

УДК 324.92 (477)

Н.А. Буличева, к.ю.н., с.н.с., доцент
кафедри економіко-правових дисциплін НАВС;

Ю.І. Пивовар, к.ю.н., доцент
кафедри економіко-правових дисциплін НАВС

РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ЯК ПЕРЕДУМОВА ПОБУДОВИ СЕРВІСНОЇ ДЕРЖАВИ

Стаття присвячена дослідженню сучасного стану економічних, правових та адміністративних умов розвитку інституту адміністративних послуг в Україні. Пріділено увагу порівняльному аналізу нормативно-правових актів, що регламентують процедурні питання надання адміністративних послуг. Викладено основні напрями спрощення процедур надання адміністративних послуг та підвищення їх якості.

Ключові слова: адміністративні послуги, економічні та правові гарантії, сервісна держава.

Статья посвящена исследованию современного состояния экономических, правовых и административных условий развития института административных услуг в Украине. Внимание уделено сравнительному анализу нормативно-правовых актов, регламентирующих процедурные вопросы оказания административных услуг. Изложены основные направления упрощения процедур предоставления административных услуг и повышения их качества.

Ключевые слова: административные услуги, экономические и правовые гарантии, сервисное государство.

The Article is dedicated to study of the modern condition economic, legal and administrative conditions of the development of the institute of the administrative services in Ukraine. Attention is spared benchmark analysis normative-legal acts, specifying procedure of the rendering the administrative services. The Stated main trends of the simplification of the procedures of the granting the administrative services and increasing their quality.

The Keywords: administrative services, economic and legal warranties, service state.

Актуальність. Адміністративні послуги в умовах нинішньої адміністративної реформи розглядаються як важливий інструмент здійснення державного управління. Вдосконалення процесу надання адміністративних послуг є ключовою умовою реформування органів державної влади на шляху реалізації ідеї сервісної держави. За своєю суттю адміністративна послуга являє собою видачу в межах владних повноважень органами державної влади, органами місцевого самоврядування на вимогу фізичних або юридичних осіб дозволів, ліцензій, сертифікатів, посвідчень, а також проведення реєстрації актів, документів, прав, об'єктів, видання інших індивідуальних правових актів з метою забезпечення юридичного оформлення умов реалізації їх прав, свобод та законних інтересів. Функції по оформленню різного роду дозвільних та інших документів набули свого розвитку в якості державного регулюючого впливу на господарські процеси одночасно із становленням ринкових відносин.

Державні послуги є якісно новою формою взаємовідносини між державою та громадянами. Нажаль, незважаючи на організаційно-правові заходи, які здійснюються державою протягом останніх років в напрямку розвитку цієї сфери, слід констатувати, що ефективність надання адміністративних послуг на місцях, там, де населення безпосередньо контактує з державним апаратом, залишається низькою. Вдосконалення системи адміністративних послуг можливо лише за умови правового закріплення концептуальних засад її функціонування та подальшого розвитку.

Метою даної статті є виявлення правових, економічних та адміністративних гарантій розвитку інституту адміністративних послуг та розробка шляхів уникнення існуючих недоліків

процесу їх надання.

Наукова розробленість проблематики. Теоретичному осмисленню окремих проблем впорядкування системи державних послуг приділяється увага таких науковців як Т. Буренко, В. Белоусов, І. Венедіктова, І. Коліушко, В. Колпаков, В. Лазарєв, Г. Писаренко, Н. Саніахметова, В. Тимошук. Відповідаючи на запити сьогодення впровадженню інституту державних послуг присвячені розробки багатьох практиків, серед яких Т. Мотренко (Головне управління державної служби України), В. Афанасьєва, Г. Вишневський (Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського союзу), С. Лимарчук (Запорізька обласна державна адміністрація) та інші. В той же час, через неоднозначність визначення категорій сфери адміністративних послуг, існуючої дискусії щодо шляхів подальшого її розвитку, впорядкування адміністративних послуг носить несистемний характер. Спробуємо проаналізувати наукові та емпіричні розробки і окреслити основні засади функціонування інституту адміністративних послуг, що потребують правового закріплення.

