

УДК 351/354

**Н. В. Васильева,**  
*докторант кафедры регионального управления,  
местного самоуправления и управления городом  
Национальной академии государственного  
управления при Президенте Украины*

## РЕАЛИЗАЦИЯ ДОКТРИНЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ В УКРАИНЕ

### Аннотация

В статье проанализированы принятые в процессе проведения административной реформы «политические решения». Нами определены институциональные проблемы, мешающие построению в Украине модели «сервисного государства» для общества, и реализация доктрины административных услуг, в том числе в электронной форме.

**Ключевые слова:** административная реформа, органы исполнительной власти, административные услуги.

### Аңдатпа

Мақалада әкімшілік реформа жүргізу процесінде қабылданған «саяси шешімдер» талданған. Біз Украинада қоғам үшін «сервистік мемлекет» үлгісін құруға кедергі келтіретін институционалдық мәселелер анықтадық және әкімшілік қызметтердің доктринасын, атап айтқанда электрондық нысанда іске асыру қажет.

**Тірек сөздер:** әкімшілік реформа, атқарушы билік органдары, әкімшілік қызметтер.

### Abstract

The article analyzes adopted in the process of administrative reform «political solution». We have defined the institutional problems that prevent the construction of a model service in Ukraine state to society, and the implementation of the doctrine of administrative services, including in electronic form.

**Keywords:** administrative reform, executive agencies, administrative services.

Актуальной научной проблемой украинского государства, требующей системного анализа и безотлагательного решения, определено качественное улучшение организации и функционирования органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Поэтому в статье нами поставлена задача – выявить проблемы и пути качественного предоставления органами местной власти административных услуг населению.

Украина – это суверенное, независимое, демократическое, социальное и правовое государство [1, ст. 1], которому в наследство от советской эпохи досталась внутренне противоречивая, громоздкая и неэффективная система государственного управления. Данная система была оторвана от людей и тормозила проведение социально-экономических и политических реформ. Росту коррупции в государстве и укреплению «теневой» экономики в значительной степени способствовало разрушение советской системы контроля, а новой, адекватной происходящим изменениям в обществе, создано не было. Все это привело к тому, что социально-экономическая сфера осталась незащищенной от злоупотреблений.

Для дальнейшего совершенствования системы предоставления государственных услуг органами исполнительной власти, с целью повышения ответственности государственного аппарата в стране назрела необходимость проведения административной реформы. В 1997 г. Государственной комиссией по проведению административной реформы была разработана Концепция, направленная на комплексную перестройку существующей системы государственного управления, а также на развитие новых демократических институтов. При этом государство минимизировало свое вмешательство в жизнеобеспечение граждан, и обеспечивало предоставление исключительно «гарантированных» Конституцией услуг [2].

Административная реформа в Украине – это комплекс организационно-правовых мероприятий, направленных на трансформацию действующей системы и структуры органов государственного управления и органов местного самоуправления с целью обеспечения их эффективного функционирования, своевременного выполнения в полном объеме возложенных на них заданий, надежного обеспечения прав и законных интересов человека и гражданина. Правовое обеспечение и организация предоставления качественных

административных услуг стало одной из стратегических задач на пути к евроинтеграции и совершенствованию системы государственного управления. Предпосылкой построения модели «сервисного государства» является разработка механизма доступности, удобства и своевременности предоставления этих услуг, а также налаживание эффективного взаимодействия с различными органами власти.

Следующим стратегическим направлением административной реформы стало реформирование государственной службы с целью обеспечения органов власти высокопрофессиональными кадрами [3]. Предполагалось регулирование отношений в данной сфере, в частности, детальное регламентирование вопросов классификации должностей в органах государственной власти, порядка приема, адаптации и продвижения по службе, обучения и повышения квалификации, а также ответственности государственных служащих и служащих в органах местного самоуправления. В 2004 г. в Главном управлении государственной службы Украины был создан Центр адаптации государственной службы к стандартам Европейского Союза, разработана и принята Концепция адаптации института государственной службы в Украине к стандартам ЕС [4]. Главным управлением государственной службы Украины был разработан порядок предоставления государственных услуг и нормативно закреплены требования к профессиональной этике государственных и муниципальных служащих.

