

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 342.97:35.07

П. В. Лілікович

аспірант

Чернігівського національного технологічного університету

СУЧАСНІ ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

У статті досліджено основні теоретичні питання сфери надання адміністративних послуг в Україні, яка розвивається швидкими темпами. Розкрито сутність терміну «послуга», та виокремлених понять «державна», «адміністративна», «муніципальна», «соціальна», «управлінська» послуга. Досліджено категорію «публічні послуги». Зазначено про те, що адміністративні послуги є видом публічних послуг, що надаються органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування з метою забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а надання таких послуг передбачає кінцевий результат – індивідуальний адміністративний акт. Наведено наявну класифікацію адміністративних послуг, історію розвитку сфери відносин між громадянами розвинутих країн та органами публічної влади, основні аспекти на доктринальному рівні, в яких науковці розглядають адміністративну послугу. Розкрито сутність поняття «адміністративна послуга», що існує не лише у вітчизняній науці, а й у розвинутих країнах світу. Схарактеризовано основні проблемні питання, що існують у системі надання адміністративних послуг. Наголошено на звуженні кола проблемних питань у процесі надання адміністративних послуг, оскільки вони сьогодні знаходяться на якісно новому рівні. Наведено основні критерії якості надання таких послуг. Зазначено про створення та організацію роботи центрів надання адміністративних послуг в Україні, які виступають одним з ключових моментів реформування місцевого самоврядування. Наведено базові адміністративні послуги з отриманням яких протягом життя зіштовхується абсолютна більшість громадян. Наголошено на практичній реалізації одного з принципів надання адміністративних послуг (територіальної доступності та зручності) та необхідності подальшого впровадження інформаційних технологій в зазначеній сфері, як одного з найбільш перспективного напрямку задоволення потреб всіх учасників системи публічного управління.

Ключові слова: послуга, адміністративні послуги, публічне управління.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Різноманітні зміни, що відбуваються в сучасній Україні постійно спонукають до пошуку ефективних відносин між державним сектором та приватними особами. Саме тому важливим та актуальним напрямом стає перспектива реалізації сервісного підходу в публічному управлінні. Якість надання адміністративних послуг виступає показником ефективності механізму функціонування системи державного управління в нашій державі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У мережі Інтернет сьогодні можна знайти багато

актуальних публікацій, які стосуються безпосередньо висвітлення актуальних питань у сфері надання адміністративних послуг. Варто відзначити В. Авер'янова, К. Афанасьєва, С. Вдовенка, І. Коліушка, Т. Коломоєць, О. Кузьменко, О. Остапенка, Г. Писаренка, Б. Савченка, В. Тимощука, В. Шамрая та ін. Вчені у своїх працях розглядають не лише процес надання адміністративних послуг населенню органами державної влади та місцевого самоврядування, а й окремі аспекти якості надання таких послуг.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Після проведеного

дослідження публікацій, що існують, можна стверджувати про надзвичайну актуалізацію за останні роки питання щодо впровадження у практику різних видів публічних послуг в Україні. Сьогодні погляди різних науковців спрямовані на розгляд саме адміністративних послуг. Однак недостатньо дослідженим залишається питання визначення місця адміністративних послуг у системі публічного управління.

Мета статті. Дослідження основних понять та ознак адміністративних послуг в системі публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Розпочавши процес реформування місцевого самоврядування Україна стала на шлях євроінтеграції та почала передавати функції на місцевий рівень, щоб повноваження отримали ті органи, які знаходяться ближче до громадян та мають можливість реалізовувати їх найбільш успішно. Одним з основних завдань реформування виступає забезпечення доступності та якості публічних послуг.

Сфера послуг в Україні, хоч і нова, але одна з найперспективніших галузей державного управління, яка швидко розвивається. Надання державними органами різноманітних адміні-

стративних послуг громадянам чи юридичним особам – новий формат оцінки їхніх взаємовідносин. Одна з категорій таких відносин – адміністративні послуги.

