, доступності таких послуг залежить оцінка окремим одержувачем (а в сукупності й усім суспільством) ефективності, відкритості, соціальної орієнтованості влади загалом.

Важливість надання зазначених послуг зумовлює потребу в їх реформуванні для приведення у відповідність до вимог сьогодення. Це питання розглядалося в багатьох наукових працях, присвячених проблемам і перспективам надання адміністративних послуг. Серед вітчизняних авторів слід назвати І. Коліушка, Р. Безсмертного, І. Голосніченко, В. Тимошука, які досліджували роль управлінських послуг під час проведення адміністративної й адміністративно-територіальної реформ. В. Авер'янов, А. Вишневський розглядали послуги як чинник реформування державної служби та вдосконалення діяльності керівника в органах державної

влади, Т. Мотренко, В. Долечек — нормативно-правове забезпечення надання управлінських послуг, а також доцільність платності послуг і форми їх оплати, В. Сороко — питання стандартизації державних послуг, В. Євдокименко, Є. Матвіїшин — підходи до формування економічного механізму надання послуг, Н. Нижник, А. Кабанець — підвищення якості послуг у процесі реформування державного управління.

Впровадження нових інформаційних технологій і масовість їх застосування зумовлюють потребу у зміні підходів до надання адміністративних послуг в Україні, вимагають глибоких перетворень, які з часом дадуть можливість замовлення необхідної одержувачу послуги з допомогою засобів комунікації. Зазначене дасть змогу звести до мінімуму контакти (а отже й можливі зловживання) між посадовцем органу влади, що надає відповідну послугу, та особою, яка прагне її отримати.

Розуміючи необхідність змін у чинній системі державних послуг, яка вже не задовольняє зростаючих потреб громадян, уряд розробив план докорінного реформування цієї сфери відносин. Так, офіційно визначено орган державної влади, що має координувати та проводити політику з удосконалення, оптимізації структури й системи органів виконавчої влади, які надають адміністративні послуги, затверджено Положення про Реєстр державних та адміністративних послуг (постанова Кабінету Міністрів України від 27.05.2009 № 532), а також наголошено на необхідності створення з урахуванням вітчизняного й іноземного досвіду нових організаційних форм надання адміністративних послуг, таких як універсами послуг, єдині офіси тощо (Указ Президента України від 03.07.2009 № 508).

З метою вироблення державної політики у сфері надання адміністративних послуг, що базуватиметься на прийнятті правильних і виважених адміністративних рішень, потрібно уніфікувати процес формування й реалізації механізмів впровадження нових організаційних форм надання адміністративних послуг, проаналізувати досвід розвинутих країн світу з ефективності їх функціонування та на основі цього визначити шляхи подальшого правового регулювання механізмів їх запровадження й функціонування.

Виконання завдань Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 № 90-р, та положень Указу Президента України від 03.07.2009 № 508 стосовно запровадження сучасних форм надання адміністративних послуг, що дасть змогу організувати отримання всіх адміністративних послуг у одному приміщенні, істотно знизить рівень корупції в державі та підвищить довіру громадян до органів влади.

Для розуміння процесів реформування системи надання державних послуг розглянемо нормативно-правову базу, що поклала початок розбудові сфери послуг.

Одним із перших кроків у закладенні законодавчих підвалин розвитку сфери послуг в Україні є схвалення Кабінетом Міністрів Концепції розвитку системи

надання адміністративних послуг органами виконавчої влади (*дали* — Концепція). Цим документом адміністративна послуга вперше визначена як різновид послуг не лише державних органів, підприємств і організацій, а й тих осіб, котрі виконують делеговані державою функції. Адміністративні послуги стосуються тільки юридичного оформлення умов реалізації прав і свобод на підставі заяв зацікавлених фізичних або юридичних осіб.

