

Туркова О. К.,
аспірант кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

РЕЄСТР ЯК ЕФЕКТИВНИЙ ІНСТРУМЕНТ УПОРЯДКУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

THE REGISTER AS AN EFFECTIVE TOOL OF STREAMLINING OF ADMINISTRATIVE SERVICES

У статті розглянуто основні аспекти проблематики впорядкування адміністративних послуг. Проаналізовано два концептуальні підходи до визначення моделі такого впорядкування. Надано обґрунтування наявних переваг Реєстру адміністративних послуг як сучасної інформаційної системи, покликаної забезпечити як ведення обліку адміністративних послуг, так і відкритий і безоплатний доступ до інформації про них. Звернення до такої моделі забезпечення функціонування інституту адміністративних послуг втілює загальну тенденцію реформування публічного адміністрування на сервісних засадах, невід'ємним елементом яких є політика інформаційної відкритості та зручності.

Ключові слова: адміністративні послуги, Реєстр адміністративних послуг, перелік адміністративних послуг, інформатизація, сервісні засади.

В статье рассмотрены основные аспекты проблематики упорядочения административных услуг. Проанализированы два концептуальных подхода к определению модели такого упорядочения. Предоставлено обоснование имеющихся преимуществ Реестра административных услуг как современной информационной системы, призванной обеспечить как ведение учета административных услуг, так и открытый и бесплатный доступ к информации о них. Обращение к такой модели обеспечения функционирования института административных услуг воплощает общую тенденцию реформирования публичного администрирования на сервисных началах, неотъемлемым элементом которых является политика информационной открытости и удобства.

Ключевые слова: административные услуги, Реестр административных услуг, перечень административных услуг, информатизация, сервисные начала.

The article considers the main aspects of the problem of ordering administrative services. Two conceptual approaches to the determination of the model of such ordering are analyzed. The rationale for the existing advantages of the Administrative Services Register as a modern information system designed to provide both accounting for administrative services and open and free access to information about them is provided. The appeal to such a model for the functioning of the institution of administrative services embodies the general trend of reforming public administration on a service basis, an integral part of which is the policy of information openness and convenience.

Key words: administrative services, Register of administrative services, list of administrative services, informatization, service principles.

Вступ. Інформаційні технології стають ключовим фактором трансформації й оптимізації діяльності державних органів і державних організацій у всьому світі. Їх впровадження дає змогу не тільки підвищити продуктивність праці конкретного службовця на своєму робочому місці, а й якісно змінити порядок взаємодії державного органу з населенням, значно спростивши та прискоривши процедуру звернення за публічними послугами. При цьому для організації взаємодії відомств зі споживачами таких послуг використовуються переважно можливості мережі Інтернет, яка сьогодні є найбільш доступним і поширеним засобом електронної взаємодії та обміну інформацією.

Останнім часом у провідних країнах світу зроблені міжнародні й національні програми адаптації уряду до умов інформаційного суспільства, а найбільш розвинені країни світу реалізували національні програми електронного уряду із застосуванням порталних технологій. Основними цілями таких програм є те, що всі послуги держави мають бути доступні за електронними каналами, успішні урядові портали потребують інтеграції державної інфраструк-

тури, системи, процесів і послуг, а також повинні фокусуватись на потребах громадян [1, с. 55].

Звичайно, перехід до інформаційного суспільства не є можливим без безпосередньої участі державних органів і структур, які вимушені модернізувати свою взаємовідносини з громадянами та бізнесом із метою забезпечення підвищення ступеня задоволеності населення обслуговуванням, інформаційної відкритості, прозорості й підзвітності діяльності органів державного управління, зниження адміністративних бар'єрів для бізнесу. Цей перехід є можливим за умови реалізації комплексної програми інформатизації органів державної влади, спрямованої на створення електронного уряду [2].

