

АДМІНІСТРАТИВНИЙ РЕГЛАМЕНТ ЯК ІНСТРУМЕНТ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ ПІД ЧАС НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ЕКОНОМІКИ

Панькова З. Л.,
*аспірант кафедри господарського та адміністративного права
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»*

Останнім часом поняття «адміністративний регламент» набуває широкого загалу. Уважаємо необхідним також упровадження такого поняття у функціонування інституту адміністративних послуг у сфері економіки.

Адміністративний регламент може виступати тим інструментом взаємодії між суб'єктами звернення та суб'єктами надання адміністративних послуг, під час упровадження та застосування якого кожна сторона має певний обсяг прав та обов'язків. Оскільки такі права та обов'язки відомі сторонам, то можна корегувати процес надання адміністративних послуг. Застосування адміністративного регламенту має на меті оптимізацію надання адміністративних послуг.

В последнее время понятие «административный регламент» приобретает широкой общественности. Считаю необходимым также внедрение такого понятия в функционирование института административных услуг в сфере экономики.

Административный регламент может выступать тем инструментом взаимодействия между субъектами обращения и субъектами предоставления административных услуг, при внедрении и применении которого каждая сторона имеет определенный объем прав и обязанностей и поскольку такие права и обязанности известны сторонам, можно корректировать процесс предоставления административных услуг. Применение административного регламента имеет целью оптимизацию предоставления административных услуг.

Recently, the notion of “administrative regulations” is becoming widespread. We consider it necessary also to introduce such a concept in the functioning of the institute of administrative services in the field of economy.

Administrative regulations can act as a tool for interaction between the subjects of treatment and the subjects of providing administrative services, the implementation and application of which each party has a certain amount of rights and responsibilities, and since such rights and obligations are known to the parties, it is possible to adjust the process of providing administrative services. The application of the administrative regulation is aimed at optimizing the provision of administrative services.

Ключові слова: адміністративні послуги, суб'єкт надання адміністративних послуг, суб'єкт звернення, адміністративний регламент, якість адміністративних послуг.

Постановка проблеми. Широке застосування адміністративної реформи в Україні, впровадження в діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування ідею «сервісної держави», що полягає в служінні держави інтересам її громадян, зумовлює безперервний розвиток та вдосконалення функціонування інституту адміністративних послуг. Після прийняття 2012 році Закону України «Про адміністративні послуги», питанням, яке допоки залишається не вирішеним та неврегульованим, є те, яким чином забезпечується якість надання адміністративних послуг, оскільки законодавством наразі не визначено критерії якості, яким повинна відповідати адміністративна послуга. Наразі існують поняття технологічної та інформаційних карток до адміністративних послуг, однак інструментом, метою якого є підвищення ефективності роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування та забезпечення якості надання адміністративних послуг є застосування у діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг адміністративних регламентів.

Сьогодні з наукової точки зору питанню впровадження адміністративних регламентів у функціонування інституту адміністративних послуг приділялося мало уваги, фрагментарно це питання знайшло своє відображення у наукових працях І. Голосніченко, В. Тимощука, В. Ладиченко, Р. Калюжного, І. Коліушко, О. Циганова, В. Логвінова, М. Мазуркевича, Н. Костенюка, А. Ракша.

Мета статті – з точки зору науки обґрунтувати необхідність впровадження на практиці та закріплення у законодавстві адміністративних регламентів під час надання адміністративних послуг.

Зазначена мета зумовлює вирішення таких завдань:

- дослідити етимологію поняття «адміністративний регламент» та визначити його ознаки;
- на підставі проведеного аналізу визначити теоретичну та практичну доцільність впровадження адміністративних регламентів під час надання адміністративних послуг у сфері економіки;
- окреслити модель адміністративного регламенту та основних його елементів під час надання адміністративних послуг у сфері економіки.

