

Список використаних джерел:

1. Селюченко Н.Є. Управління фінансовою системою України / Н.Є. Селюченко, З.К. Шмігельська // Lviv Polytechnic National University Institutional Repository [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ena.lp.edu.ua>.
2. Садловська І.П. Управління державними фінансовими ресурсами / І.П. Садловська // Збірник наукових праць Державного економіко-технологічного університету транспорту. Сер.: Економіка і управління. – 2014. – Вип. 27. – С. 268–272.
3. Клімова С.М. Реформування публічних фінансів України на шляху розбудови правової держави / С.М. Клімова // Актуальні проблеми державного управління. – 2009. – № 2. – С. 349–359.
4. Рукавишникова І.В. Метод фінансового права : [монографія] / І.В. Рукавишникова ; отв. ред. Н.И. Химичева. – М. : Юристъ, 2006. – 248 с.
5. Базюк В.Р. Фінансовий кодекс України: потреба існування / В.Р. Базюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ukrlogos.in.ua/17.11.2015_148.pdf.
6. Систематизація законодавства України: проблеми та перспективи вдосконалення / кол. авт. : Н.М. Пархоменко, В.Ф. Сіренко та ін. – К. : ІДП НАН України, 2003. – 220 с.
7. Алисов Е.А. Правовое регулирование валютных отношений в Украине : [монография] / Е.А. Алисов. – Х. : Консум, 1998. – 142 с.
8. Дмитрик О.О. Деякі проблеми кодифікації фінансового законодавства України / О.О. Дмитрик // Теорія і практика правознавства : електронне наук. фах. вид. – 2014. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nauka.jur-academy.kharkov.ua/download/el_zbirnik/1.2014/9.pdf.

УДК 342.1

ЩЕРБАНЬ В.Д.

ОПТИМІЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті наводиться перелік напрямів оптимізації адміністративно-правового регулювання публічно-сервісної діяльності органів виконавчої влади в Україні. Розкрито зміст кожного з них і надано їх теоретико-правову характеристику.

Ключові слова: оптимізація, адміністративно-правове регулювання, публічно-сервісна діяльність, органи виконавчої влади, державна влада, адміністративне законодавство.

В статье приведен перечень направлений оптимизации административно-правового регулювання публічно-сервісної діяльності органів виконавчої влади в Україні. Раскрыто содержание каждого из них и подана их теоретико-правовая характеристика.

Ключевые слова: оптимизация, административно-правовое регулирование, публично-сервисная деятельность, органы исполнительной власти, государственная власть, административное законодательство.

In the article identified areas for optimization of administrative and legal regulation of public service activities of the executive power in Ukraine. Examined the content of each of them and given their theoretical and legal characteristics.

Key words: optimization, administrative and legal regulation, public-service activities, the executive authorities, state authorities, administrative legislation.

© ЩЕРБАНЬ В.Д. – доктор філософії в галузі права, доцент кафедри історії та теорії держави і права (Інститут права імені князя Володимира Великого Міжрегіональної Академії управління персоналом)

Вступ. Звертаючи увагу на активний розвиток сфери надання публічних послуг органами виконавчої влади та на необхідність забезпечити такий розвиток належним адміністративно-правовим регулюванням, можемо з переконливістю стверджувати про актуальність обраної теми дослідження. Стаття покликана розробити основні положення щодо шляхів оптимізації й тенденцій розвитку такого адміністративно-правового регулювання, які можуть бути використані на практиці та в процесі здійснення наукових розробок у наведеній галузі.

