

УДК 342.92

З. Л. Панькова

### АНАЛІЗ ПРОБЛЕМ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ЕКОНОМІКИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

**Постановка проблеми.** У зв'язку з недавньою зміною системи державного управління в наукових колах дискутують із приводу правових проблем, пов'язаних із наданням адміністративних послуг. Все дедалі масштабнішого значення набувають ідеї «сервісної держави», «служіння держави інтересам громадян». Причому загальною метою адміністративної реформи вважається підвищення якості та доступності адміністративних послуг, за умови досягнення яких публічне управління стане більш ефективним.

У роботі показано, що в умовах зміненої парадигми система надання адміністративних послуг має ряд недоліків, які гублять ідею адміністративної реформи, і потребує наукового дослідження, правового врегулювання та пошук шляхів вирішення та усунення вищезазначених недоліків.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аналізу проблем надання адміністративних послуг присвячені роботи ряду українських вчених і практиків Д. Горелова, І. Коліушко, Н. Нижник, В. Тимощука, Ю. Шарова та ін. Питання дерегуляції та розвитку підприємництва розглядаються в роботах вітчизняних дослідників З.С. Варналія, В.Є. Воротіна, Л.І. Воротін, Г.Н. Климука, А.В. Кужель, Д.В. Ляпіна, К.М. Ляпіної, В.І. Ляшенко, В.Г. Федоренко, А.А. Чухно та ін.

Однак в роботах як однієї, так і іншої групи вчених і практиків недостатньо повно отримали відображення проблеми отримання адміністративних послуг із точки зору споживачів.

**Метою статті** є проведення аналізу надання адміністративних послуг у сфері економіки органами державної влади та органами місцевого самоврядування, визначення правових проблем і формування шляхів вирішення цих проблем.

**Виклад основного матеріалу.** У науковій літературі поняття «послуга» розуміється по-різному. «Послуга» тлумачиться як дія, вчинок, що приносить користь іншому, вид діяльності, робіт, особливий вид продукції, результат взаємодії виконавця зі споживачем, об'єкт продажу у вигляді дій, вигоди або задоволень, будь-який захід або вигода, форма прояву повноважень [2, с. 104].

Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» адміністративна послуга – це 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 [4].

Адміністративні послуги у сфері економіки – це діяльність публічної адміністрації, спрямована на забезпечення прав фізичних і юридичних осіб шляхом надання адміністративних послуг у сфері економіки.

Адміністративна реформа, що проводиться в Україні, передбачає підвищення ефективності державного управління загалом і необхідність переорієнтації діяль-

ності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування на надання якісних адміністративних послуг зокрема.

У щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році» зазначається: «Реформування системи надання адміністративних послуг, що здійснюється на основі втілення принципу «сервісної держави», є одним із пріоритетних напрямів модернізації державного управління в Україні. Сервісний підхід у державному управлінні передбачає насамперед розвиток форм, методів і технологій управління, спрямованих на підвищення якості послуг, які надають фізичним і юридичним особам органами державної влади й органами місцевого самоврядування» [5].

В Україні протягом останніх років, як показують опитування підприємців, розвиток малого та середнього підприємництва гальмується адміністративними бар'єрами з боку органів влади всіх рівнів та органів місцевого самоврядування. У результаті збільшуються витрати на створення та функціонування бізнесу, знижується рівень конкуренції та, відповідно, загальна ефективність економіки.

На цей час система надання адміністративних послуг є непрозорою, нераціональною та повільною. Більшість підприємців не задоволені якістю надання цих послуг. З іншого боку, персонал органів влади також потребує поліпшення умов праці.

Право на отримання адміністративної послуги має фізична особа, у тому числі фізична особа – підприємець, незалежно від реєстрації місця проживання або місця перебування, крім випадків, встановлених законом.

Юридична особа має право на отримання адміністративної послуги або звернувшись за місцем свого знаходження, або у випадках, передбачених законом, залежно від місця здійснення діяльності або місця розташування відповідного об'єкта [6, с. 440].

Разом із тим Закон України «Про адміністративні послуги» має і ряд недоліків, зокрема:

- в повному обсязі не визначено коло реальних суб'єктів надання адміністративних послуг;
- замість врегулювання питання, на якій підставі це можуть робити підприємства і установи, вони вилучені з переліку суб'єктів надання адміністративних послуг, цим створена проблема впорядкування чинної номенклатури цих послуг, а також зафіксована можливість надання адміністративних послуг лише публічними службовцями;
- недостатньо закріплені механізми управління якістю адміністративних послуг та його стандартизації як окремого й ключового напрямку реалізації державної політики у сфері організації та надання адміністративних послуг;
- відсутні достатні та комплексні механізми державного й соціально-громадського контролю за діяльністю суб'єктів надання адміністративних послуг;
- закон не закріплює також права громадських організацій, об'єднань фізичних і юридичних осіб на участь у формуванні та здійсненні державної політики розвитку системи надання адміністративних послуг.