Послуга – це діяльність підприємств, організацій та окремих осіб, виконувана для задоволення чиїх-небудь потреб. Під «послугою» розуміється вид корисної діяльності, яка не створює матеріальних цінностей або самостійного виду продукту, а результат цієї діяльності споживається в процесі її здійснення. Термін «послуга» в нормативно-правових актах застосовується для регулювання суспільних відносин [1]. Певною мірою виокремлюються поняття «державна», «адміністративна», «муніципальна», «соціальна», «управлінська» послуга (Рисунок 1).

Багато видатних вчених одноставні в тому, що публічними є всі послуги, які надаються публічним сектором, за рахунок публічних коштів та за надання яких відповідальність несе публічна влада [2]. В англійській мові для визначення категорії публічних послуг вживається термін «public services», але на українську мову даний термін було перекладено як «державні послуги». У зв'язку з реалізацією сервісного підходу в правовий обіг вводиться поняття «адміні-

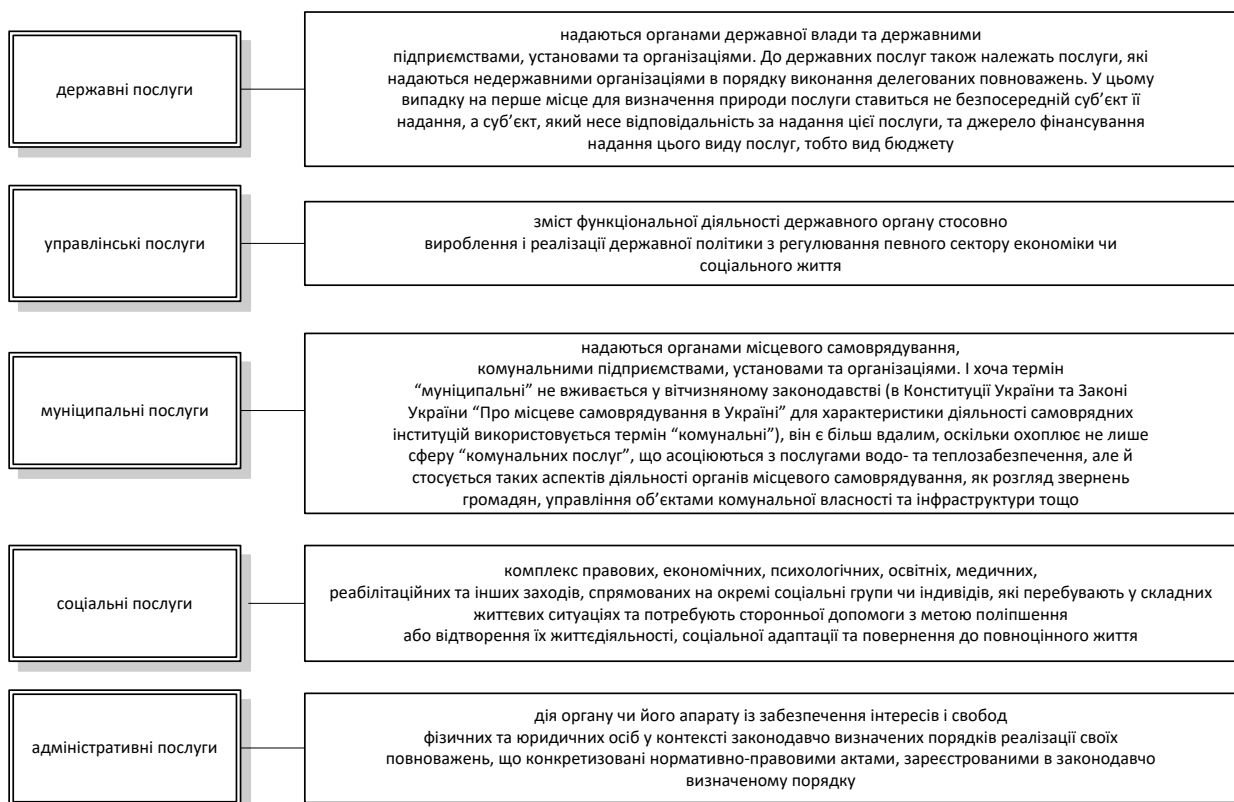


Рис. 1. Визначення деяких видів послуг

Джерело: побудовано на основі [1]