У цьому сенсі звернення до впровадження та функціонування Єдиного державного порталу адміністративних послуг та Реєстру адміністративних послуг (далі – Реєстр) видається логічним і правильним кроком, що відповідає загальній тенденції реформування публічного адміністрування на сервісних засадах, невід'ємним елементом яких є політика інформаційної відкритості, економічності та зручності.

Таблиця 1
Кількість адміністративних послуг
за даними різних джерел

Джерело, яке наводить дані щодо кількості адміністративних послуг в Україні	Кількість адміністративних послуг
Реєстр адміністративних послуг	1 062
Проект Закону України «Про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання» [8]	570
Єдиний державний портал адміністративних послуг	582 (громадянам) 983 (бізнесу)

Стаття 16 Закону України «Про адміністративні послуги» передбачає формування Реєстру адміністративних послуг [3].

Відповідно до п. 3 Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 57, Реєстр формується з метою ведення обліку адміністративних послуг та забезпечення відкритого й безоплатного доступу до інформації про адміністративні послуги [4].

Звертаючись до академічного тлумачного словника української мови, зазначимо, що слово «облік» розглядається там як «засвідчення, встановлення наявності, з'ясування кількості чого-небудь» [5].

Незважаючи на те, що на Закон України «Про адміністративні послуги» суспільство очікувало досить давно, проблема впорядкування адміністративних послуг залишилась невирішеною. У ч. 2 ст. 5 Закону України «Про адміністративні послуги» лише зазначено, що адміністративні послуги визначаються законом. Далі в ч. 7 ст. 20 цього ж закону зазначено таке: «Кабінету Міністрів України, органам місцевого самоврядування в установленому порядку забезпечити з дня набрання чинності законом про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання, але не пізніше ніж із 1 січня 2013 р., припинення надання підприємствами, установами, організаціями адміністративних послуг».

Метою статті є дослідження й обґрунтування наявних переваг Реєстру адміністративних послуг як сучасної інформаційної системи, покликаної забезпечити як ведення обліку адміністративних послуг, так і відкритий та безоплатний доступ до інформації про них.

Результати дослідження. Варто констатувати, що сьогодні закон про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання досі не прийнято. Переліки адміністративних послуг затверджені постановами Кабінету Міністрів України або наказами органів державної влади.

Як приклад можна навести видання таких підзаконних нормативно-правових актів, як Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної полі-

ції та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання» від 4 червня 2007 р. № 795 [6], Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання Державною службою з питань геодезії, картографії та кадастру та її територіальними органами адміністративних послуг» від 1 серпня 2011 р. № 835 [7] тощо. Невизначеність із вичерпним переліком адміністративних послуг, які мають надаватись населенню суб'єктами надання адміністративних послуг, призводить до неузгодженості дій між останніми та неповного забезпечення потреб в адміністративних послугах населення. Крім того, такий обсяг зарегульованості життя громадянина свідчить про те, що в Україні надзвичайно складно набути, змінити чи припинити будь-які права й обов'язки. Як наслідок, система надання адміністративних послуг на сучасному етапі її розвитку є непрозорою та такою, що створює перешкоди для звернення громадян за адміністративними послугами.

Варто зауважити, що сьогодні кількість доступних адміністративних послуг у нашій державі, за даними різних джерел, є неоднаковою.

Таким чином, виходячи з положень проекту Закону України «Про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання», Закону України «Про адміністративні послуги», аналізу даних Реєстру адміністративних послуг та Єдиного державного порталу адміністративних послуг, можна запропонувати певні дані щодо кількості адміністративних послуг (див. таблицю 1).

Сьогодні серед учених-адміністративістів немає єдиної думки щодо необхідності прийняття Закону України «Про перелік адміністративних послуг» за умови функціонування Реєстру адміністративних послуг.