С 2008 г. по 2009 г. Центром адаптации государственной службы к стандартам Европейского Союза проведено комплексное функциональное исследование органов исполнительной власти, по результатам которого был составлен Реестр государственных функций, состоящий из 9472 позиции. В ходе исследования было выявлено многообразие организационно-функциональных статусов органов исполнительной власти. Иногда наблюдалось отсутствие связей между разными государственными структурами, которые выполняли похожие функции, и обязаны были предоставлять одинаковые административные услуги. Возникали конфликты интересов различных государственных структур. Существующий порядок больше ориентировался на удобство администрирования, чем на потребности получателей услуг [5, с. 3].

Программой экономических реформ на 2010–2014 годы «Богатое общество, конкурентоспособная экономика, эффективная власть» одним из приоритетов Украины определено достижение европейских стандартов качества предоставления услуг, открытости и прозрачности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления [6]. Поэтому в 2010 г. на центральном уровне система органов исполнительной власти была структурно оптимизирована. Согласно с «Планом модернизации государственного управления» на 16 вновь созданных (реорганизованных) министерств было возложено формирование государственной политики, на 30 государственных служб – предоставление услуг, на 7 государственных инспекций – контроль и надзор, на 14 государственных агентств – управление имуществом; 5 центральных органов исполнительной власти имеют специальный статус. Таким образом, было принято решение четко регламентировать функции центральных органов исполнительной власти.

В результате чего количество этих органов уменьшилась с 111 до 72, ликвидировано 39 центральных органов исполнительной власти.

Публичная администрация является совокупностью государственных, муниципальных и негосударственных субъектов публичной власти, ключевыми структурными элементами которой являются органы государственной исполнительной власти и органы местного самоуправления. В Украине определено, что идеологической основой реформирования публичной администрации является внедрение доктрины предоставления административных услуг [7], согласно которой полномочия административного органа определяются законом, услуги предоставляются путем реализации властных полномочий на основании обращения конкретного физического или юридического лица. Результатом такой деятельности является административный акт индивидуального характера (паспорт, свидетельство, лицензия, разрешение и т.д.). Для обеспечения высокого качества продукции, процессов, работ и услуг Кабинетом Министров Украины была утверждена Программа по внедрению системы управления качеством в органах исполнительной власти в соответствии с международными стандартами ISO 9001.

С 01.02.2012 г. на сайте Министерства экономического развития и торговли Украины обеспечен доступ к Реестру административных услуг. Это единая компьютерная база данных, предоставляемых центральными органами исполнительной власти, территориальными представительствами этих органов, местными государственными администрациями, органами местного самоуправления, а также принадлежащим к сфере их управления предприятиям, учреждениям и организациям. В Реестре представлен перечень всех административных услуг и субъектов их предоставления с правовыми основаниями, определены размеры платы за услугу (административный сбор) и другая необходимая информация, определенная Кабинетом Министров Украины. Таким образом, залогом повышения качества деятельности органов исполнительной власти, и снижения уровня коррупции является открытость (прозрачность) их деятельности и информированность населения о работе этих органов.

В 2012 г. был принят Закон Украины «Об административных услугах», в котором определены правовые основы реализации прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц в сфере предоставления этих услуг. «Административная услуга – это результат осуществления властных полномочий субъектом предоставления административных услуг по заявлению физического или юридического лица на приобретение, изменение, прекращение его прав и/или обязанностей в соответствии с законом» [8].

Административные услуги оказываются непосредственно субъектами предоставления, Центрами предоставления административных услуг (далее – Центр) и/или Единым государственным порталом. Физическое лицо, в т.ч. предприниматель, может получить услугу независимо от регистрации его места жительства или места нахождения; а субъект хозяйствования – по месту осуществления деятельности или своему местонахождению. Срок предоставления услуги не должен превышать 30 календарных дней со дня обращения заявителя и при наличии необходимых документов.