стративні послуги», що віддзеркалює новий тип відносин держави та приватної особи. У той же час, адміністративні послуги є видом публічних послуг, що надаються органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування з метою забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а надання таких послуг передбачає кінцевий результат – індивідуальний адміністративний акт [3].

У літературних джерелах [4] науковці також зазначають, що вживання терміну «адміністративні послуги» є більш доцільним і коректним, оскільки вказується на суб'єкт, який надає такі послуги, – на адміністрацію (адміністративні органи) та владно-публічну (адміністративну) природу діяльності щодо надання цих послуг. На думку К. Афанасьєва, яку підтримують автори, адміністративними послугами є публічні послуги, що надаються органами виконавчої влади, виконавчими органами місцевого самоврядування й іншими уповноваженими суб'єктами, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень [5].

На рисунку 2 наведено найбільш розповсюджену класифікацію адміністративних послуг.

Однак, починаючи з 80-х років ХХ ст. в багатьох розвинених країнах (Великобританія, США, Канада, Нідерланди, Швеція, Фінляндія та ін.) змінилися пріоритети у сфері відносин між громадянами цих країн та органами публічної влади. Основним у своїй діяльності вони почали вважати надання якісних адміністративних послуг, беручи до уваги те, що людина, її права, свободи та законні інтереси є найвищою соціальною цінністю. Відповідно, громадяни у відносинах із владою є не прохачами, а споживачами послуг. Держава в особі публічних суб'єктів орієнтується на потреби особи, так само як у приватному секторі надавачі послуг орієнтуються на потреби споживача («клієнта»), його запити та очікування. Зазначене фактично і було початком упровадження доктрини «служіння» («надання послуг»). Отже, основою доктрини адміністративних послуг є концепція служіння держави (влади) людині (суспільству), тому категорія «послуг» у своїй основі має те саме навантаження, що й у приватному секторі, – це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за зверненням цієї особи [6, 7].