Оскільки публічно-сервісна діяльність – це той напрям функціонування органів державної влади, з приводу якого найбільш часто з органами виконавчої влади в правовідносини вступають фізичні та юридичні особи, то надзвичайно важливим є забезпечення високих стандартів і якості надання адміністративних послуг, які лежать у двох головних площинах: суто правовій і організаційній. Правова площина є основною, від неї відштовхуються органи виконавчої влади, реалізуючи організацію здійснення публічно-сервісної діяльності, виходячи з чого можна стверджувати, що дослідження адміністративно-правового регулювання є першоосновою для пропозицій побудови ефективної інституційної системи надання публічних послуг. Дослідження цієї площини забезпечить пропозиції щодо основних напрямів оптимізації адміністративно-правового регулювання публічно-сервісної діяльності органів виконавчої влади в Україні, що в умовах побудови сучасного високотехнологічного державного апарату є надзвичайно важливим і має велике значення для суспільства загалом.

Дослідженню правового регулювання публічно-сервісної діяльності в Україні приділена увага практично кожного дослідника. Із формуванням і впровадженням у науку та практику концепції сервісної держави цей напрям став дедалі більше цікавити науковців. Можна відзначити вчених, які досліджували той чи інший аспект публічно-сервісної діяльності органів публічної адміністрації в Україні: Л.В. Бесчастнова, І.О. Бондаренко, Н.Т. Гончарук, І.В. Дроздова, Н.А. Буличева, В.А. Загайний, І.Б. Коліушко, О.В. Курінний, В.В. Мотречко, Ю.І. Пивовар, Г.М. Писаренко, Г.Г. Почепцов, А.І. Семенченко, В.О. Стоян, В.П. Тимошук, С.А. Чукут та багато інших. Надзвичайно високо оцінюються теоретико-практичні напрацювання вищенаведених науковців, зокрема в контексті виділення основних проблем правового регулювання та шляхів їх подолання. Однак ми переконані, що з урахуванням багатогранності публічно-сервісної діяльності органів виконавчої влади напрями оптимізації адміністративно-правового регулювання пропозиціями вищенаведених науковців не обмежуються. Тому, враховуючи уже наявні тези щодо стану адміністративно-правового регулювання та шляхів його покращення, здійснимо власне дослідження, доповнивши відповідні пропозиції тезами щодо оптимізації цієї сфери правового регулювання.

Постановка завдання. Мета статті – розглянути шляхи оптимізації адміністративно-правового регулювання публічно-сервісної діяльності органів виконавчої влади в Україні

Результати дослідження. Говорячи про оптимізацію адміністративно-правового регулювання, необхідно розуміти, що публічно-сервісна діяльність органів виконавчої влади включає в себе надання значної кількості публічних послуг, які врегульовані різними нормативно-правовими актами. Тому кожен із видів таких послуг може стати предметом окремого дослідження щодо встановлення конкретних заходів зі зміни закону чи підзаконного нормативно-правового акта, спрямованих на покращення процедури надання та якості адміністративної чи іншої публічної послуги. Ми ж прагнемо визначити головні напрями оптимізації адміністративно-правового регулювання публічних послуг, які матимуть універсальний характер і зможуть застосовуватися до більшості публічних послуг, що надаються органами виконавчої влади, тобто такі напрями загалом впливатимуть з основних проблем публічно-сервісної діяльності органів виконавчої влади в Україні.

Першим напрямом оптимізації адміністративно-правового регулювання є уніфікація правового регулювання процедури надання публічних послуг громадянам і юридичним особам.

Із метою реалізації цього напрямку пропонуємо в Законі України «Про адміністративні послуги» передбачити конкретну загальну процедуру надання всіх публічних послуг, детально регламентувавши порядок, строки й інші аспекти реалізації провадження щодо надання публічних послуг, вимоги стосовно прийняття рішення та процедуру оскарження рішень, дій і бездіяльності суб'єктів надання публічних послуг. Також зазначимо, що такий порядок поширюється на всі провадження щодо надання публічних послуг, натомість можливість установити особливості стосовно конкретних проваджень повинна бути прямо застережена в Законі шляхом відповідного посилання («крім випадків, передбачених законом»). Ще необхідно вказати, що інші закони, які регулюють порядок надання адміністративних послуг, застосовуються тією мірою, якою вони не суперечать Закону України «Про адміністративні послуги».