Таким образом, Центр предоставления административных услуг – это постоянно действующий рабочий орган или структурное подразделение исполнительного органа городского, поселкового совета, Киевской и Севастопольской городской государственной администрации, районной, районной в городах Киеве и Севастополе государственной администрации, где предоставляются услуги через администратора. В населенных пунктах – административных центрах Автономной Республики Крым, областей, районов, в Киеве и Севастополе Центры создаются по решению местных советов и предоставляют административные услуги, в т.ч. областными, районными и городскими государственными администрациями, на основе согласованных решений. Кроме административных услуг могут быть предоставлены дополнительные услуги, например, изготовление копий документов, ламинирование, фотографирование, продажа канцелярских товаров, предоставления банковских услуг. С 2014 г. во всех районных центрах и городах Украины должны работать более 700 центров предоставления административных услуг.

Сегодня необходимо улучшить условия для осуществления предпринимательской деятельности путем совершенствования механизмов администрирования налогов, сборов и обязательных платежей, обеспечения прав и свобод инвесторов, усиления защиты инвесторов, снижения административных барьеров для регистрации бизнеса, укрепления прав собственников и ликвидации рейдерства, коррупции и «тенизации» экономики [9, с. 85-86]. В столице Украины – городе Киеве действует городской разрешительный центр и 10 районных центров предоставления административных услуг (при районных государственных администрациях). Перечислим административные услуги в сфере предпринимательства, предоставляемые Киевским городским разрешительным центром:

- выдача разрешения на размещение внешней рекламы;
- выдача дубликата оригинала учредительных документов юридического лица и/или изменений к ним;
- выдача лицензий на товары экспорта и импорта;
- выдача разовых (индивидуальных) лицензий;
- включение сведений о физическом лице-предпринимателе в Единый государственный реестр юридических лиц и физических лиц-предпринимателей;
- включение сведений о юридическом лице в Единый государственный реестр юридических лиц и физических лиц-предпринимателей;

- внесение изменений в сведения о юридическом лице, содержащиеся в Едином государственном реестре юридических лиц и физических лиц-предпринимателей и не связаны с изменениями в учредительных документах;
- внесение изменений в разрешения на размещение внешней рекламы;
- государственная регистрация изменений в сведениях о физическом лице-предпринимателе;
- государственная регистрация изменений в учредительные документы юридического лица;
- государственная регистрация прекращения деятельности юридического лица;
- государственная регистрация прекращения предпринимательской деятельности физического лица-предпринимателя;
- государственная регистрация физического лица-предпринимателя;
- государственная регистрация юридического лица;
- разрешение на право осуществления туристического сопровождения специалистам туристического сопровождения в г. Киеве;
- осуществление проверки на соответствие требованиям Закона Украины «О металлоломе» и Лицензионным условиям осуществления хозяйственной деятельности по заготовке, переработке, металлургической переработке металлолома цветных и черных металлов, и предоставления акта обследования;
- предоставление сведений из Единого государственного реестра юридических лиц и физических лиц-предпринимателей в виде выписки;
- предоставление сведений из Единого государственного реестра юридических лиц и физических лиц-предпринимателей в виде справки;
- переоформление разрешения на размещение внешней рекламы в случаях изменения наименования субъекта хозяйствования – юридического лица или фамилии, имени, отчества физического лица-предпринимателя, изменения местонахождения предприятия, приобретение права собственности на рекламное средство другим лицом или передача его в аренду;
- уведомительная регистрация коллективных договоров;
- согласование на размещение рекламы;
- продление срока действия разрешения на размещение внешней рекламы;
- регистрация договоров (контрактов) о совместной инвестиционной деятельности без создания юридического лица;
- регистрация иностранных инвестиций;
- отмена действия разрешения на размещение внешней рекламы.

Сегодня внедрение электронного управления приобрело в Украине стратегическое значение в ходе проведения административной реформы, особенно в сфере предоставления качественных административных услуг. Электронное управление – это форма простого и доступного ежедневного общения физического и юридического лица с официальными учреждениями. Оно предусматривает создание качественно новых форм взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления с гражданами и субъектами хозяйствования путем предоставления доступа к государственным информационным ресурсам, возможности получать электронные административные услуги. Реализация Концепции развития электронного управления в Украине предусмотрена на период до 2015 года [10, 11].