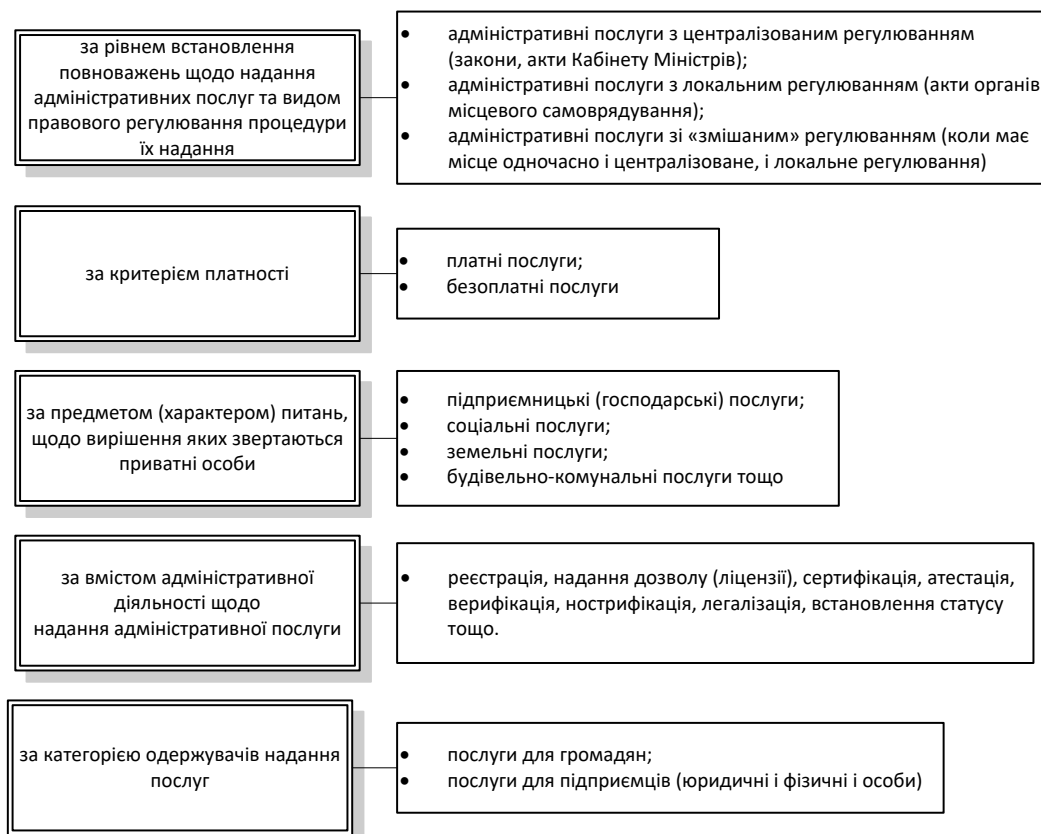


Рис.2. Класифікація адміністративних послуг

Джерело: побудовано на основі [9]

На доктринальному рівні адміністративну послугу науковці розглядають у двох аспектах: 1) як публічно-владну діяльність уповноваженого органу, спрямовану на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації прав фізичної або юридичної особи, яка здійснюється за заявою цієї особи; 2) як результат публічно-владної діяльності адміністративного органу, спрямованої на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи, яка здійснювалась за заявою особи.

Формалізоване визначення терміну містить Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. №5203-VI (в редакції від 01.01.2016 р.): «адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи, відповідно до закону». Мета запровадження, полягає у створенні такої взаємодії між уповноваженими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами влад-

них повноважень, за яких якісні адміністративні послуги будуть надаватися без черг, паперової тяганини й бюрократизму [8].

Адміністративні послуги – це публічні (державні та муніципальні) послуги, що надаються органами виконавчої влади, виконавчими органами місцевого самоврядування та іншими уповноваженими суб'єктами, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень [9].

Поняття «адміністративна послуга» використовується, насамперед, у країнах у таких країнах як Велика Британія, Канада, США, Фінляндія, Швеція. Також у багатьох країнах континентальної Європи домінуючим залишається традиційний підхід нормативного визначення відносин між владою і приватними особами через використання таких категорій, як «повноваження», «функції» та «завдання» адміністративних органів. Крім того, у вітчизняній літературі часто вживалося поняття «управлінські послуги», яке, на думку провідних науковців у даній сфері, є менш вдалим [10].

Адміністративні послуги є провідним засобом реалізації прав громадян у сфері виконавчої влади, адже абсолютна більшість справ, що