Наведений підхід вважаємо найбільш правильним на сучасному етапі розвитку адміністративно-правового регулювання адміністративних послуг. Очевидно, що таку модельну процедуру можна було б передбачити й у майбутньому Адміністративно-процедурному кодексі, однак останній, судячи з положень проєктів, повинен регулювати основи всіх адміністративних процедур, а не кожену процедуру окремо, і за змістом відповідний документ не спрямований на регулювання окремих інститутів адміністративного права. Крім цього, подібна регламентація позбавляла б сенсу такий нормативний акт, як Закон України «Про адміністративні послуги». Проте з урахуванням установа системи принципів здійснення публічно-сервісної діяльності органів виконавчої влади, регулювання статусу суб'єктів здійснення такої діяльності, інших спеціальних особливостей у наведеному Законі, ми не вважаємо доцільною повну підміну предмета його регулювання Адміністративно-процедурним кодексом, що не заперечує необхідності подальшої оптимізації інституційного закону шляхом деталізації його положень, а також не виключає можливість урегулювання окремих аспектів новим Кодексом.

Іншим напрямом оптимізації адміністративно-правового регулювання публічно-сервісної діяльності органів виконавчої влади в Україні є конкретне визначення сфери дії законодавства та розмежування видів публічних послуг.

Пропонуємо в цьому напрямі оптимізації таке. По-перше, ч. 2 ст. 2 Закону України «Про адміністративні послуги» «Сфера дії Закону» змінити, установивши замість переліку відносин, на які не поширюється дія Закону, вичерпний узагальнений перелік адміністративних послуг, які чітко визначатимуть поширення сфери дії відповідного Закону. З метою підтримки кращих місцевих практик надання публічних послуг громадянам дозволити органам місцевого самоврядування запроваджувати адміністративні послуги, не передбачені цією статтею, з дотриманням основних положень Закону щодо їх регулювання. Також необхідно на законодавчому рівні закріпити поняття публічних послуг, яке включатиме в себе адміністративні послуги й інші державні послуги. Останні ж підлягатимуть окремому правовому регулюванню та не будуть вважатися частиною інституту адміністративних послуг.

Третім напрямом оптимізації адміністративно-правового регулювання публічно-сервісної діяльності органів державної влади є врегулювання оплати адміністративних послуг.

Вважаємо слушним передбачити конкретну плату за адміністративні послуги на рівні Закону. У нинішній редакції вимога щодо встановлення на рівні закону плати стосується лише того, чи є така послуга платною й чи за неї повинен бути сплачений адміністративний збір [1]. Натомість сама ціна адміністративної послуги, виходячи з формального тлумачення положень Закону, може бути встановлена на рівні підзаконного нормативно-правового акта. З одного боку, це дає змогу в окремих випадках органам виконавчої влади оперативно відреагувати на зміну собівартості надання відповідних послуг, а з іншого – таке правове регулювання не сприяє стабільності встановленої плати та суперечить інтересам одержувачів послуг, перешкоджає повній інформованості, може бути підставою для певних зловживань. Тому схилиємося до позиції, що розмір адміністративного збору повинен бути встановлений на рівні закону.

Отже, пропонуємо внести зміни до п. 4 ч. 1 ст. 5 Закону України «Про адміністративні послуги», виклавши його в такій редакції: «Безоплатність або платність адміністративної послуги, включаючи розмір адміністративного збору». Також доповнити Закон таблицею з розмірами ставок адміністративного збору за адміністративні послуги, які встановити у відношенні до мінімальної заробітної плати з відповідним округленням.

Четвертим напрямом оптимізації всіх адміністративних послуг є встановлення процедури адміністративного оскарження та врегулювання порядку її реалізації. Нами вже було зазначено про необхідність уніфікації процедур надання адміністративних послуг, однак питанню оскарження рішень, дій і бездіяльності суб'єктів публічно-сервісної діяльності необхідно приділити окрему увагу.

