

УДК 342.61

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.1.13>

Є. О. Жукова

кандидат юридичних наук, докторант
Міжрегіональної Академії управління персоналом
<https://orcid.org/0000-0003-2471-5230>

НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ЯК ВИД ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Стаття присвячена визначенню рівня розробленості правового забезпечення та з'ясуванню основних здобутків адміністративно-правового регулювання надання адміністративних послуг як виду публічного адміністрування.

З'ясовано, що протягом останнього десятиліття зростання громадської свідомості та соціальної відповідальності широких верств населення справило свій позитивний вплив на систему публічного адміністрування. Особливо це простежується у сфері надання адміністративних послуг, що почасти пов'язано із процесами цифровізації всіх у всіх галузях економічної, політичної, соціальної та інших видів діяльності.

У статті визначено, що мета надання адміністративних послуг – максимальне наближення діяльності держави і суб'єктів місцевого самоврядування до моделі сервісної держави, шляхом найповнішого задоволення інтересів фізичних та юридичних осіб щодо набуття, зміни чи припинення ними прав або здійснення обов'язків у різноманітніших сферах суспільних відносин.

Аргументовано, що основними недоліками адміністративно-правового регулювання надання адміністративних послуг в Україні є: а) непередставленість або недостатня представленість певних адміністративних послуг, які надаються центрами надання адміністративних послуг; б) нераціональні і не обумовлені змістом професійної функції вимоги до осіб, які претендують на зайняття посади адміністратора центру надання адміністративних послуг; в) відсутність правових підстав доступу адміністраторів центрів надання адміністративних послуг та органів місцевого самоврядування до Реєстру надавачів та отримувачів соціальних послуг.

Зроблено висновок, що рівень розробленості правового забезпечення у вказаній сфері є достатньо високим, що пояснюється наявністю великої кількості законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів. Основними здобутками адміністративно-правового регулювання надання адміністративних послуг в Україні є: а) динамічний розвиток цифровізації процесів надання адміністративних послуг; б) акцентування уваги на створенні безбар'єрного середовища для суб'єктів звернення; в) збільшення територіальної доступності центрів надання адміністративних послуг.

Ключові слова: публічне адміністрування, адміністративні послуги, адміністративно-правове регулювання, цифровізація, територіальна доступність, сервісна держава.

Постановка проблеми. Публічне адміністрування як цінність, становить собою комплекс суб'єктивних відображень у людській свідомості важливості, значущості та необхідності вказаного інституту для суспільства загалом і кожної фізичної особи зокрема. Таке особливе відображення моделі публічного адміністрування на рівні суспільної свідомості обумовлює відмінності від реального стану досліджуваної системи, оскільки органічно поєднує у собі як об'єктивні його ознаки, так

і уявленнями про ідеальний стан вказаної системи. Це дозволяє у разі виникнення особливо гострих проблем або під час запланованого реформування враховувати очікування, які має все громадянське суспільство, різні соціальні групи та окремі громадяни, від системи публічного адміністрування у сукупності всіх її властивостей.

Протягом останнього десятиліття зростання громадської свідомості та соціальної відповідальності широких верств

населення справило свій позитивний вплив на систему публічного адміністрування. Особливо це простежується у сфері надання адміністративних послуг, що почасти пов'язано із процесами цифровізації всіх у всіх галузях економічної, політичної, соціальної та інших видів діяльності. Вказане обумовлює важливість дослідження особливостей надання адміністративних послуг як виду публічного адміністрування.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематика, пов'язана з наданням адміністративних послуг, розглядалася у наукових роботах О. Буханевича, І. Гончарової, І. Коліушка, Я. Лазура, Є. Легези, К. Ніколаєнко, В. Сороко, О. Сосновика, В. Тимощука та ін. Вказані теми є одними з найбільш розроблених у вітчизняній науці адміністративного права. Наукові здобутки українських адміністративістів сприяли й динамічному розвитку законодавства в означеній сфері. Разом з тим надання адміністративних послуг як вид публічного адміністрування ще недостатньо досліджено на теоретико-методологічному рівні, що обумовлює спрямованість наукових пошуків.