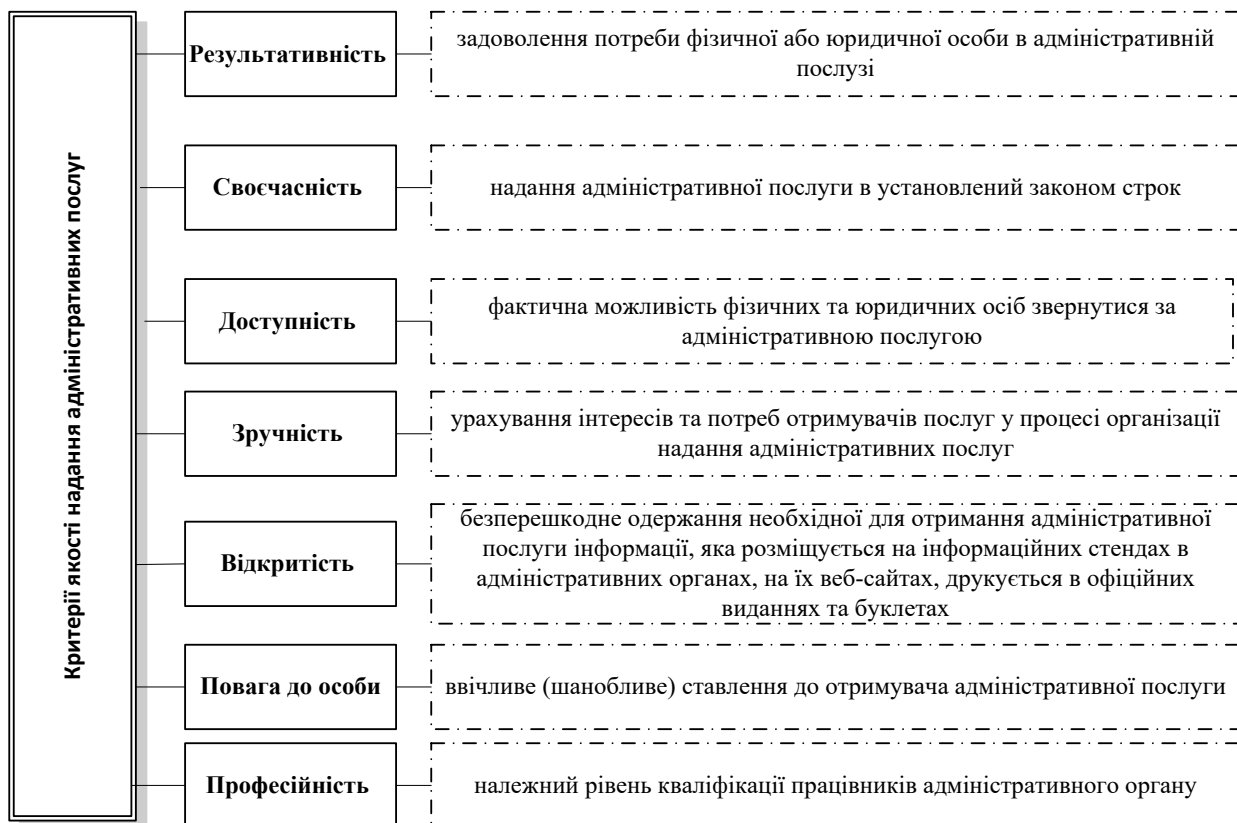


Рис. 3. Основні критерії якості надання адміністративних послуг в Україні

Джерело: побудовано на основі [12]

вирішуються органами публічної адміністрації, ініціюються самими громадянами і стосуються їхніх суб'єктивних прав [9].

Розуміння юридичного змісту такого явища як адміністративні послуги дозволяє впроваджувати нові організаційні форми надання адміністративних послуг – створювати «універсами послуг» [11].

У той же час, основними проблемами системи надання адміністративних послуг ще у Концепції проекту Закону України "Про адміністративні послуги" (2009 рік) були визнані наступні: наявність непередбачених законами видів адміністративних послуг; поділ адміністративної послуги на кілька платних послуг; перекладення обов'язків адміністративних органів із збирання довідок або погодження документів на фізичних та юридичних осіб; вимагання від фізичних та юридичних осіб документів, не визначених законодавством або у не передбаченій законодавством формі; необґрунтоване справляння плати або необґрунтовано великі розміри плати за надання окремих видів адміністративних послуг; встановлення в адміністративному органі графіка приймання громадян у незручний для них час; необґрунтовано тривалий строк надання окремих послуг; обмеженість доступу до інформації, необхідної для отримання адміністративних послуг; неналежне законодавче регулювання процедурних питань надання послуг; фактичне зобов'язування фізичних та юридичних осіб отримувати супутні платні послуги; віднесення до повноважень одного органу здійснення контролю і надання відповідних послуг; ставлення до фізичних та юридичних осіб як до прохачів, орієнтація не на задоволення потреб особи, а на формальне дотримання процедури [12].