Виклад основного матеріалу. Одним із напрямів підвищення якості надання адміністративних послуг та збільшення ефективності роботи суб'єктів надання адміністративних послуг є, на нашу думку, впровадження у діяльність адміністративних регламентів. Слід зазначити, що до прийняття адміністративних регламентів наразі не існує єдиних вимог до структури та змісту нормативних правових актів, що встановлюють порядок надання адміністративних послуг у повному обсязі. Порядок надання більшості адміністративних послуг у сфері економіки регулюються документами різного рівня, при цьому нерідко не існує єдиного документа, що описує такий порядок.

Сьогодні нормативно – правові акти, що діють в Україні, наука та теорія не містять єдиного підходу до визначення поняття «адміністративний регламент», що ж стосується застосування останнього під час надання адміністративних послуг, то наразі визначення взагалі відсутнє.

Розробка адміністративних регламентів дозволить систематизувати повноваження суб'єктів надання адміністративних послуг у сфері економіки, заповнити нормативні правові прогалини в законодавстві України, впорядкувати адміністративні процедури, а в окремих випадках виключити зайві дії.

Адміністративними регламентами також необхідно встановлювати вимоги для забезпечення комфортності суб'єктів звернення.

В. Логвінов, М. Мазуркевич, Н. Костенюк, А. Ракша пропонують такі дефініції адміністративного регламенту: це стандартизовані і зафіксовані в документальній формі правила (норми) роботи державного органу влади або його структурних елементів («у вузькому розумінні») чи державного механізму – у більш широкому контексті; організаційно-розпорядчі документи, які надають легітимність й інтегрують процеси, об'єкти і суб'єкти державного управління, що спрямовані на виконання владних повноважень, закріплених певним набором цільових державних функцій [1, с. 36].

Науковим посібником «Концептуальні засади розвитку електронного урядування в Україні», поняття «адміністративний регламент» можна визначити як систему приписів, що описують послідовність дій і рішень для органів виконавчої влади, підрозділів і посадовців. Фактично адміністративний регламент є формою закріплення та формалізації адміністративних процесів в органі влади [2, с. 38].

Зважаючи на багато проблем формування інституту адміністративного регламенту, є актуальною думка російського вченого-адміністративіста А. Тарасова, який зазначає, що досвід реформування державного апарату, зміна принципів його функціонування, а також практика з протидії корупції в системі державного управління показує, що корупція виникає в тих сферах діяльності держави, де статус учасників відносин чітко не визначений, не сформульовані процедури надання державних послуг. Корупція виникає там, де реалізуються виконавчо-розпорядчі, контрольні-наглядові, юрисдикційні та дозвільні функції державного апарату, що викликає необхідність удосконалення адміністративних процедур у діяльності органів державного управління та посадових осіб [3, с. 100].

Що стосується регламентації адміністративних послуг у сфері економіки, то можливо зазначити лише те, що на законодавчому рівні вона абсолютно відсутня, оскільки адміністративні послуги у сфері економіки надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо, а через центри надання адміністративних послуг можливо отримати лише одну адміністративну послугу у вищезазначеній сфері.

Отже, адміністративний регламент – це нормативно-правовий акт, покликаний на деталізацію та впорядкування діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування задля належного виконання покладених на вищезазначені органи повноважень, що встановлює адміністративні процедури, спрямовані на задоволення потреб фізичних та юридичних осіб.

На підставі вищевикладених визначень можливо виділити головні ознаки поняття « адміністративний регламент»:

- це один із видів нормативно-правового акта;
- результатом прийняття адміністративного регламенту є певне управлінське рішення;
- покликаний на врегулювання публічно-адміністративних відносин;
- метою прийняття є врегулювання, систематизація та упорядкованість діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування
- результатом адміністративного регламенту є адміністративна процедура.

Наявність адміністративного регламенту не дає суб'єкту надання адміністративної послуги можливості чинити на власний розсуд (самостійно встановлювати терміни, умови і підстави прийняття рішень, вимагати додаткові документи), що зводить до мінімуму ризик виникнення корупційних проявів.

