

АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ В УКРАЇНІ: ЗМІСТ КАТЕГОРІЇ, ПРОБЛЕМАТИКА ОТРИМАННЯ

КУЛІШ Анатолій Миколайович - доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, директор Навчально-наукового інституту права Сумського державного університету

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1619-3831>,

МИРГОРОД-КАРПОВА Валерія Валеріївна - кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри адміністративного, господарського права, фінансово-економічної безпеки Навчально-наукового інституту права Сумського державного університету

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3302-221X>,

БОНДАРЕНКО Ольга Сергіївна - кандидат юридичних наук, доцент завідувач кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства Навчально-наукового інституту права Сумського державного університету

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2288-1393>,
DOI 10.32782/LAW.UA.2021.1.31

Стаття присвячена одній з найбільш проблемних питань для громадян – надання адміністративних послуг органами державної влади.

Однією з складних для реформування галузей є реформування системи надання адміністративних послуг. Складність пов'язана з організацією великої кількості людей. Результатом реалізації цього напрямку повинно стати створення такого правового поля та його реального втілення в адміністративно-правову практику, за якого споживачі адміністративних послуг володітимуть широкими правами і повноваженнями і не будуть пасивними суб'єктами, якими маніпулюють державні службовці. На сьогоднішній день здобутків реформування цієї системи дуже мала кількість, яка пов'язана з тим, наприклад, що замість мотивування працівників працювати з громадянами ефективніше – кадри скорочують або зменшують зарплатні.

Адміністративні послуги є провідним засобом реалізації прав громадян у сфері виконавчої влади, адже абсолютна більшість справ, що вирішуються органами публічної адміністрації, ініціюються самими громадянами і стосуються їхніх суб'єктивних

прав. Найважливішим є виявлення проблем у сфері правового регулювання, а також тих проблем, які виявляються при комунікуванні суб'єктів надання послуг з громадянами.

Звісно, реформування має відбуватись по чіткій стратегії, яка буде побудована в залежності від бажаних результатів, тому дослідження вищезгаданого питання є досить актуальним та виправданим.

Ключові слова: адміністративні послуги, отримання адміністративних послуг, механізм державного регулювання, влада, публічні інструменти, комунікація з громадянами.

Вступ

З кінця 80-х років минулого століття багато розвинених країн світу, зокрема, Велика Британія, США, Канада, Нідерланди, Швеція, Фінляндія почали запроваджувати клієнтоорієнтовані моделі обслуговування громадян, тобто організацію роботи органів влади з громадянами за принципами приватного сектору. Суть цих змін полягає у тому, щоб переорієнтувати заскорузлу бюрократичну машину на гнучкішу, приязнішу до громадян систему обслуговування. Тоді ж стали вико-

ристовувати оцінювання роботи органів влади, що ґрунтуються на очікуваннях та уподобаннях споживачів. Серед критеріїв оцінки якості публічних (у т.ч. адміністративних) послуг переважно виділяються: результативність, своєчасність, професійність, компетентність, привітність, зручність. При цьому категорія «послуг» у публічному, у тому числі муніципальному секторі, у своїй основі має те саме навантаження, що й у приватному секторі, – це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється переважно за зверненням цієї особи [5].

На сьогоднішній день Україна має низку проблем у реалізації адміністративних послуг. Причиною для такого положення речей є недосконале правове регулювання, відсутність мотивації робітників державного сектору, урізання фінансування, не логічний механізм надання послуг і т.д.

Україна є державою, де громадяни визначаються як найбільша цінність і тому питання надання адміністративних послуг є дуже важливим об'єктом для реформування. З таким видом надання послуг зіштовхується кожен громадянин і тому популярність цієї сфери зобов'язує бути організованою та ефективною.

У статті представлено результати досліджень різних наукових дисциплін та поглядів, що конкретним чином стосуються таких сфер юридичної науки, як визначення адміністративних послуг, загальна характеристика їх проблематики, як правової та і практичної.