Мета статті – визначити рівень розробленості правового забезпечення та основні здобутки адміністративно-правового регулювання надання адміністративних послуг як виду публічного адміністрування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Проект Закону України «Про адміністративні послуги» було зареєстровано у Верховній Раді України від 9 листопада 2011 року за № 9435. У пояснювальній записці до законопроекту його розробники вказували, що відсутність чіткого визначення поняття адміністративна послуга, суб'єктів надання адміністративних послуг, розмежування господарських послуг і владних повноважень у сфері надання адміністративних послуг, зокрема за плату, є однією з причин комерціалізації цієї сфери. Неузгодженість актів законодавства різної юридичної сили та безперервне впровадження нових платних послуг призвели до зростання корупції у відповідній сфері державного управління і невиправданого стягнення коштів з фізичних та юридичних осіб. Використовуючи правову невизначеність у сфері надання послуг та своє право утворювати суб'єкти господарювання, органи

виконавчої влади, інші державні органи та органи місцевого самоврядування утворюють посередницькі структури, які займають монопольне становище у різних сферах діяльності та надають послуги, отримання яких є обов'язковим для реалізації та захисту прав і законних інтересів людини, громадянина та юридичної особи, зокрема на набуття, зміну чи припинення їхніх прав та обов'язків. З огляду на це, Проект Закону України «Про адміністративні послуги» було розроблено з метою створення доступних та зручних умов для реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб щодо отримання адміністративних послуг, запобігання проявам корупції під час надання адміністративних послуг. Завданнями проекту закону стали визначення основних засад діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг, прав і обов'язків фізичних та юридичних осіб щодо отримання адміністративних послуг [1].

За десятиліття, що минуло з моменту затвердження вказаного правового акту, його значущість у сфері публічного адміністрування постійно зростала. Понад 20 разів до вказаного правового акту вносилися зміни з метою уточнення його положень. У Законі було закріплено поняття адміністративної послуги, як результату здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямованого на набуття, зміну чи припинення прав та/або здійснення обов'язків такої особи відповідно до закону. Суб'єктом надання адміністративної послуги визначено орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадових осіб, державного реєстратора, суб'єкта державної реєстрації, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги. Суб'єкта звернення визначено як фізичну особу, юридичну особу, яка звертається за отриманням адміністративних послуг [2].

Водночас втілення концепції сервісної держави у суспільне буття ще не можна вважати завершеним. Незважаючи на певні здобутки публічного адміністрування, які полягають, зокрема, в удосконаленні системи надання публічних послуг, рівень

довіри громадян до органів публічного управління залишається критично низьким. Законодавство, призначене регулювати діяльність публічних адміністрацій, характеризується наявністю правових лакун та суперечностей, а теоретико-методологічна база проблематики публічного адміністрування ще недостатньо сформована. Вказане обумовлює актуальність розгляду феномену видів публічного адміністрування з позиції структурного підходу.

Розглядаючи надання публічних послуг як виду публічного адміністрування, з урахуванням думки українських дослідників та представників міжнародних організацій [3–5], можна переконатися, що вказаний процес має як сильні, так і слабкі сторони. Доцільно зосередити увагу на таких характеристиках останніх:

Мета надання адміністративних послуг – максимальне наближення діяльності держави і суб'єктів місцевого самоврядування до моделі сервісної держави, шляхом найповнішого задоволення інтересів фізичних та юридичних осіб щодо набуття, зміни чи припинення ними прав або здійснення обов'язків у різноманітніших сферах суспільних відносин.

Основними недоліками адміністративно-правового регулювання надання адміністративних послуг в Україні є: а) невідповідність або слабка відповідність певних адміністративних послуг, які надаються центрами надання адміністративних послуг (зокрема, прямо передбачених Переліком адміністративних послуг органів виконавчої влади та адміністративних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування у порядку виконання делегованих повноважень, які є обов'язковими для надання через центри надання адміністративних послуг, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523-р), що призводить до перевантаженості територіальних управлінь з питань соціального захисту населення та недостатнього рівня швидкості і якості надання вказаних соціальних послуг; б) нераціональні і не обумовлені змістом професійної функції вимоги до осіб, які претендують на зайняття посади адміністратора центру надання адміністративних послуг,

які передбачають наявність у кандидата освітньо-кваліфікаційного рівня магістра, і лише за виняткових умов – бакалавра [6; 7] (нагадаємо, що відповідно до ч. 1 ст. 5 Закону України «Про вищу освіту» другий (магістерський) рівень вищої освіти передбачає набуття здобувачами вищої освіти здатності до вирішення завдань дослідницького та/або інноваційного характеру у певній галузі професійної діяльності [8], натомість професійно-кваліфікаційні вимоги до адміністраторів, затверджені наказом Національного агентства України з питань державної служби від 7 листопада 2019 року № 203-19, жодних дослідницьких або інноваційних завдань не передбачають); в) відсутність правових підстав доступу адміністраторів центрів надання адміністративних послуг та органів місцевого самоврядування до Реєстру надавачів та отримувачів соціальних послуг (відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 27 січня 2021 р. № 99 [9]).