Також адміністративні регламенти націлені на створення комфортних умов для громадян під час надання адміністративних послуг.

Застосування адміністративних регламентів під час надання адміністративних послуг надасть можливість вирішити такі завдання:

- знизити корупційний прояв під час надання адміністративних послуг та ухвалити відповідні рішення, щодо надання адміністративної послуги;
- установити відповідність проведених дій державних службовців під час надання адміністративних послуг певним вимогам;
- посилити контроль суспільства над діяльністю органів влади та органів місцевого самоврядування.

У свою чергу, адміністративний регламент під час надання адміністративних послуг у сфері економіки – це нормативно-правовий акт, що закріплює послідовний комплекс дій суб'єктів надання адміністративних послуг, уживання яких направлене на якісне, своєчасне надання адміністративної послуги у сфері економіки суб'єктам звернення.

У широкому значенні, адміністративний регламент надання адміністративної послуги у сфері економіки – це нормативно-правовий акт, що визначає терміни і послідовність дій і / або прийняття рішень суб'єктів надання адміністративних послуг у сфері економіки, що тягнуть за собою виникнення, зміну або припинення правовідносин або виникнення (ння документованої інформації (документа) у зв'язку з безпосереднім зверненням (заявою) фізичної або юридичної особи з метою реалізації прав, законних інтересів або виконання покладених на них обов'язків відповідно до законодавства України.

Ознаки адміністративного регламенту адміністративної послуги у сфері економіки:

- 1) вони є актами управління;
- 2) містять норми адміністративного права;
- 3) установлюють внутрішню організаційні і внутрішньоуправлінські адміністративні процедури;
- 4) приймаються для досягнення особливих завдань у спеціальному порядку уповноваженими виконавчими органами.

Завдання адміністративних регламентів під час надання адміністративних послуг у сфері економіки:

- забезпечення чіткого переліку допустимих дій, які можуть проводитися суб'єктами надання під час надання адміністративних послуг
- скорочення терміна надання послуг суб'єктам звернення;
- зменшення кількості документів, що подаються суб'єктами звернення для отримання адміністративних послуг у сфері економіки,
- зменшення кількості внутрішніх погоджень;
- установлення вичерпного і чіткого переліку підстав для відмови у наданні послуги;
- упровадження сучасних інформаційних систем в процесі надання адміністративних послуг;
- розширення використання сучасних інформаційних технологій;
- підвищення персональної відповідальності посадових осіб за недотримання норм адміністративного регламенту.

Таким чином, натеper адміністративний регламент може стати єдиним документом, що містить усю необхідну інформацію, передбачену законодавчими актами та підзаконними нормативно-правовими актами, необхідну як для громадян, так і для посадових осіб (терміни, перелік документів, підстави для відмови, відповідальність і порядок оскарження дій (бездіяльності) посадових осіб, контактна інформація, стандарт комфортності та ін.).

Наявність адміністративного регламенту не дає суб'єкту надання адміністративної послуги можливості чинити на власний розсуд (самостійно встановлювати терміни, умови і підстави прийняття рішень, вимагати додаткові документи), що зводить до мінімуму ризик виникнення корупційних проявів.

Із вищенаведеного можна окреслити типову модель адміністративного регламенту адміністративної послуги у сфері економіки. Така модель повинна бути ефективною та зручною як для суб'єктів надання адміністративних послуг, так і для суб'єктів звернення: фізичних осіб, фізичних осіб-підприємців, юридичних осіб. Типова модель адміністративного регламенту має містити доступну інформацію під час ознайомлення з якою стане зрозумілим порядок, строки, місце та умови надання адміністративної послуги. Основним, що має містити регламент адміністративної послуги – це вичерпний перелік суб'єктів, що уповноважені здійснювати її надання.