Аналізу теоретико-правових особливостей адміністративних послуг присвячені праці таких представників академічної спільноти, як В. Авер'янов, Р. Атаманчук, О. Бандурка, Д. Бахрах, Ю. Битяк, Л. Біла, Н. Бортник, Т. Гуржій, Є. Додін, Р. Калюжний, Т. Коломоєць, В. Колпаков, О. Кузьменко, Є. Курінний, В. Ортинський, О. Остапенко, С. Петков, М. Тищенко та інші. Теоретичні надбання зазначених авторів спрямовані на визначення загальних практико-правових особливостей змісту адміністративних послуг та проблематику їх правової та практичної реалізації. Проте попри наявні проблеми реформування

сфери ще не відбулось, що відображає актуальність теми статті та її практичну значущість.

Метою статті є комплексне дослідження змісту адміністративних послуг в Україні та проблемні питання, як правового регулювання так і практичної реалізації механізму.

Результати

Тлумачення поняття «адміністративні послуги» надається багатьма вітчизняними вченими, проте опорним залишається визначення, яке дається в Законі України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року. Зокрема, згідно з цим Законом, 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» [8].

Із законодавчого визначення можна виділити ключові ознаки адміністративної послуги:

1) адміністративна послуга надається лише за заявою фізичної або юридичної особи. Це означає, що діяльність, яка складає зміст відповідної послуги, здійснюється уповноваженим суб'єктом лише за ініціативою особи, яка потребує такої послуги. Відтак, діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, що здійснюється за власною ініціативою таких органів (наприклад, інспекційні перевірки), або за скаргами чи іншими зверненнями (пропозиціями, рекомендаціями тощо) не належать до адміністративних послуг. Заява – це вид звернення особи, що містить прохання (вимогу) про вчинення певних дій та/ або прийняття рішень тим, кому адресовано звернення. Належність звернення особи до категорії «заява» має визначатися суб'єктом надання адміністративної послуги, оскільки громадянин чи інший суб'єкт звернення може не зазначити у своєму зверненні назви такого звернення або ж визначити її помилково. Заява може пода-

ватися в письмовій (у тому числі електронній) або усній (у тому числі телефоном) формі, залежно від вимог спеціальних (тематичних) законів і реальних технічних можливостей органів влади. Поза юридичною категорією «адміністративні послуги» може йтися про ширше розуміння подібної категорії. Адже певне обслуговування може здійснюватися органами влади і за власною ініціативою, зважаючи на певні життєві обставини (наприклад, соціального характеру), або ж діючи на випередження (наприклад, у деяких країнах пенсійні органи можуть наперед інформувати особу про наближення її права виходу на пенсію, орієнтований розмір пенсії та потребу звернутися до них).

2) заява призводить до певного результату, спрямованого на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків особи. Наразі під таким результатом може розумітися: - рішення індивідуальної дії (адміністративний акт), що ухвалюється щодо конкретної особи і породжує, змінює або припиняє права та/або обов'язки особи. Це рішення може оформлятися у вигляді певного документа (наприклад, свідоцтво про реєстрацію шлюбу, ліцензія на певний вид господарської діяльності) або ж мати характер реєстраційної дії (реєстрація фізичної особи - підприємця, тобто внесення відповідного запису у Єдиний державний реєстр юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців) тощо; - адміністративний договір, за яким відбувається набуття, зміна чи припинення прав та/або обов'язків особи. Наприклад, договір, що укладається між уповноваженим органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування і суб'єктом підприємницької діяльності на місцеві перевезення [5].

Термін «адміністративна послуга» спрямований не на виокремлення нового виду відносин між державними органами і приватними (фізичними та юридичними) особами, а на змістовну переоцінку характеру їхніх взаємовідносин»[1].