Виклад основного матеріалу. Інститут адміністративних послуг виник в процесі реалізації політики державної влади, спрямованої на стимулювання суспільного розвитку. Слід зазначити, що впровадженню публічних послуг сприяли економічні, адміністративні, правові передумови.

Насамперед необхідно відмітити, що, як слушно зауважує І.В. Венедіктова у своїй роботі «Юридична природа публічних послуг», державна послуга виникає як спосіб впливу в процесі управління. В ході реалізації ідеї «сервісної держави» будується відношення чиновника до громадянина не як до «просителя», а як до клієнта. Ця функція держави відповідає принципу соціальності. Ступінь розвитку діяльності державних органів в сфері надання адміністративних послуг відображає якість державного управління, «є певним лакмусом у визначенні політики в державі» [1]. Слід відмітити, що в сучасних умовах пріоритети в діяльності органів державної влади суттєво змінилися. Нове розуміння «публічності» державної влади зумовлене поверненням до основних гуманітарних цінностей, до орієнтації на визнання та закріплення невід'ємних природних прав людини і громадянина. Як зазначає Г.М. Писаренко у дисертаційному дослідженні «Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти», Конституцією України проголошено перехід від пануючої у минулому ідеології домінування держави, державних інтересів над індивідуальними, до ідеології служіння держави людині, гарантування, забезпечення і захисту державою основних прав і свобод людини і громадянина [2, с. 22].

Пріоритет управлінських відносин був виправданий за часів Радянського Союзу, оскільки тоді втручання з боку держави відбувалось у всі сфери суспільної діяльності. Україна, обираючи шлях розбудови соціально орієнтованої ринкової економіки, розробляє нові форми і методи втручання в господарчі та економічні процеси. Основною відмінністю яких є досить стримане правове регулювання економічних відносин, стримане від надмірного втручання в ринкові відносини, пов'язані з виробництвом товарів і послуг [3, с. 431]. Прагнучи збалансованості публічних та приватних інтересів, державою були впроваджені нові правові, економічні та адміністративні важелі.

Необхідність державного втручання в економічні процеси підтверджує світовий досвід. Історично держава здійснює функції підтримки ринкових економічних відносин у формі захисту приватної власності, регулювання процесів обміну, створення сприятливих умов для розвитку підприємницької діяльності, а також підтримання справедливої конкуренції та створення сучасної системи соціального захисту населення. До економічних методів державного впливу відноситься регулювання кредитно-грошової системи, в якій відбуваються усі найважливіші господарські процеси в ринковій економіці. Правові методи регулювання розвитку економіки здійснюються шляхом прийняття законів та інших законодавчих актів Верховною

Радою України, нормативних актів Урядом (декретів, постанов), видання указів Президентом, а також вироблення механізму їх реалізації і контролю. Адміністративні методи регулювання ринку виражають по суті пряме управління з боку держави і включають, крім іншого, застосування державою санкцій і штрафів, ліцензій, дозволів, квот, встановлення норм і стандартів, які регламентують вимоги до якості робіт, послуг, продукції, до організації виробничих процесів, операцій на внутрішньому і зовнішньому ринку тощо [4, с. 24].

Суть адміністративних методів полягає у встановленні державою обов'язкових для фізичних та юридичних осіб вимог і розпоряджень в сфері підприємницької діяльності. З одного боку, діяльність держави, в розпорядженні якої знаходиться апарат примусу, спрямовується, в першу чергу, на створення умов, що сприяють максимальному розвитку індивідуальних здібностей, ініціативи і самостійності, прогнозування і планування діяльності громадянами. З іншого боку, держава має забезпечувати публічні інтереси та здійснювати регулювання економічних процесів з метою забезпечення стабільного розвитку економіки, збереження конкуренції та перерозподілу доходів і матеріальних благ, спрямованого на реалізацію соціальних гарантій та підтримку незахищених верств населення. Потреба регулювання економіки і підприємницької діяльності, що здійснюється державою, є беззаперечною. Як зазначає Н.О. Саніахметова, держава покликана ефективно регулювати підприємницьку діяльність і контролювати законність її здійснення. Підприємництво переслідує основну мету одержання прибутку, у той час як держава захищає суспільні інтереси в цілому [5, с. 30].