На думку К.А. Фуглевич, яка в дисертаційному дослідженні запропонувала прийняття Закону України «Про перелік адміністративних послуг та адміністративний збір», такий документ повинен:

а) чітко зафіксувати наявні види адміністративних послуг, їх ознаки, критерії та підстави віднесення певного різновиду діяльності до їх числа;

б) безпосередньо закріпити норму про те, що належать до адміністративних послуг ті види діяльності, які Законом України «Про соціальні послуги» віднесено до соціальних послуг. Також необхідно внести зміни до п. 6 Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг та викласти його в такій редакції: «Підставою для внесення відомостей до Реєстру та змін до них, а також виключення відомостей є подання суб'єктами надання адміністративних послуг інформації про адміністративні послуги, що відповідає положенням Закону України «Про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання»;

в) внести зміни до ч. 6 ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги» та викласти її в такій редакції: «Перелік адміністративних послуг, які надаються через центр надання адміністративних послуг, визначається органом, який прийняв рішення про утворення центру надання адміністра-

тивних послуг, та в межах видів адміністративних послуг, визначених Законом України «Про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання».

Науковець підтримує також проект вказаного закону, розроблений фахівцями Міністерства економічного розвитку і торгівлі України (далі – Мінекономрозвитку). К.А. Фуглевич вважає: «У законопроекті втілено класифікацію адміністративних послуг за критерієм їх платності. До безоплатних (без урахування документів дозвільного характеру) віднесено 1 003 послуги. Перелік платних відсутній. Такий крок щодо визначення вичерпного переліку адміністративних безоплатних послуг вважається виправданим, однак лише за умови формулювання узагальнених їх видів, що дасть змогу суб'єктам надання таких послуг оперативно, без обтяжень законодавчими процедурами організувати надання додаткових різновидів адміністративних послуг у межах виділених видів (типів) за погодженням із центральним органом державної виконавчої влади та внесенням до Реєстру адміністративних послуг. Водночас необхідним вважається формування аналогічного переліку узагальнених видів платних адміністративних послуг» [9].

Відмінною є позиція В.П. Тимощука, який вважає проект Закону України «Про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання» таким, що не відповідає ознакам закону, оскільки є сумнівним із точки зору критеріїв правової визначеності та стабільності. Затвердження Верховною Радою України запропонованого переліку адміністративних послуг (в одній з останніх версій – 249 сторінок тексту, 570 послуг; при цьому в деяких пунктах є ще десятки підпунктів – підпослуг) важко визнати раціональним. Щоденна робота парламенту та, як наслідок, зміна, скасування чи поява нових адміністративних послуг кожного разу потребуватиме внесення відповідних змін до цього переліку-закону.

У разі, якщо зміни до цього переліку будуть вноситись несвоєчасно (не синхронно), це лише спричинить колізії в законодавстві.

Цілі, які очікуються від ухвалення вказаного закону, на думку автора, повинен виконувати Реєстр адміністративних послуг, який веде Мінекономрозвитку. Щоправда, сам Реєстр потребує впорядкування, і саме перелік, який є додатком до законопроекту, має стати основою для створення еталонного Реєстру адміністративних послуг [10].

Підтримуючи позицію науковця, додамо, що вказаний законопроект наразі не спроможний виконувати функцій з дерегуляції. Затвердження законом запропонованого переліку адміністративних послуг не виключає наявності інших де-факто адміністративних послуг, що не потрапляють у цей перелік із різних причин (технічних недопрацювань тощо) та міститимуться в інших нормативних актах. Відсутність таких дій у запропонованому переліку не вплине на можливість їх надання чи ненадання. Адже якщо інший чинний нормативний акт передбачатиме вимогу отри-

мання певних дозволів чи вчинення певних дій, то ця вимога може зникнути лише після скасування такого акта. Тобто ухвалення зазначеного законопроекту не знімає потребу в проведенні дерегуляційних реформ і перегляді й скасуванні конкретних законів, підзаконних актів чи їх окремих норм. Крім того, варто взяти до уваги те, що існують адміністративні послуги органів місцевого самоврядування (наприклад, у Львові – дозвіл на в'їзд у центральну частину міста), які можуть не потрапити до переліку, а тому постане питання про їх легітимність.