До спектра адміністративних послуг включено надання різноманітних дозволів, сертифікатів, ліцензій, свідоцтв, посвідчень особи, включення в державні реєстри тощо. Ці акти повинні мати індивідуальний характер та не можуть стосуватись осіб, які не подавали заяв на надання відповідних адміністративних послуг.

У Концепції окремо зазначено, що перевірки та інші контрольні заходи не є адміністративними послугами, у зв'язку з чим уповноважені на надання послуг державні органи не повинні при проведенні таких заходів перекладати на заявників тягар щодо збирання довідок чи погоджень інших державних органів.

На виконання розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади” від 15.02.2006 № 90-р наказом Міністерства економіки України від 12.07.2007 № 219 затверджено Методичні рекомендації з розроблення стандартів адміністративних послуг (*дали* — Методичні рекомендації) з метою поліпшення діяльності адміністративних органів та для використання під час впровадження ними внутрішніх стандартів надання адміністративних послуг.

Уперше було дане чітке визначення стандарту надання адміністративної послуги, відповідно до якого це акт адміністративного органу, в якому визначаються вимоги щодо надання адміністративної послуги.

Адміністративний орган при застосуванні стандарту адміністративної послуги забезпечує:

- інформування одержувачів про відповідний стандарт у доступній формі;
- контроль дотримання й ефективності відповідного стандарту;
- оперативний розгляд обґрунтованих скарг одержувача щодо якості й доступності адміністративної послуги.

Позитивними зрушеннями у сфері надання адміністративних послуг є положення Методичних рекомендацій щодо відповідальності посадових осіб, котрі не дотримуються вимог указаних стандартів. У даних положеннях зазначено, що недотримання або неналежне дотримання посадовою особою стандарту, виконання якого входить у його посадові обов'язки, встановлення непередбачених законом або стандартом обов'язків одержувача щодо здійснення дій та надання документів у зв'язку з одержанням адміністративної послуги, порушення встановлених строків надання адміністративної послуги тягне за собою відповідальність.

Методичними рекомендаціями визначено вимоги до змісту стандарту, мінімальні вимоги стандартів щодо якості й доступності адміністративної послуги;

критерії оцінки якості надання адміністративної послуги; порядок інформування про стандарт і надання адміністративної послуги.

З метою захисту інтересів одержувачів адміністративних послуг стандарт має:

- забезпечувати мінімізацію витрат часу та інших ресурсів одержувача;
- передбачати можливість звернення із запитом до адміністративного органу в письмовій та/або усній формі, а також із використанням інформаційно-комунікаційних технологій;
- забезпечувати мінімізацію дій одержувача та кількості документів, що ним надаються;
- закріплювати вимірювані вимоги до якості й доступності адміністративної послуги;
- враховувати думку й інтереси одержувача.

Строк надання адміністративної послуги не повинен перевищувати час, мінімально потрібний для виконання послідовних дій (прийняття рішень), необхідних для надання адміністративної послуги, з дотриманням установлених нормативів інтенсивності праці.

Час прийому одержувача в адміністративному органі має передбачати можливість звернення до цього органу принаймні тричі на тиждень не менш ніж по чотири години. Таким чином, Методичними рекомендаціями задекларована можливість визначення коротшого часу прийому одержувачів порівняно із тривалістю робочого часу за трудовим розпорядком відповідного органу.

При прийнятті від одержувача документів йому треба видати розписку з описом прийнятих документів. У розписці слід зазначити мету звернення, прізвище, ім'я, по батькові співробітника, що прийняв документи, номер його службового телефону, дату й час прийняття документів та висновок про їх відповідність вимогам, дотримання яких може бути перевірене в момент одержання документів.

Відмова у прийнятті документів можлива тільки у випадку звернення до не належного органу або подання не всіх документів, потрібних для надання адміністративної послуги. Відмова повинна бути мотивована.