Прикладом адміністративного методу впливу на підприємницьку діяльність є обов'язок суб'єкта господарювання отримання ліцензії з метою зайняття окремими видами господарської діяльності, перелік яких встановлено Законом України від 01.06.2000 № 1775-III «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [6]. Встановлюючи єдиний порядок ліцензування видів господарської діяльності на території України держава забезпечує, з одного боку, рівність прав, законних інтересів усіх суб'єктів господарювання, а з іншого, вводить контроль над окремими видами господарської діяльності, що зумовлено специфікою їх провадження, тим самим забезпечуючи захист прав, законних інтересів, життя і здоров'я громадян, захист навколишнього природного середовища та забезпечення безпеки держави.

Функції органів державної влади з надання ліцензій, сертифікатів, дозволів, проведення реєстрації є одним з інструментів державного регулювання економіки. Механізм надання адміністративних послуг з їх оформлення обраний як форма здійснення такого регулювання в умовах побудови держави для громадянина. З цього приводу Н.О. Саніахметова відмічає, що саме рівень економічного, соціального розвитку, національні особливості та інші фактори визначають форми і методи державного впливу [5, с. 28].

Вдосконалення системи адміністративних послуг, в свою чергу, має на меті подолання існуючих адміністративних бар'єрів, які гальмують розвиток суспільно-економічних відносин. Як зазначає В.М. Белоусов у своїй праці «Адміністративні бар'єри і економічні проблеми адміністративної реформи», економічний успіх країни залежить саме від ефективності діяльності держави, а не від обсягів державного втручання в економіку та інші сфери суспільного життя. Науковець вказує на те, що «бар'єрний» характер державного регулювання має ряд суттєвих негативних наслідків для економіки: він веде до економічних втрат суспільства, що виявляються 1) у зростанні цін, пов'язаному з необхідністю відшкодування господарським суб'єктам витрат на подолання адміністративних бар'єрів; 2) у невиробництві валового продукту у зв'язку з неефективністю використання ресурсів, спричиною недосконалою структурою ринку та слабкістю стимулів для розвитку виробництва [7, с. 274].

Отже, здійснення державного управління шляхом надання адміністративних послуг потребує вироблення та правового закріплення комплексної політики їх розвитку в контексті концепції сервісної держави. Нині діючим нормативним документом, що дає визначення по-

няття «адміністративних послуг», а також основні умови їх надання, є Тимчасовий порядок надання адміністративних послуг, затверджений постановою Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг» від 17.07.2009 № 737, із змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 11.10.2010 № 915 [8]. Крім того, є розрізнені нормативні документи, які передбачають встановлення стандартів надання адміністративних послуг (наказ Міністерства економіки України «Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення стандартів адміністративних послуг» від 12.07.2007 № 219 [9]), розрахунок їх собівартості (постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг» від 27.01.2010 № 66 [10]), порядок формування і ведення реєстрів (наказ Головного управління державної служби України «Про затвердження Порядку формування та ведення Реєстру адміністративних послуг» від 26.11.2009 № 351 [11]) тощо. В той же час, уникненню суперечностей в діючих нормативних актах, чіткому правовому закріпленню суб'єктів правовідносин, що виникають з приводу надання адміністративних послуг, їх повноважень, відповідальності за якість та своєчасність надання адміністративних послуг, слугуватиме прийняття єдиного законодавчого акту – Закону України «Про адміністративні послуги», який би регламентував загальні організаційно-правові засади діяльності державних органів з надання адміністративних послуг¹ або зазначення відповідних положень у Адміністративно-процедурному кодексі України².