Для повного застосування та реалізації норм Закону України «Про адміністративні послуги» необхідним є впровадження Адміністративно-процедурного ко-

дексу України та ухвалення Закону України «Про адміністративний збір». Таким чином можуть бути врегульовані питання процедури та оплати наданих органами влади адміністративних послуг, у тому числі питання їхньої якості.

Процедури надання адміністративних послуг до теперішнього часу залишаються непрозорими. Відсутня достатня інформація про порядок отримання послуг і про необхідні документи. Існує нечітке визначення термінів надання послуг і підготовки документів, висновків, погоджень тощо, які породжують корупційні дії.

Некомпетентність і непрофесіоналізм посадових осіб є значною проблемою для реалізації послуг. Недоліками процесу надання адміністративних послуг також можна назвати: наявність необґрунтованих видів адміністративних послуг; дроблення адміністративних послуг на окремі платні послуги; перекладення обов'язків адміністративного органу зі збору довідок, візування, узгодження тощо на приватних осіб; необґрунтовано високі розміри плати за окремі види послуг; обмеженість днів і годин прийому громадян; проблема доступу до інформації, необхідної для отримання адміністративних послуг; необґрунтовано великі терміни для надання окремих послуг; суперечливе правове регулювання та неналежне регулювання процедурних питань; фактичне зобов'язання приватних осіб отримувати супутні платні послуги, платити «добровільні» внески.

Деякі з названих проблем важко усунути без зміни законодавства. Однак багато проблем можуть вирішуватися і без спеціальної централізованої підтримки за допомогою ресурсів кожного конкретного адміністративного органу й ініціативи керівників цих органів.

Результати проведеного Інститутом економіки промисловості НАН України (далі – ІЕП НАН України) в 2011 р. соціологічного опитування з проблем впливу регуляторного середовища на розвиток малого та середнього бізнесу свідчать, що 57% респондентів не задовольняє наявна практика видачі дозволів [1].

До теперішнього часу система видачі дозвільних документів продовжує оперувати широким переліком дозволів, характеризується непрозорістю та складністю дозвільних процедур, нормативними суперечностями та відсутністю ефективно функціонуючого організаційно-правового механізму видачі документів дозвільного характеру.

Дані проведеного ІЕП НАН України опитування свідчать, що 62% респондентів у процесі отримання дозволів зіткнулися з такою проблемою, як підготовка надмірної кількості документів і бюрократична тяганина, пов'язані з їх отриманням. Найчастіше необхідні документи не мають прямого стосунку до одержуваного дозволу. Наприклад, деякі органи місцевого самоврядування, видаючи дозволи на розміщення об'єкта торгівлі, вимагають надання статуту підприємства, ліцензій, договору на вивіз сміття тощо.

Так, підготовка всіх документів, проходження експертизи, очікування рішення аж до отримання дозвільного документа займало в підприємців у 2015 р. до 100 календарних днів, тоді як в 2008 р. (згідно з опитуванням ІЕП НАН України) максимальне значення цього показника було майже в два рази менше і становило 45 днів [3, с. 196].

Підприємці змушені відкуповуватися, щоб якнайшвидше розпочати свій бізнес, при цьому відомства видають тимчасові дозволи, незважаючи на незначні порушення. Результатом такого підходу стає надмірне використання регулюючими інстанціями так званих дискреційних повноважень, тобто велика кількість дозволів видається на розсуд чиновника. При цьому суб'єкти надання адміністративних послуг тиснуть на підприємців, вимагаючи виконання своїх вказівок.

Проблеми існують і з отриманням звичайних (усних) консультацій у приміщенні адміністративного органу. Гострими також є питання актуальності та достовірності інформації, яка надається в режимі консультування.

Традиційною проблемою є відсутність бланків та інших формулярів, які повинні заповнюватися споживачами адміністративних послуг. Фактично так склалося, що різні формуляри (бланки) зараз поширюються тільки за окрему плату (як так звана «платна послуга») або ж продаються суб'єктами господарювання в приміщенні адміністративного органу.

Практика надання адміністративних послуг в Україні свідчить про гостроту проблеми відсутності альтернативних способів звернення до адміністративних органів за адміністративними послугами. У більшості випадків споживач повинен особисто й неодноразово відвідувати адміністративний орган.

Цей перелік проблем не є вичерпним та потребує негайного усунення, а задля досягнення цієї мети необхідні певні кроки:

1) засобом усунення проблем є насамперед законодавче врегулювання окремих аспектів надання адміністративних послуг, наприклад розроблення та ухвалення таких законів та актів: «Про перелік адміністративних послуг», «Про адміністративний збір», «Про місцеві державні адміністрації» (нова редакція), «Про місцеве самоврядування в Україні» (нова редакція), Адміністративно-процедурний кодекс України;

2) необхідним є розроблення цільової програми на рівні держави, що закріпить етапи та напрями розвитку інституту надання адміністративних послуг на період до 2020 р.;

3) необхідно чітко регламентувати перелік адміністративних послуг, що надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, та максимально орієнтувати цей перелік на інтереси споживача.

4) треба максимально децентралізувати надання адміністративних послуг. Основним суб'єктом надання адміністративних послуг мають бути органи місцевого самоврядування. Це наблизить надання адміністративних послуг до споживачів, що не лише зручно для останніх, а й сприятиме більш точному визначенню потреб і очікувань споживачів, підвищить відповідальність влади.