Категорія «послуги» акцентує увагу на виконанні саме обов'язків держави перед приватними особами, спрямованих на юридичне оформлення умов, необхід-

них для забезпечення належної реалізації ними своїх прав і охоронюваних законом інтересів [7].

При дослідженні адміністративних послуг, як правового інституту адміністративного права потрібно звернути увагу на те, що в теорії права інститут права визначається як система відносно відокремлених від інших і пов'язаних між собою правових норм, що регулюють певну групу однорідних суспільних відносин. Тому необхідно погодитися з позицією І. Коліушко: «У зв'язку з однорідністю відносин, пов'язаних з адміністративними послугами, однорідністю норм, якими регулюються ці відносини, тривалою історією та широкою правовою базою адміністративні послуги заслуговують на виділення в окремий інститут права» [2].

Заслужений юрист України Авер'янов Вадим Борисович пропонує наступне визначення поняття адміністративних послуг: адміністративна послуга – це спрямована на забезпечення умов для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи публічно-владна діяльність адміністративного органу, яка здійснюється за заявою особи [7].

Адміністративна послуга, як зазначають А. Ліпенцев, Ю. Жук, явище правової дійсності, що становить виражену у нормах права, гарантовану державою цілеспрямовану діяльність зі задоволення прав та законних інтересів, а також виконання деяких обов'язків фізичною або юридичною особою [3, с. 145–146]. Тільки там, де держава визнає громадську значущість приватних інтересів особистості, виникає адміністративна послуга, як, опосередкована, об'єктивним правом гарантія держави в задоволенні такого інтересу. Сутність правової категорії, «адміністративна послуга» полягає в діалектичності взаємодії різнорівневих інтересів особистості, суспільства та держави, які повністю регламентовані та закріплені у прийнятих нормах права. Ця взаємодія різнорідних учасників правовідносин ґрунтується на юридичному дозволі, або виконанні обов'язків громадян або юридичних осіб і правозастосовній діяльності компетент-

них органів держави або уповноважених державою, структур.

Доцільно проводити певне розмежування між поняттям «адміністративні послуги» та деякими суміжними категоріями. Послуги, що надаються державою та місцевим самоврядуванням, разом складають сферу публічних послуг. За ознаками суб'єкта, що надає публічні послуги, можна розрізнити державні та муніципальні послуги. Державні послуги – це послуги, що надаються органами державної влади (як правило, виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями. Муніципальні послуги – послуги, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами [5].

У дослідженні теоретичної основи поняття «адміністративні послуги» важлива класифікація за специфічними критеріями. На наш погляд думка, яка викладена у дослідженні О. Малікіної та В. Фуртатова, є досить влучною, зокрема передбачає такі підстави для класифікації: за суб'єктами, які надають послуги: послуги державного сектора (в складі яких розглянуто і місцеві) і недержавного сектора; за суб'єктами, які отримують послуги: послуги, спрямовані на задоволення інтересів фізичних осіб, послуги, спрямовані на задоволення інтересів юридичних осіб і послуги, спрямовані на задоволення як фізичних, так і юридичних осіб [3]. У такому разі необхідно виділяти суб'єкта, що одержує послугу, і суб'єкта, що споживає благо в результаті отримання послуги; за сферами суспільних відносин: послуг соціальні, економічні та цивільно-правові, послуги, що забезпечують громадську безпеку; за спрямованістю: публічної послуги на забезпечення суб'єктивних прав, законних інтересів або обов'язків; за критерієм необхідності для споживача можна виділити основні та додаткові послуги. Основна послуга прямо спрямована на задоволення конкретної потреби. Додаткова послуга супроводжує основну послугу і, як правило, окремо від основної не застосовується, оскільки її відокремлене надання немає сенсу.[4]

Окрім класифікації не менш важливим залишається питання ознак адміністративних послуг. У цьому питанні повністю підтримуємо думку Пахомова І.С. до ознак адміністративних послуг відносить:

по-перше, суб'єкт виконавчої влади не має владних повноважень, хоча є державним службовцем;

по-друге, він не може брати плату за послуги, які є його посадовим обов'язком і за виконання яких отримує винагороду від держави, по-третє, вказані відносини виникають на підставі джентльменської угоди;

по-четверте, суб'єкти відносин перебувають у рівному становищі, жодна зі сторін щодо іншої не має функцій влади;

по-п'яте, контроль за реалізацією прав і обов'язків суб'єктами цих відносин здійснює держава; по-шосте, ці відносини передують виникненню адміністративно-правових відносин, є їх юридичними фактами[6].