Доцільність прийняття єдиного правового документа у сфері адміністративних послуг обґрунтовується також існуючими проблемами їх одержання. Запровадження інституту адміністративних послуг, в першу чергу, призначене забезпечувати реалізацію прав, свобод та законних інтересів їх замовників. В той же час, як зазначає Т.О. Буренко, на теперішній час запровадження адміністративних послуг націлене на виконання окремих завдань, таких як спрямування коштів від надання платних адміністративних послуг до Державного бюджету України. Також, науковець зазначає, що приділяється недостатня увага питанням внутрішньої організації діяльності органів державної влади та проблемам координації діяльності з надання адміністративних послуг на національному рівні. Така ситуація призводить до негативних наслідків: постійного збільшення фінансового навантаження на фізичних та юридичних осіб та загрози збільшення випадків прояву корупції [12].

Головними напрямками удосконалення системи адміністративних послуг, на нашу думку, повинні стати:

- а) упорядкування переліку адміністративних послуг та чітка регламентація порядку їх надання [13, с. 134];
- б) прозорість та спрощення процедур отримання адміністративної послуги, підтримання принципу «єдиного вікна» під час організації надання адміністративних послуг;
- в) забезпечення зручності шляхом інформаційної підтримки споживача адміністративних послуг, створення веб-порталу для їх надання [14];
- г) забезпечення підзвітності адміністративних органів шляхом збору статистичних даних про кількість та якість надання адміністративних послуг [12].

На наш погляд, суттєвому прискоренню розвитку інституту адміністративних послуг як інструменту державного управління сприятиме послідовна реалізація адміністративної реформи та реформи державної служби, етапи яких передбачені Планом модернізації державного управління, розробленим Головним управлінням державної служби України, Центром адаптації

¹ У Верховній Раді України перебувають нині на розгляді два відповідних законопроекти № 6020 від 29.01.2010 та № 6199 від 16.03.2010 р. були відхилені після розгляду в першому читанні та повернуті на доопрацювання.

² Законопроект реєстраційний № 2789 від 18.07.2008 р. повернуто на доопрацювання за результатами розгляду в першому читанні.

державної служби до стандартів Європейського Союзу та Школою вищого корпусу державної служби. Даним документом опрацьовані пропозиції щодо реформування ключових сфер державного управління та державної служби з метою їх приведення у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування. Вищезазначеним Планом модернізації державного управління пропонується упорядкувати систему і структуру органів виконавчої влади за функціональним принципом. При чому, надання державних послуг необхідно виділити як окремих тип функцій органу виконавчої влади поряд з такими функціями як ухвалення нормативно-правових актів, формування державної політики, контроль і нагляд у визначеній сфері діяльності та управління державним майном [15, с. 16]. Намічені реформи передбачають як наслідок створення прозорої та якісної системи надання публічних послуг громадянам на рівні, яка відповідає європейським стандартам, забезпечуватиме оптимальне використання публічних коштів та здатна вчасно та адекватно реагувати на соціально-економічні виклики. На реалізацію цих цілей спрямовані наступні завдання: 1) формування єдиного реєстру державних послуг, що стане перешкодою для неконтрольованого збільшення кількості штучно нав'язаних державою обов'язкових послуг та контрольно-наглядових функцій; 2) встановлення правил та регламентів надання державних послуг, що забезпечить відповідальність чиновників за неякісне надання послуг, неналежну поведінку або бездіяльність, та створить умови попередженню корупційних зловживань, що в сукупності призведе до стабільності процедур та збільшення внутрішніх та зовнішніх інвестицій; 3) встановлення чітких стандартів роботи, вдосконалення системи державного управління. Створення засад доступності, зручності, своєчасності надання адміністративних послуг та налагодження ефективної взаємодії з громадськістю стане передумовою побудови в подальшому сервісної держави, держави для громадян.