На период 2011–2012 гг. Концепцией были предусмотрены:

- разработка необходимой нормативно-правовой и нормативно-технической базы, в частности относительно предоставления административных услуг в электронной форме, единых стандартов, протоколов и регламентов взаимодействия субъектов электронного управления, их гармонизация с международными стандартами;
- создание единой информационной системы, содержащей реестр административных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, и информацию об условиях их получения, а также Единого веб-портала административных услуг;
- создание единой общегосударственной системы электронного документооборота, Национального реестра электронных информационных ресурсов и веб-сайтов органов

государственной власти и органов местного самоуправления на всех уровнях;

- обеспечение функционирования веб-сайтов органов исполнительной власти всех уровней на основе единых стандартов;

- создание специальных центров (пунктов) предоставления услуг, центров обслуживания населения (колл-центров);

- создание условий для участия граждан, их объединений и субъектов хозяйствования в процессе подготовки государственных решений;

- обеспечения развития Национальной системы конфиденциальной связи.

На 2013–2014 гг. запланировано обеспечение:

- организации предоставления услуг в электронной форме во всех сферах общественной жизни;

- создания благоприятных условий для привлечения общественных организаций к управлению государственными делами;

- проведения полномасштабного реинжиниринга административных процессов в органах государственной власти и органах местного самоуправления;

- освоения технологий интерактивного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления с гражданами и субъектами хозяйствования, внедрение организационно-технологических решений в сфере электронного управления;

- обеспечения передачи электронных документов в государственные архивы, музеи, библиотеки, их долгосрочное хранение, поддержание в актуализированном состоянии и предоставления доступа к ним.

В 2014–2015 гг. предлагается создать единую информационно-телекоммуникационную инфраструктуру органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также Национальный депозитарий электронных информационных ресурсов.

Таким образом, реализация Концепции позволит повысить эффективность государственного управления в результате упрощения управленческих процедур, сокращение административных расходов, применения современных методов государственного управления, качество административных услуг и их доступность; обеспечить контроль эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, высокую степень доступности информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, предоставление возможности гражданам и общественным организациям непосредственно участвовать в процессах подготовки проектов решений, принимаемых на всех уровнях государственного управления; уменьшить уровень коррупции и теневизации экономики, а также достичь качественно нового уровня управления государством и обществом в целом, укрепить доверие к властным институтам государства.

Предоставление административных услуг в электронном формате и доступ субъектов обращения к информации о них обеспечиваются Единым государственным порталом административных услуг. Его держателем является центральный орган исполнительной власти, реализующий государственную политику экономического развития. Единый государственный портал административных услуг обеспечивает:

- 1) доступ субъектов обращения к информации об административных услугах и о субъектах их предоставления;

- 2) доступность для загрузки и заполнения в электронном формате заявлений и других документов, необходимых для получения административных услуг;

- 3) возможность подачи субъектами обращения заявлений, получения информации о ходе их рассмотрения, а также результатов с помощью средств телекоммуникационной связи,

- 4) осуществление субъектами обращения оплаты за предоставление административной услуги дистанционно, в электронной форме.

Например, обратившееся за услугой лицо, не отходя от компьютера, сможет осуществить любую сделку с органом местной власти (зарегистрировать компанию, земельный участок, подтвердить договор купли-продажи, аренды и т.д.), затрачивая при этом меньше времени и других ресурсов, экономя бюджетные средства на администрирование. Таким образом, в рамках концепции электронного управления создается система онлайн-услуг. При этом трансформация традиционных форм взаимодействия власти и граждан в цифровом формате не должно стать причиной социального расслоения общества. Преодоление

цифрового барьера предполагает не только повышение так называемой электронной квалификации населения, а и решение проблемы доступа к информации. Органы местной власти приобретают возможность устанавливать партнерские отношения с частными компаниями, закрепившимися в Интернете, что позволяет наладить онлайн-контакты с потребителями услуг.