Проте не стане науковим відкриттям той факт, що адміністративні послуги в Україні регулюються та надаються з певними проблемами. Це можна пояснити недосконалістю нормативної бази, відсутністю налагодженої системи документообігу. Проте найчастішим явищем з яким зіштовхується кожен громадянин – антилояльне ставлення з боку працівників органу, який виступає суб'єктом надання послуг.

У контексті проблем у комунікації громадян та суб'єкта надання адміністративних послуг було проведено порівняльне соціологічне дослідження 2014 року [5]. На першому місці споживачі ставлять проблему складних процедур отримання адміністративних послуг, які передбачають відвідання замовником адміністративної послуги значної кількості інстанцій, подання великої кількості документів, отримання різноманітних проміжних рішень (погоджень, висновків) тощо. Пов'язаною проблемою є предметна (компетенційна) та територіальна розпорошеність суб'єктів надання адміністративних послуг. Адже навіть для отримання однієї адміністративної послуги особа зазвичай мусить від-

відати кілька органів або структурних підрозділів, що часто розташовані в різних будівлях та частинах міста [5].

На друге місце за корупціогенністю споживачі ставлять занадто тривалі терміни надання багатьох адміністративних послуг. На жаль, рідко суб'єкти надання адміністративних послуг намагаються вирішувати справу оперативно, і рішення переважно приймається в останні дні відведеного законодавством терміну. В Україні практично не існує «швидких послуг», тобто таких, що надаються негайно (за один візит). Також споживачі адміністративних послуг в Україні нарікають на проблему обмеженого й незручного режиму роботи суб'єктів надання адміністративних послуг. До ухвалення Закону України «Про адміністративні послуги» домінувала практика прийому відвідувачів два-три рази на тиждень протягом кількох робочих годин. Невдоволеність споживачів адміністративних послуг обумовлюється також різноманітними перервами (обідня, технологічна тощо). Вищевказана проблема, як наслідок, тягне за собою й іншу – наявність великих черг. Більшість громадян, які зверталися за отриманням адміністративних послуг, залишилися незадоволеними саме великими чергами. Через відсутність у багатьох суб'єктів надання адміністративних послуг системи регулювання черги, споживачі фактично змушені «самоорганізуватися» у чергах, що додатково негативно впливає на оцінку послуг. Час очікування споживача у черзі супроводжується й іншими проблемами, зокрема, відсутністю належних умов для очікування (місця для сидіння, місця для заповнення документів, кімнати особистої гігієни). Окремий блок проблем пов'язаний з поганим облаштуванням приміщень адміністративних органів під потреби осіб з обмеженими фізичними можливостями, відвідувачів з дітьми тощо [5].

До вагомих проблем належить і питання оплати адміністративних послуг. Суб'єктам звернення бракує інформації про розміри та порядок оплати послуг. До цього додається ще й неупорядкованість та непрозорість законодавства щодо опла-

ти адміністративних послуг. Незручним є й сам порядок оплати, коли потрібно додатково відвідувати банківські установи поза приміщенням органу влади, адже службовці в Україні не мають права приймати кошти від громадян за адміністративні послуги. Нарешті, окремо треба відзначити таку загальну проблему, як брак належного шанобливого і позитивного ставлення до громадян. На це впливає і брак комунікаційних навичок, і навіть облаштування робочого простору в органах влади. Типовою є «коридорно-кабінетна» система прийому громадян, що має негативні наслідки з психологічної точки зору для відвідувачів, які почувають себе «прохачами». Частими є випадки некоректного поводження з громадянами, неповаги до громадян. Окремі службовці досі сприймають свою посаду як мандат на «керування» і не відчують морального зобов'язання перед платниками податків, які утримують адміністративний апарат. Звичайно, ця ситуація потребує змін [5].