Висновки. В результаті проведеного аналізу слід констатувати, що в Україні сформовані всі необхідні правові, адміністративні та економічні умови для розвитку інституту адміністративних послуг. Організація та правове забезпечення надання якісних адміністративних послуг стає одним із стратегічних завдань на шляху до євроінтеграції та вдосконалення системи державного управління. Створення засад доступності, зручності, своєчасності надання адміністративних послуг та налагодження ефективної взаємодії з громадськістю стане передумовою побудови в подальшому сервісної держави, держави для громадян.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Венедіктова І.В. Юридична природа публічних послуг / І. В. Венедіктова [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://www.nbu.v.gov.ua/portal/natural/VKhNU/Pravo/2009_841/18.pdf
2. Писаренко Г. М. Адміністративні послуги в Україні : організаційно-правові аспекти : Дис.канд. юрид. наук : 12.00.07 / Г. М. Писаренко. — Одеса, 2006. — 196 с.
3. Общая теория права и государства : [Учебник] / Под ред. В. В. Лазарева. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юристъ, 1996. — 472 с.
4. Господарське право : [посібник для підготовки до іспитів] / Ю. І. Пивовар, Н. А. Буличева. — К. : О.С. Ліпкан, 2010. — 180 с.
5. Господарське право України : [Навчальний посібник] / За заг. ред. проф. Н. О. Саніахметової. — Х. : "Одіссей", 2005. — 608 с.
6. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України від 01.06.2000 № 1775-III // Офіційний вісник України. — 2000. — № 27. — С. 1. — Ст. 1109.
7. Белоусов В. М. Административные барьеры и экономические проблемы административной реформы / В. М. Белоусов // Социально-гуманитарные знания. — 2005. — № 4. — С. 269—278.
8. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2009 № 737 // Офіційний вісник України. — 2009. — № 54. — С. 16. — Ст. 1871.
9. Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення стандартів адміністративних послуг : наказ Міністерства економіки України від 12.07.2007 № 219 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=v0219665-07>

10. Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 27.01.2010 № 66 // Офіційний вісник України. — 2010. — № 6. — С. 107. — Ст. 260.

11. Про затвердження Порядку формування та ведення Реєстру адміністративних послуг: наказ Головного управління державної служби України від 26.11.2009 № 351 // Офіційний вісник України. — 2010. — № 4. — С. 54. — Ст. 174.

12. Буренко Т. О. Необхідність створення концептуальних засад реформування системи адміністративних послуг в Україні / Т. О. Буренко // Електронне наукове фахове видання “Державне управління: удосконалення та розвиток” [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/index.php?operation=1&iid=217>

13. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / І. Б. Коліушко (відп. ред.), В. П. Тимошук (ав.- упоряд.) — К. : Факт, 2003. — 496 с.

14. Лимарчук С. Критерії «приявної» адміністрації: якість, доступність, зручність / С. Лимарчук [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.zoda.gov.ua/news/9981/kriteriji-priyaznoji-administratsiji-yakist,-dostupnist,-zruchnist.html>

15. План модернізації державного управління : пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / В. Афанасєва, А. Вишневський (кер. авт. колективу), Р. Гекалюк [та ін.]; Під заг.ред. Т. Мотренка. — К. : центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. — 320 с.

УДК 343.985.7

Н.А. Запорощенко, ад'юнкт кафедри криміналістики та судової медицини НАВС

ТИПОВІ СЛІДЧІ СИТУАЦІЇ В РОЗСЛІДУВАННІ ОРГАНІЗАЦІЇ АБО УТРИМАННЯ МІСЦЬ ДЛЯ НЕЗАКОННОГО ВЖИВАННЯ, ВИРОБНИЦТВА ЧИ ВИГОТОВЛЕННЯ НАРКОТИЧНИХ ЗАСОБІВ, ПСИХОТРОПНИХ РЕЧОВИН АБО ЇХ АНАЛОГІВ

У роботі розглядаються типові слідчі ситуації, що виникають в розслідуванні організації або утримання місць для незаконного вживання, виробництва чи виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів.

Ключові слова: *типові слідчі ситуації, місця для незаконного вживання, виробництва чи виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів.*

В работе рассматриваются типичные следственные ситуации, которые возникают при расследовании организации или содержания мест для незаконного употребления, производства или изготовления наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов.

Ключевые слова: *типичные следственные ситуации, места для незаконного употребления, производства или изготовления наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов.*

Typical investigative situations which occur during the investigation of organization or running of places for illegal use, production or making of narcotics, psychotropic substances or their analogues are being discussed in this research work.

Key words: *typical investigative situations, places for illegal use, production or making of narcotics, psychotropic substances or their analogues.*

Важливе місце в розслідуванні організації або утримання місць для незаконного вживання,