5) слід створити такі умови, щоб суб'єкти, які надають адміністративні послуги з питань внутрішньої організації діяльності, могли діяти згідно з принципами приватного сектора. Це має поширюватися передусім на питання відбору кадрів і управління персоналом, винагороди за працю. Працівники повинні бути зорієнтовані на досягнення результатів, з відповідними стимулами за їх досягнення, а не за формальне дотримання правил;

6) необхідно розробити стандарти надання адміністративних послуг і враховувати думку громадськості (за допомогою механізмів консультування, громадських слухань, опитувань тощо) стосовно цього питання.

**Висновки.** Обов'язковим напрямом підвищення якості адміністративних послуг є визначення критеріїв оцінки їхньої якості та стандартів надання. Критеріями оцінки якості надання адміністративних послуг є показники, які визначають рівень задоволення потреб та інтересів споживачів адміністративних послуг, професійність діяльності органів, які надають адміністративні послуги. Критерії є підставою для встановлення стандартів якості надання адміністративних послуг. Стандарти якості надання адміністративних послуг повинні регулярно переглядатися та вдосконалюватися. Оцінка якості надання адміністративних послуг має здійснюватися на основі критеріїв: результативності, своєчасності, доступності, зручності, відкритості, поваги до споживача, професійності.

Необхідно здійснити децентралізацію надання адміністративних послуг, організувати ефективну діяльність державних служб, орієнтованих виключно на надання адміністративних послуг, яке дозволить забезпечити ефективність функціонування нової моделі надання адміністративних послуг в українських умовах.

Важливим кроком у вирішенні проблем надання органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування адміністративних послуг має стати затвердження нової Концепції адміністративної реформи (Концепції реформування публічної адміністрації в Україні), яка повинна визначити основні напрями реформування діяльності органів публічної влади у сфері надання адміністративних послуг.

### Література

1. Административные услуги в Украине могут достичь международного уровня [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://regionews.ua/ru/node/77890>.
2. Адміністративні послуги : [посібник] / [В. Тимошук] ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А», 2012. – 250 с.
3. Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності в Україні / [І. Коліушко, В. Тимошук, О. Банчук, І. Бекешкіна та ін.] ; Центр політико-правових реформ, Фонд «Демократичні ініціативи». – К. : ФОП Москаленко О.М., 2015. – 196 с.
4. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
5. Про зовнішнє та внутрішнє становище України в 2016 році : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/poslanya\\_new-cc2e3.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/poslanya_new-cc2e3.pdf).
6. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності : [практ. посіб.] / [І. Бригілевич, С. Ванько, В. Загайний та ін.] ; за заг. ред. В. Тимошука. – К. : СПД Москаленко О.М., 2010. – 440 с.

### Анотація

**Панькова З. Л.** Аналіз проблем надання адміністративних послуг у сфері економіки і шляхи їх вирішення. – Стаття.

У статті висвітлено проблеми надання адміністративних послуг у сфері економіки після ухвалення Закону України «Про адміністративні послуги» 2012 року, а також запропоновано шляхи вирішення цих проблем для практичного застосування органами, що надають адміністративні послуги у сфері економіки. Реалізація адміністративної реформи в Україні потребує змістовної переоцінки характеру взаємовідносин між державними органами та приватними (фізичними та юридичними) особами. Ця стаття ілюструє також комплексний науковий аналіз теоретичних засад, нормативно-правового регулювання та практики надання адміністративних послуг органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у сфері економіки.

*Ключові слова:* послуги, адміністративні послуги, центр надання адміністративних послуг.

### Аннотация

**Панькова З. Л. Анализ проблем предоставления административных услуг в сфере экономики и пути их решения. – Статья.**

В статье рассмотрены проблемы предоставления административных услуг в сфере экономики после принятия Закона Украины «Об административных услугах» 2012 года, а также предложены пути решения данных проблем для практического применения органами, предоставляющими административные услуги в сфере экономики. Реализация административной реформы в Украине требует содержательной переоценки характера взаимоотношений между государственными органами и частными (физическими и юридическими) лицами. Статья иллюстрирует также комплексный научный анализ теоретических основ нормативно-правового регулирования и практики предоставления административных услуг органами исполнительной власти и органами местного самоуправления в сфере экономики.

*Ключевые слова:* услуги, административные услуги, центр предоставления административных услуг.

### Summary

**Pankova Z. L. Analysis of the problems of administrative services in the economy and their solutions. – Article.**

In the article the problem of administrative services in the economy following the implementation of the Law of Ukraine “On Administrative Services” in 2012, and the ways of solving these problems in practical application by providing administrative services in the economy. The implementation of administrative reform in Ukraine requires a substantial reassessment of the nature of the relationship between public authorities and private (natural or legal) persons. This article also illustrates the complex scientific analysis of theoretical principles of regulation and practice of administrative services by executive authorities and local self-government in the economy.

*Key words:* services, administrative services center providing administrative services.