Забороняється вимагати документи, не зазначені у стандарті. При неправильному оформленні документів одержувачу потрібно надати роз'яснення щодо порядку усунення недоліків. Після усунення недоліків повторна відмова на підставі неправильного оформлення документів не допускається, за винятком випадків, коли недоліки містяться в документах, які не були подані при попередньому зверненні.

Водночас адміністративний орган зобов'язаний забезпечувати надання інформації з питань застосування стандарту та порядку надання адміністративної послуги. Ця інформація надається одержувачеві безкоштовно, незалежно від його права на одержання адміністративної послуги.

Важливим кроком на шляху до забезпечення прав і свобод одержувачів адміністративних послуг є створення постановою Кабінету Міністрів України від

27.05.2009 № 532 Реєстру державних та адміністративних послуг (*дали* — Реєстр) — єдиної комп'ютерної бази даних про державні й адміністративні послуги, які надаються органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами й організаціями, а також органами місцевого самоврядування у процесі виконання ними делегованих державою повноважень.

Реєстр формується з метою ведення обліку державних і адміністративних послуг, удосконалення процедури надання таких послуг на платній і безоплатній основі, забезпечення відкритості й доступності інформації про ці послуги. До Реєстру включається інформація про нормативно-правовий акт, відповідно до якого надається державна або адміністративна послуга, суб'єкта її надання, розмір плати (в разі надання послуги на платній основі) та ін. Витяг із Реєстру видається користувачам безоплатно, відповідно до їх письмового запиту.

Отже, на сьогодні вибудовується державна система, однією з функцій якої буде постійний моніторинг і контроль у сфері надання адміністративних послуг.

Як свідчить Концепція, переважна більшість незручностей створюється саме органами, що надають адміністративні послуги, внаслідок неналежного виконання вимог законодавства.

З огляду на поступ України до сучасних стандартів надання адміністративних послуг та стрімкий розвиток правової свідомості одержувачів, а також із метою подолання ставлення до одержувача як до “прохача” вважаємо за доцільне при формуванні державної політики у сфері надання адміністративних послуг:

1) забезпечити, щоби час прийому одержувача збігався із тривалістю робочого часу за трудовим розпорядком відповідного органу;

2) створити для працівників структурних підрозділів центрального органу державної влади, які організовують надання адміністративних послуг, додаткові стимули залежно від досягнутих результатів, а не за формальне дотримання правил (тобто запровадити підвищений рівень оплати праці);

3) встановити додаткові критерії оцінки роботи й посадові стандарти щодо осіб, які безпосередньо працюють із одержувачами адміністративних послуг при наданні консультацій і прийманні документів;

4) запровадити систематичне розміщення інформації й роз'яснень законодавства із проблемних питань, що виникають при наданні певного виду адміністративних послуг, завдяки чому одержувач адміністративної послуги буде поінформований щодо ускладнень, які можуть виникнути при її отриманні, та дій у таких випадках;

5) забезпечити доступність для одержувача адміністративних послуг інформації про порядок оскарження дій працівників, котрі, на його думку, порушили порядок її надання. Наприклад, якщо до адміністративного органу надійде скарга на дії посадової особи, яка надавала вказану послугу, в обов'язковому порядку має бути проведене службове розслідування. Для з'ясування обставин справи має створюватися комісія із залученням спеціалістів кадрової та юридичної служб.

У цьому випадку обидві сторони сфери адміністративних послуг будуть захищені від необґрунтованих звинувачень, які зазвичай через брак часу детально не досліджуються, а в разі підтвердження наведених у скарзі фактів застосовуватимуться відповідні санкції.

Підсумовуючи викладене, доходимо висновку: розбудова ефективної системи взаємодії одержувачів адміністративних послуг із органами державної влади можлива тільки в разі її чіткої нормативної регламентації. При цьому особливу увагу треба звернути на забезпечення доступності надання адміністративних послуг та невідворотності відповідальності в разі недотримання адміністративним органом законодавчо встановлених вимог.