Слід відзначити, що сьогодні впроваджений в Україні формат отримання адміністративних послуг якісно різниться від того, що існував, а більшість коло проблемних питань дуже звузилось.

Якість адміністративних послуг у тому ж документі пропонується оцінювати за певними критеріями (Рисунок 3).

Закон [13] регламентує організацію роботи центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП), створення яких є одним з ключових моментів реформування місцевого самоврядування.

До базових адміністративних послуг можна віднести послуги з реєстрації актів громадянського стану, місця проживання і видачі (обміну) паспортних (ідентифікаційних) документів,

нерухомості, суб'єктів господарювання, транспортних засобів та видачі (обміну) посвідчень водія тощо. Тобто послуги, з отриманням яких протягом життя зіштовхується абсолютна більшість громадян.

Крім цього, у багатьох ЦНАПах забезпечено доступ до додаткових супутніх послуг. Тобто відбувається практична реалізація одного з принципів надання адміністративних послуг, а саме – територіальна доступність та зручність (зосередження усіх виконавчих органів в одному приміщенні певної громади).

Висновки. Отже, адміністративні послуги є складовою сучасної системи публічного управління. Формування сервісного підходу дозволяє задовольнити потреби всіх учасників публічного управління в державі. Можна підсумувати, що переваги від нових форм надання адміністративних послуг відчуються не лише громадянами та бізнесом (це стосується насамперед зручності та доступності послуг). Позитивні моменти для керівництва міста та працівників органів влади є не менш вагомими, а саме: задоволені громадяни, упорядковані умови праці, раціональні процедури прийняття рішень, мінімізація умов для корупції та зловживань, покращений інвестиційний клімат [8]. Також подальше удосконалення сфери надання адміністративних послуг, в тому числі з обов'язковим використанням інформаційно-комунікаційних технологій, стає важливим завданням у напрямі пошуку наукових та практичних механізмів забезпечення належного її функціонування. Вважаємо за необхідне подальше впровадження інформаційних технологій у даній сфері як найперспективнішого компонента надання адміністративних послуг. З цією метою необхідно проводити моніторинг адміністративних послуг, щоб з'ясувати, які з них можуть надаватися через мережу Інтернет, що вже давно використовується у провідних країнах світу.

Список використаної літератури:

1. Буханевич О.М. Щодо поняття «адміністративна послуга». Всеукраїнська науково-практична інтернет-конференція «Правові засади організації та здійснення публічної влади» (м. Хмельницький, 23 - 30 квітня 2018 р.). URL: http://univer.km.ua/doc/tezy2018/Bukhanevych_O_M.pdf
2. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / І. Б. Коліушко (відп.ред.), В. П. Тимошук (авт.-упоряд.) – К. 2003. – 496 с

3. Михайлюк Я. Поняття адміністративних послуг та характеристика їх нормативно-правового регулювання / Я. Михайлюк // Юридична Україна. – 2014. – № 6. – С. 31-35. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/urykr_2014_6_7.
4. Мариняк Н. М. Адміністративна послуга та її співвідношення з суміжними поняттями. URL: <http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/may/2131/vnulpurn201582412.pdf>
5. Афанасьєв К.К. Адміністративні послуги: навчальний посібник / К. К. Афанасьєв. – Луганськ: РВВЛДУВС, 2010. – 175 с
6. Тимошук В. Адміністративні послуги: Посібник / [В. Тимошук]; Швейцарськоукраїнський проект "Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO". – К.: ТОВ "Софія-А". – 2012. – 104 с
7. Білоус В. Т. Буханевич О. М. Деякі питання становлення інституту адміністративних послуг в Україні на підзаконному рівні. URL: http://www.univer.km.ua/statti/bukhanevych_o.m._deyaki_pytannya_stanovlennya_instytutu_administratyvnykh_poslugh_v_ukrayini_na_pidzakonnomu_rivni.pdf
8. Маркевич О. Адміністративні послуги в контексті децентралізації. Онлайн журнал. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/administrativni-poslugi-v-konteksti-decentralizaciyi.html>
9. Ославський М. І. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади. Навчальний посібник: Київ, 2009. URL: http://www.ebk.net.ua/Book/dvu/oslavskyj_vvu/part7/704.htm
10. Курс адміністративного права України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко та ін. / за ред. В. В. Коваленка. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 808 с
11. Адміністративна реформа для людини (науково практичний нарис) / За заг. ред. І. Б. Коліушка – К.: Факт, 2001. – С. 34-35
12. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/pras/29277890>
13. Закон України «Про адміністративні послуги». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17?find=1&text=%D0%BA%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D1%97+%D1%8F%D0%BA%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%96#w2_1