Законопроект, на жаль, не містить положень, які змістовно визначають параметри оплати адміністративних послуг. Тобто залишаються прогалини – питання щодо порядку ціноутворення за адміністративні послуги (визначення конкретних розмірів адміністративних зборів), їх верхньої межі, порядку встановлення й перегляду розмірів зборів, порядку їх сплати тощо.

У запропонованому Мінекономрозвитку законопроекті основну увагу треба було б приділяти саме питанням оплати.

Отже, на наше переконання, доцільно припинити роботу над розробленням і просуванням цього законопроекту. Натомість варто зробити таке:

а) максимально впорядкувати Реєстр адміністративних послуг, що перебуває в розпорядженні Мінекономрозвитку. Саме цей Реєстр має відігравати роль еталонного джерела інформації про всі адміністративні послуги, що надаються в державі, їх правове регулювання та розміри плати;

б) зосередитись на впорядкуванні відносин щодо оплати адміністративних послуг, тобто на розробленні й ухваленні Закону України «Про адміністративний збір» (для цього управлінського завдання, очевидно, потрібно коригувати також Закон України «Про адміністративні послуги», який передбачає законодавчу фіксацію та перелік адміністративних послуг). До такого закону доцільно додати перелік базових адміністративних послуг (тих, що користуються найбільшою популярністю серед громадян) із чіткими розмірами плати за їх надання. Ця робота повинна супроводжуватись актуалізацією конкретних розмірів плати за адміністративні послуги.

Висновки. Підсумовуючи викладене, варто констатувати, що проблема впорядкування адміністративних послуг перебуває на низькому рівні. Неналежає законодавче регулювання питань надання адміністративних послуг створює передумови до необґрунтованих видів адміністративних послуг, подібнення адміністративних послуг на окремі платні послуги, встановлення необґрунтовано високих розмірів плати за окремі види послуг тощо. Цілі розвитку нашої держави передбачають створення надійних інституцій та організацій для забезпечення якісного надання адміністративних послуг. Це є невідмінною умовою формування соціально орієнтованого ринку та неухильного зростання добробуту громадян. Тому систематизація переліку адміністративних послуг засобами Реєстру адміністративних послуг може вирішити існуючі проблеми.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Клімушин П.С. Державна політика в області розвитку інформаційного суспільства в Україні / П.С. Клімушин // Публічне управління: теорія та практика. – 2011. – № 2. – С. 55–58.
2. Баранова О.А. Адміністративні послуги як базовий елемент впровадження електронного урядування / О.А. Баранова, І.М. Попова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.its.kpi.ua/itm/irina/Lists/publications/Attachments/11/Баранов_Попова.pdf.
3. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 76. – Ст. 3067.
4. Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 57 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/57-2013-%D0%BF>.
5. Облік // Словник української мови : в 11 т. / за ред. І.К. Білодіда. – К. : Наукова думка, 1970–1980. – Т. 5. – 1974. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sum.in.ua/s/oblik>.
6. Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 2007 р. № 795 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/795-2007-%D0%BF>.
7. Деякі питання надання Державною службою з питань геодезії, картографії та кадастру та її територіальними органами адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2011 р. № 835 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/835-2011-%D0%BF>.
8. Про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання : проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9670069b-aaaf-48c2-b507-659813040408&title=ProektZakonuUkrainiproPerelikAdministrativnikhPoslugTaPlatu-administrativniiZbir-ZaYikhNadannia->
9. Фуглевич К.А. Адміністративні послуги: поняття, види, процедурне регулювання : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / К.А. Фуглевич. – О., 2015. – 237 с.
10. Тимошук В.П. Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі : [навч. посібник для посадових осіб місцевого самоврядування] / В.П. Тимошук. – К. : ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. – 124 с.