Итак, что же дает государству внедрение электронного управления? Открытость и прозрачность деятельности публичной администрации, экономию временных и материальных ресурсов, повышение качества предоставления административных услуг. Дополнительно к результатам можно отнести доступность к публичной информации с помощью современных информационных технологий, уменьшение рутинной работы у государственных служащих, создание единого «пункта общения» граждан с государственными структурами, возможность круглосуточного получения административных услуг, и повышение уровня демократизации общества. Электронное управление минимизирует соблазны и возможности для коррупции, упрощает отношения государства с гражданами и органов власти между собой на основе введенных стандартов, а также не требует громоздкой отчетности и бумажного документооборота.

Таким образом, начатая в 90-е годы XX ст. административная реформа в Украине ещё не завершена. Она целостно должна объединить правовые, политические и социально-экономические компоненты общественной жизни. Это обусловлено необходимостью комплексного осознания причин и формированием целей, задач, стратегических и тактических действий, что позволит эффективно модернизировать систему государственного управления.

На наш взгляд, общество в результате проведения административной реформы получит прозрачную и ему подотчетную систему публичной администрации (государственная и муниципальная власти), где каждый орган знает, за что отвечает и кому подконтролен (при четко отлаженном перечне полномочий и процедур их осуществления). Сегодня органы публичной власти перегружены административными функциями, не в состоянии предоставить качественный результат своей деятельности. Каждый служащий станет ответственным за качество предоставленных им услуг, а его руководитель – за работу чиновника. В ходе реформы, на наш взгляд, должна быть разработана методика расчета численности государственных и муниципальных служащих с целью минимизации бюджетных расходов на его содержание. Это позволит предотвратить неконтролируемое увеличение армии чиновников, несмотря на проведенные в 2010 г. в Украине мероприятия по оптимизации центральных органов исполнительной власти.

А что получит на выходе власть? Защищенность государственного и муниципального служащего от смены правительства, усиление институциональной памяти в органах власти, что обеспечит принятие взвешенных и обоснованных решений по проблемам государственного и муниципального управления. Государственная и муниципальная службы станут престижными в глазах молодежи и профессионалов, избавив аппарат от коррумпированных и нерадивых чиновников – политических выдвиженцев, злоупотребляющих служебным положением для личного обогащения. При удачном завершении административной реформы Украина получит европейскую систему государственного управления с действенными механизмами стратегического планирования, общей координации и финансового контроля. Налаженная иерархическая система контроля органов исполнительной власти и органов местного самоуправления ликвидирует дублирование функций и рационально распределит задачи между всеми органами для их эффективного выполнения.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1 Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Офіційний сайт Верховної Ради України – <http://zakon2.rada.gov.ua>

2 Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98 // Офіційний вісник України від 11.06.1999 – 1999 р., № 21, стор. 32, код акту 7616/1999

3 Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні : Указ Президента України від 14.04.2000 р. № 599/2000 // Урядовий кур'єр від 19.04.2000

4 Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 05.03.2004 № 278/2004 // Урядовий кур'єр від 17.03.2004 – № 50

5 Реєстр державних функцій та упорядкування державних послуг // Бюрократ: інформаційний бюлетень. – 30.05.2009. – № 9–10(86-87). – С. 3-5.

6 Програма економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» від 02.06.2010 р. // Офіційний сайт Верховної Ради України – <http://zakon2.rada.gov.ua>

7 Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 р. № 90-р // Офіційний вісник України від 01.03.2006 – № 7. – стор. 16.

8 Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI // Офіційний сайт Верховної Ради України – <http://zakon2.rada.gov.ua>

9 Послання Президента України В. Януковича до Українського народу (з Експертною доповіддю НІСД «Україна ХХІ ст. Стратегія реформ і суспільної консолідації») / уклад. А. В. Єрмолаєв. – К. : НІСД, 2010. – 128 с.

10 Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 р. № 2250-р // Урядовий кур'єр від 05.01.2011 – № 1.

11 Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.09.2011 р. № 1014-р // Урядовий кур'єр від 28.10.2011 – № 200.

*Дата поступлення статті в редакцію журналу 16 лютого 2013 року*