Основними недоліками правового регулювання контролю за якістю адміністративних послуг є відсутність стандартів якості адміністративних послуг і невідзначеність кола суб'єктів, щоздійснюють контроль у цій сфері [9]. В основу державного контролю та нагляду в сфері надання адміністративних послуг має бути покладено стандарт адміністративної послуги.

Ефективне здійснення функції надання адміністративних послуг державними органами виконавчої влади і підвідомчими їм установами потребує вдосконалення нормативно-правової бази. У цьому аспекті наші погляди збігаються з пропозиціями К. Фуогевич [10], тому необхідно:

- прийняти закон про стандарти адміністративних послуг;
- удосконалити порядок ведення реєстру адміністративних послуг;
- в положеннях про центральні органи виконавчої влади точно формулювати цілі і завдання їхньої діяльності, конкретизувати повноваження у контексті надання адміністративних послуг;
- розробити стандарти адміністративних послуг;

Дискусії, обговорення, актуально

– розробити уніфікований порядок створення, діяльності та ліквідації територіальних органів виконавчої влади, який має передовсім дозволити усунути дублювання повноважень з надання адміністративних послуг місцевими органами влади;

– розробити порядок міжвідомчої взаємодії, що регулює надання адміністративних послуг під час взаємодії територіальних органів виконавчої влади та центральних органів виконавчої влади України;

– вирішити питання про надання юридичної значущості електронних документів, активніше впроваджувати в практику надання адміністративних послуг використовуючи мережу Інтернет.

У цілях підвищення ефективності та якості адміністративних послуг необхідно конкретизувати підстави адміністративної відповідальності державних службовців, враховуючи положення адміністративно-правових актів надання адміністративних послуг і стандартів адміністративних послуг (випадки їх прийняття), доповнити статтю 212-3 “Порушення права на інформацію та права на звернення” Кодекс України про адміністративні правопорушення положеннями щодо відповідальності за неналежне забезпечення доступу до отримання інформації про діяльність державних органів виконавчої влади та порушення порядку прийому та (або) розгляду звернень. Адміністративне право є однією з небагатьох галузей права, норми якої слугують у руках держави засобом прямого, повсякденного, безперервного керівництва та регулювання об’ємних і багатоскладових соціальних процесів, зокрема і процесів, що відбуваються у сфері надання адміністративних послуг. Тому законодавство, що формується сьогодні, яке регулює суспільні відносини, що складаються у сфері надання адміністративних послуг в Україні, має створити фундаментальні правові основи для впровадження ефективних механізмів надання адміністративних послуг. Однак треба зазначити, що нормативно-правові акти самі по собі не правлять, і функціонують лише так і оскільки, як і оскільки їх застосовують

державні службовці у своїй щоденній роботі [4].

Висновки

Аналізуючи вищевикладене, можна констатувати, що 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». У процесі надання адміністративних послуг вітчизняні науковці виділяють низку проблем, зокрема основними недоліками правового регулювання контролю за якістю адміністративних послуг є відсутність стандартів якості адміністративних послуг і невизначеність кола суб’єктів, щоздійснюють контроль у цій сфері. Щодо проблем у процесі комунікації з громадянами виділяють: споживачі ставлять проблему складних процедур отримання адміністративних послуг, які передбачають відвідання замовником адміністративної послуги значної кількості інстанцій, подання великої кількості документів, отримання різноманітних проміжних рішень (погоджень, висновків) тощо, на друге місце за корупційгенністю споживачі ставлять занадто тривалі терміни надання багатьох адміністративних послуг. На жаль, рідко суб’єкти надання адміністративних послуг намагаються вирішувати справу оперативно, і рішення переважно приймається в останні дні відведеного законодавством терміну. В Україні практично не існує «швидких послуг», тобто таких, що надаються негайно (за один візит).