Пропонуємо викласти ч. 2 ст. 19 Закону України «Про адміністративні послуги» в такій редакції: «Рішення, дії або бездіяльність суб'єктів, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністраторів можуть бути оскаржені до вищестоящих органів, комісії із розгляду скарг при органах місцевого самоврядування, а також до суду у встановленому законом порядку». Також пропонуємо вищезазначений Закон доповнити ст. 19-1, у якій установити деталізований порядок адміністративного оскарження відповідних рішень, дій і бездіяльності, які можна розмістити в декількох окремих статтях Закону.

П'ятим напрямом оптимізації адміністративних послуг є усунення перепон законодавчого й організаційно-правового характеру, які ускладнюють запровадження можливості надання більшості адміністративних послуг у центрах надання адміністративних послуг.

Щодо запровадження в роботу відповідних центрів переважної більшості адміністративних послуг існує низка перепон як організаційного, так і адміністративно-правового характеру. На таких недоліках акцентував увагу В.П. Тимошук, підкреслюючи, що в їх основі лежить як організаційний, так і суто правовий складник. Приклади недоліків законодавчого й організаційного характеру науковцем наводились, виходячи з переліку найбільш затребуваних громадянами та бізнесом послуг, серед яких послуги Державної міграційної служби з видачі внутрішніх паспортів, реєстрації місця проживання, видачі паспортів громадян України для виїзду за кордон, послуги Державної реєстраційної служби щодо реєстрації юридичних осіб і фізичних осіб – підприємців, а також реєстрації прав на нерухоме майно, інших пов'язаних послуг, послуги Державного земельного агентства з приводу вчинення реєстраційних дій у Державному земельному кадастрі. До найбільш актуальних проблем організаційного характеру належали такі: відсутність матеріально-технічного й іншого забезпечення, включаючи банальну відсутність бланків для надання адміністративних послуг; налагодження співпраці між центрами надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) і повноваженими державними органами з приводу надання цих послуг, зокрема між органами місцевого самоврядування, на які органи виконавчої влади не мають можливості здійснювати владний вплив. До основних адміністративно-правових проблем науковцем віднесено законодавче формулювання вичерпного переліку вповноважених на надання тих чи інших адміністративних послуг осіб, до яких не включено адміністраторів центрів надання адміністративних послуг, відсутність повноважень або реальної можливості без додаткових організаційно-правових заходів надавати такі послуги через відповідні центри, а також неузгодженість у низці інших адміністративно-правових актів підзаконного характеру [2, с. 56–71]. З усіма наведеними проблемами необхідно погодитись, оскільки саме вони стали перепорою для запровадження передових практик надання цієї категорії адміністративних послуг через відповідні центри. Хоча оновлене законодавство, серед якого можна назвати нову редакцію Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців і громадських формувань» [3] та інші оновлені акти, містять положення, які частково вирішують окреслені проблеми, однак, як впливає з фактичного стану речей у деяких містах і/або районах, ще не почала реалізовуватися можливість надання широкого спектру відповідних адміністративних послуг. З огляду на наведене, необхідно також погодитись з тим, що проблема наявна не лише в суто адміністративно-правовому забезпеченні публічно-сервісної діяльності, але й в організаційному та фінансовому аспекті, однак, на нашу думку, там, де це стосується публічно-сервісної діяльності органів виконавчої влади, вирішення таких завдань може бути здійснене на рівні підзаконного адміністративно-правового регулювання та відповідних відомчих управлінських актів.