Висновки. На підставі дослідження особливостей надання публічних послуг як виду публічного адміністрування можна переконатися, що рівень розробленості правового забезпечення у вказаній сфері – високий, нині суспільні відносини у вказаній сфері регулюються рамковим Законом України «Про адміністративні послуги», а також низкою законодавчих правових актів, серед яких Закони України «Про громадянство України», «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про нафту і газ», «Про газ (метан) вугільних родовищ», «Про забезпечення прозорості у видобувних галузях», «Про оцінку впливу на довкілля», «Про угоди про розподіл продукції» та багатьма іншими. Процедура надання адміністративних послуг регламентується стандартами надання адміністративної послуги.

Основними здобутками адміністративно-правового регулювання надання адміністративних послуг в Україні є: а) динамічний розвиток цифровізації процесів надання адміністративних послуг; б) акцентування

уваги на створенні безбар'єрного середовища для суб'єктів звернення; в) збільшення територіальної доступності центрів надання адміністративних послуг.

Список використаної літератури:

1. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про адміністративні послуги» № 9435 від 9 листопада 2011 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=41734
2. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 409.
3. Шпак Ю. В. Проблеми законодавства і практики у сфері надання адміністративних послуг. *Право і суспільство*. 2021. № 3. С. 99–104.
4. Хмиз М. В., Ковалів М. В., Шопіна І. М. та ін. Форми передачі функції з надання публічної послуги. *Інтернаука. Серія : Юридичні науки*. 2021. № 9. С. 17–24.
5. Проблеми законодавства і практики у сфері надання адміністративних послуг: доопрацьована версія документа, розроблена експертами Програми «U-LEAD з Європою», напрямок покращення якості надання адміністративних послуг. URL: https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2019/02/Policy-UKR_U-LEAD.pdf
6. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України 7 червня 2001 року № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>
7. Про затвердження Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посадових осіб місцевого самоврядування: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 07.11.2019 № 203-19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v203-859-19#Text>
8. Про вищу освіту: Закон України від 1 липня 2014 року № 1556-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text>
9. Про Реєстр надавачів та отримувачів соціальних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 27 січня 2021 р. № 99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/99-2021-%D0%BF#Text>

Zhukova Ye. Provision of administrative services as a kind of public administration

The article is devoted to determining the level of development of legal support and understanding the main achievements of the administrative and legal regulation of the provision of administrative services as a type of public administration.

Arguments are given that in the last decade, the growth of public consciousness and social responsibility of the general population has had a positive impact on the system of public administration. This is especially observed in the provision of administrative services, which is partly due to the processes of digitalization of everyone in all areas of economic, political, social and other activities.

The article determines that the purpose of providing administrative services is to bring the activities of the state and local government entities as close as possible to the service state model by fully satisfying the interests of individuals and legal entities regarding the acquisition, change or termination of their rights or the exercise of duties in various areas of public relations.

Evidence is given that the main shortcomings of the administrative and legal regulation of the provision of administrative services in Ukraine are: a) the lack of representation or insufficient representation of certain administrative services provided by centers for the provision of administrative services; b) irrational and not determined by the content of the professional function requirements for persons applying for the position of administrator of the center for the provision of administrative services; c) lack of legal grounds for administrators of centers for the provision of administrative services and local governments to access the Register of providers and recipients of social services.

It is concluded that the level of development of legal support in this area is quite high, which is explained by the presence of a large number of legislative and by-laws. The main achievements of the administrative and legal regulation of the provision of administrative services in Ukraine: a) the dynamic development of digitalization of the processes of providing administrative services; b) focusing on creating a barrier-free environment for the subjects of circulation; c) increasing the territorial accessibility of centers for the provision of administrative services.

Key words: public administration, administrative services, administrative and legal regulation, digitalization, territorial accessibility, service state.