Важливим для споживача послуг є інформація про вичерпний перелік документів, необхідних для отримання послуги, інформація про максимально допустимі строки та порядок стягнення адміністративного збору за надання адміністративної послуги. Вищенаведені елементи є загальними для адміністративного регламенту, що стосується адміністративних регламентів для адміністративних послуг у сфері економіки, доцільно описати типову модель такого регламенту для вищезазначених послуг.

Адміністративний регламент умовно можливо поділити на три взаємопов'язаних між собою складники, що буде об'єднувати загальні положення надання адміністративних послуг у сфері економіки, інша частина буде закріплювати основні умови, за умов дотримання яких адміністративна послуга може бути надана (перелік документів, контактна інформація суб'єктів надання адміністративних послуг, можливість отримання консультацій, вимоги до місць надання послуг) та положення, що будуть закріплювати адміністративні процедури (детальний опис послідовності дій під час надання адміністративної послуги, зокрема в графічному і схематичному вигляді, може бути відображено в додатках до адміністративного регламенту).

Важливим під час розроблення та подальшого впровадженні на практиці адміністративного регламенту адміністративної послуги є законодавчо закріплена можливість проведення незалежного дослідження норм адміністративного регламенту з точки зору отримання можливого позитивного ефекту, а також із метою попередження негативних наслідків реалізації положень адміністративних регламентів для населення.

Цікавим було б упровадження процедури експертного дослідження проектів адміністративних регламентів, яке б могли б проводити громадяни особисто в ініціативному порядку.

Для отримання висновків за результатами експертного дослідження проекти адміністративних регламентів розміщуються на офіційних веб-сайтах розробників адміністративного регламенту.

Розробник адміністративного регламенту має прореагувати належним чином на кожну пропозицію викладену в експертному висновку і прийняти відповідне рішення, за яким або включити пропозиції до проекту адміністративного регламенту, або надати коментар до пропозиції, що з певних підстав не може бути включена до переліку адміністративного регламенту. Однак за розробниками адміністративних регламентів потрібно буде залишити право, за яким у разі ненадходження висновку експертного дослідження в термін, відведений для його проведення, адміністративний регламент може бути затверджений.

Висновки. На підставі вищевикладеного можна зробити висновок, що впровадження адміністративних регламентів надання адміністративних послуг у вигляді нормативно-правових актів свідчить про те, що відносини з державному обслуговування належать до сфери публічного правового регулювання, а регламентування державного обслуговування сьогодні об'єктивно потребує якнайшвидшої систематизації, яка повинна бути випереджальною щодо всіх інших змін.

Сьогодні недостатнім виглядає сформований порядок адміністративної регламентації, коли окремі норми включаються на законодавчі акти залежно від необхідності, з окремих питань. Багато питань визначення порядку діяльності встановлюються самими суб'єктами надання адміністративних послуг. Давно відома істина: ніхто не може бути суддею у власній справі. Однак склався порядок регулювання адміністративної діяльності, побудований так, що суддею у власній справі стає сам суб'єкт надання адміністративних послуг.

Адміністративна регламентація повинна призвести до формування регламентного права, покликаного розімкнути порочне коло саморегулювання публічної адміністрації та залучити громадян до активного контролю за її діяльністю.

Література:

1. Логвінов В., Мазуркевич М., Костенюк Н., Ракша А. Регламентация административной деятельности государственных органов власти. Сборник научных работ «Эффективность государственного управления». 2011. Вып. 29. С. 34–41.
2. Концептуальні засади розвитку електронного урядування в Україні / за ред. А.І. Семенченко. 2009. 82 с. URL: <http://ktpu.kpi.ua/wp-content/uploads/2016/02/Kontseptualni-zasadi-rozvitku-elektronnogo-uryaduvannya-v-Ukrayini.pdf>
3. Тарасов А. Административные регламенты и поведение мониторинга их исполнения // Организационно-правовые проблемы борьбы с коррупцией в современных условиях развития общества. Санкт-Петербург, 2010. С. 106.