Загалом, виокремлення проблемних питань, як результат має нести за собою вирішення та реакцію органів влади. Але можливі шляхи їх вирішення та надання рекомендацій може стати предметом вже для подальших досліджень.

Література

1. Авер’янов В. Б. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т.: Т. 2. Особлива частина /

В. Б. Авер'янов. – К.: Юрид. думка, 2005. С. 624.

2. Авер'янов В. Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / В. Б. Авер'янов. – К.: Знання, 2003. С. 384.

3. Малікіна О.А., Фуртатов В.С. Адміністративні послуги: сутність, ознаки, класифікація та місце в системі державного управління. *Наук. праці. Державне управління.* 2014. Вип. 223. Т. 235. С. 56–60.

4. Мариняк Н. Удосконалення нормативно-правового регулювання надання адміністративних послуг. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2018/jun/13049/297-303.pdf> (дата звернення: 12.09.2022).

5. Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі. URL: <https://auc.org.ua/sites/default/files/library/5adminbwweb.pdf> (дата звернення: 12.09.2022).

6. Пахомов І.В. Централізація і децентралізація виконавчої влади в сучасній Україні. *Право України.* 1997. №12. С. 18-19.

7. Поняття, ознаки та нормативно-правове регулювання адміністративних послуг в Україні. *Науковий блог.* URL: <https://paub.ua.edu.ua/2016/поняття-ознаки-та-нормативно-правове/> (дата звернення: 12.09.2022).

8. Про адміністративні послуги: Закон України № 5203-VI від 6 вересня 2012 р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> (дата звернення: 12.09.2022)

9. Соловійова О. М. Щодо проблемних питань якості адміністративних послуг. *Наук. вісник Ужгород. нац. ун-ту: серія право.* 2014. Вип. 24. Т. 3. С. 122–125.

10. Фуогевич К. А. Адміністративні послуги: поняття, види, процедурне регулювання: автореф. дис. ... канд. юрид. наук.: спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” Одеса. 2015. 25 с.

SUMMARY

The article is devoted to one of the most problematic issues for citizens - the provision of administrative services by state authorities.

One of the most difficult sectors to reform is the reform of the system of providing administrative services. The complexity is associated with the organization of a large number of people. The result of the implementation of this direction should be the creation of such a legal field and its real implementation in administrative and legal practice, under which users of administrative services will have broad rights and powers and will not be passive subjects who are manipulated government officials. To date, the number of achievements of reforming this system is very small, which is related to the fact that, for example, instead of motivating employees to work more effectively with citizens, staff are cut or salaries are reduced.

Administrative services are the leading means of realizing the rights of citizens in the sphere of executive power, because the absolute majority of cases decided by public administration bodies are initiated by citizens themselves and concern their subjective rights. The most important thing is to identify problems in the field of legal regulation, as well as those problems that arise when service providers communicate with citizens. Certain steps to achieve the above-mentioned goal are taken in this time. They develop and adopt administrative acts for the provision of administrative services, positions regulations of civil servants, implemented in the work of state bodies of executive power electronic systems for providing administrative services. But it is still too early to talk about implementation of all the program-target settings of the administrative reform in this area.

That is why the question is extremely relevant optimal legal regulation of the procedure for providing administrative services in the field of activities of executive authorities and local authorities self-government in order to prevent violation of the rights and freedoms of the citizen.

Of course, the reformation should take place according to a clear strategy, which will be built depending on the desired results, therefore the study of the above-mentioned issue is quite relevant and justified.

Keywords: administrative services, receiving administrative services, mechanism of state regulation, power, public tools, communication with citizens.