Лиликович П. В. Современные понятия и признаки административных услуг в Украине

В статье исследованы основные теоретические вопросы сферы предоставления административных услуг в Украине, которая развивается быстрыми темпами. Раскрыта сущность термина «услуга», и выделенных понятий «государственная», «административная», «муниципальная», «социальная», «управленческая» услуга. Исследована категорию «публичные услуги». Указано на то, что административные услуги является видом публичных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, органами местного самоуправления в целях обеспечения реализации прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, а предоставление таких услуг предполагает конечный результат - индивидуальный административный акт. Приведены имеющуюся классификацию административных услуг, историю развития сферы отношений между гражданами развитых стран и органами публичной власти, основные аспекты на доктринальном уровне, в которых ученые рассматривают административную услугу. Раскрыта сущность понятия «административная услуга», что существует не только в отечественной науке, но и в развитых странах мира. Охарактеризованы основные проблемные вопросы, существующие в системе предоставления административных услуг. Отмечено сужение круга проблемных вопросов в процессе предоставления административных услуг, так как они находятся на качественно новом уровне. Приведены основные критерии качества предоставления таких услуг. Указано на создание и организацию работы центров предоставления административных услуг в Украине, которые выступают одним из ключевых моментов реформирования местного самоуправления. Приведены базовые административные услуги с получением которых в течение жизни сталкивается абсолютное большинство граждан. Отмечено практическая реализация одного из принципов предоставления административных услуг (территориальной доступности и удобства) и необходимости дальнейшего внедрения информационных технологий в указанной сфере, как одного из наиболее перспективного направления удовлетворения потребностей всех участников системы публичного управления.

Ключевые слова: услуга, административные услуги, общественное управление.

Lilikovych P. V. Modern concepts and signs of administrative services in Ukraine

This article examines the main theoretical issues in the field of administrative services in Ukraine, which is developing rapidly. The essence of the term "service" and the isolated concepts of "state", "administrative", "municipal", "social" and "administrative" service are revealed. The category "public services" is investigated. It is noted that administrative services are a type of public services

provided by executive bodies, local governments to ensure the realization of rights, freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities, and the provision of such services provides the end result - an individual administrative act. The current classification of administrative services, the history of the development of relations between citizens of developed countries and public authorities, the main aspects at the doctrinal level in which scholars consider the administrative service. The essence of the concept of "administrative service", which exists not only in domestic science, but also in developed countries. The main problematic issues that exist in the system of administrative services are described. Emphasis is placed on narrowing the range of problematic issues in the process of providing administrative services, as they are now at a qualitatively new level. The main criteria for the quality of such services are presented. It is noted about the creation and organization of administrative service centres in Ukraine, which are one of the key points in the reform of local self-government. The basic administrative services with which the absolute majority of citizens face during their life are given. Emphasis is placed on the practical implementation of one of the principles of providing administrative services (territorial accessibility and convenience) and the need for further implementation of information technology in this area, as one of the most promising areas to meet the needs of all participants in public administration.

Key words: *service, administrative services, public management.*