В.П. Тимошук, який відзначився комплексними дослідженнями проблематики надання адміністративних послуг, для вирішення окреслених проблем узагальнено пропонує здійснити такі заходи: ухвалити законодавство, яке дозволить на перехідному етапі (1–1,5 роки) надавати в ЦНАП адміністративні послуги через представників територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади; прийняти закони, які б уповноважили адміністраторів ЦНАП самостійно надавати «швидкі» адміністративні послуги, наприклад, здійснювати реєстрацію місця проживання, видачу витягів із різних державних реєстрів тощо; забезпечити узгодження дозвольного законодавства із Законом «Про адміністративні послуги» і, що найважливіше, – здійснити законодавчу децентралізацію базових адміністративних послуг [2, с. 69–71]. Більшість цих пропозицій спрямовані на вирішення окресленої проблеми, особливо в тій частині, де вони стосуються конкретних положень і змін у нормативно-правових актах. Однак не можемо погодитись із тим, що адміністративно-правове забезпечення децентралізації повноважень є вирішенням усіх наявних проблем у частині забезпечення надання більшості адміністративних послуг через відповідні центри. Якщо під децентралізацією мати на увазі лише передання відповідних повноважень від органів виконавчої влади до адміністраторів центрів, то це справді буде одним із кроків до оптимізації системи публічно-сервісної діяльності та подолання окреслених проблем. Однак, якщо йтиметься про надання дискретних повноважень у цій сфері місцевим органам виконавчої влади й органам місцевого самоврядування, проблеми можуть лише поглибитися. Хоча органи місцевого самоврядування в окремих випадках показували дійсно відмінний результат у публічно-сервісній діяльності, однак є й негативні винятки із цих правил. Зокрема, зазначені нами проблеми виникали більшою мірою там, де на місцевому рівні не забезпечена належна співпраця

між органами виконавчої влади спеціальної та загальної компетенції, органами місцевого самоврядування та центрами надання адміністративних послуг.

Варто підкреслити, що проблема стосується не лише наведених прикладів, але й інших послуг, які є широко затребуваними та можуть містити корупційні ризики. До них можна віднести, наприклад, видачу документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності, яка здійснюється відповідно до законів України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» та «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», інших спеціальних законодавчих актів у сфері дозвільної діяльності.

На нашу думку, оптимальним вирішенням проблеми розширення можливостей для отримання послуг через ЦНАП буде поєднання ефективних окреслених вище засобів централізованого адміністративно-правового й управлінського забезпечення та прийнятого на його основі локального регулювання, а також заходів організаційного характеру, у яких реалізуватимуться вже наявні чи нові положення законодавства. Основну увагу в цьому напрямі необхідно акцентувати на розширенні спектру потенційного та фактичного надання адміністративних послуг через ЦНАП. Відповідне положення має бути закріплене й у стратегічних документах.

Ураховуючи наведене, пропонуємо переглянути адміністративно-правове регулювання з урахуванням пропозицій науковців і фахівців таким чином, щоб усунути перепони для запровадження ширшого спектру надання адміністративних послуг через ЦНАП. Зокрема, вносимо пропозицію доповнити розпорядження КМУ від 16.05.2014 р. № 523-р «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» ширшим переліком адміністративних послуг, деталізувати відповідні послуги й прийняти на його виконання розпорядження й інші підзаконні акти, якими передбачити конкретні заходи й обов'язки з передачі на загальнодержавному рівні повноважень щодо надання адміністративних послуг і/або прийому документів до ЦНАП, визначити організаційні заходи, строки виконання й осіб, відповідальних за забезпечення надання послуг через центри.

Висновки. Наведеними нами напрямами оптимізація адміністративно-правового регулювання публічно-сервісної діяльності органів виконавчої влади не обмежується. На нашу думку, уся сукупність наявних актуальних і нереалізованих пропозицій повинна бути ґрунтовно обговорена в наукових і фахових колах із метою визначення основних пропозицій щодо оптимізації адміністративно-правового регулювання публічно-сервісної діяльності органів виконавчої влади в Україні.

Список використаних джерел:

1. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.
2. Тимошук В.П. Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування: збірник матеріалів / В.П. Тимошук, Н.Л. Добрянська, О.В. Курінний та ін. – К., 2015. – 428 с.
3. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб–підприємців та громадських формувань : Закон України № 755-IV від 15.05.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 31–32. – Ст. 263.