

Олена Облещук,
магістр другого року навчання
Тернопільського національного
економічного університету

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТА ОСОБЛИВОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Досліджено, що період реформування та наближення вітчизняних органів влади до зарубіжних стандартів Європейського Союзу виникає питання щодо усунення проблем у здійсненні публічно-владними органами своєї діяльності, а саме, сприяння громадянам у реалізації їхніх прав, та свобод. Зазначено, що це потрібно, щоб вибудувати новий формат відносин та довіри між державою та громадянами.

Ключові слова: адміністративна послуга, публічно-владний орган, сфера надання послуг, адміністративно-правове регулювання, вебпортал.

Бібл.: 5.

Облещук О.В.

Теоретико-правовые основы и особенности предоставления административных услуг в Украине

Исследовано, что в период реформирования и приближения отечественных органов власти к зарубежным стандартам Европейского Союза, возникает вопрос об устранении проблем в осуществлении публично-властными органами своей деятельности, а именно, содействие гражданам в реализации их прав, и свобод. Это необходимо для того, чтобы выстроить новый формат отношений и доверия между государством и гражданами.

Ключевые слова: административная услуга, публично-властный орган, сфера предоставления услуг, административно-правовое регулирование, веб-портал.

Obleshchuk O.V.

Theoretical legal basis and peculiarities of provision of administrative services in Ukraine

Administrative service is the activity of the state, as well as municipal authorities, ie executive authorities, local authorities and other specially authorized bodies, with the aim of implementing their latest authority in the field, asserting and confirming certain facts, subject to appeals of the entity (physical or legal person) with a statement to the relevant body, in order to exercise their rights or interest.

It is that the modern jurisprudence is clearly delineated into specific industries, and one of which is administrative, and since Ukraine is in the process of reforming according to European standards, its structural elements require careful analysis, namely: current legislation, which it is Guided by the realization of its activity (so-called administrative-legal regulation), the realization by the public authorities of the subjects of this activity and the ways of its improvement, with the help of which, rendering of services for the servicing will be comfortable for most people and the mentioned authorities.

Ukraine is at the stage of forming a new format of relations between the state and citizens. After significant shocks to Ukraine, a new stage in the development of the Ukrainian state began, in which everyone should feel a citizen who is appreciated and respected, whose interests are taken into account.

According to the European principles, the main tasks of state bodies are his service to the citizens, so that they in turn feel themselves as advocates.

Scientists from the EU Member States use the notions of «public services», «services of general interest» (services of general interest), «services of general economic interest» (services of general economic interest) to refer to this phenomenon.), «Services for citizens», which, among other public ones, include services that are considered administrative services in Ukraine.

Keywords: administrative service, public authority, sphere of services rendering, administrative and legal regulation, web-portal.

Постановка проблеми. Адміністративна послуга – діяльність державних, а також муніципальних органів, тобто органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, та інших спеціально уповноважених органів, спрямована на реалізацію останніми своїх повноважень у сфері підтвердження ними тих чи інших фактів, за умови звернення суб'єкта (фізичної чи юридичної особи) із заявою в відповідний орган задля реалізації свого права чи інтересу.

Актуальність теми полягає в тому, що сучасне правознавство чітко розмежоване на конкретні галузі, одна з яких адміністративна. Оскільки система органів державної влади і місцевого самоврядування, які надають адміністративні послуги, на сьогодні перебуває в процесі адаптації до європейських стандартів, її структурні елементи потребують ретельного аналізу, а саме: чинного законодавства, яким вони керуються у процесі своєї діяльності (так зване адміністративно-правове регулювання), реалізації публічно-владними суб'єктами цієї діяльності та шляхи її покращення, за допомогою яких надання послуг з обслуговування громадян буде більш комфортним для самих громадян та вищезгаданих органів влади.

Аналіз наукових досліджень та публікацій. Останні дослідження вказаної проблеми були зроблені В. Авер'яновим, Ю. Битяк, О. Бандурка, І. Голосніченком, А. Комзюк, С. Дембіцькою, С. Ківаловим, Т. Коломоєць, О. Кузьменком, Г. Писаренком, В. Тимошуком, К. Химичуком та ін.

Мета роботи – здійснити аналіз чинного законодавства у сфері надання адміністративних послуг, з'ясувати його недоліки та засоби їх усунення, а також можливості покращення якості адміністративних послуг.

Виклад основного матеріалу дослідження. Україна перебуває на етапі формування нового формату відносин між державою та громадянами. Після значних потрясінь, що випали на долю України, почався новий етап розбудови Української держави, в якій кожен має відчувати себе громадянином, якого цінують і поважають, інтереси якого враховуються. Зазвичай в адміністративно-правовій доктрині країн ЄС не виокремлюють правового інституту адміністративних послуг. Науковці держав-членів ЄС для позначення вказаного явища оперують поняттями «public services» (публічні послуги), «services of general interest» (послуги, що становлять загальний інтерес), «services of general economic interest» (послуги, що становлять загальний економічний інтерес), «services for citizens» (послуги для громадян), до яких, окрім інших публічних, належать послуги, що в Україні вважають адміністративними послугами [5].

Відповідно до європейських принципів, основне завдання державних органів – це його служіння громадянам, щоб вони почували себе захищеними.

Вище зазначалося, що ці послуги розмежовані. В Україні існує два основних види послуг, тобто державні і муніципальні, тому проведемо розмежування, що Державні послуги надаються органами державної влади (переважно виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету. Муніципальні – надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету [3].

Зазначимо, що концепція адміністративної реформи поділяє послуги на «управлінські», «державні» та «громадські». Водночас управлінські – це і є державні, вони мають однакове значення і надаються органами виконавчої влади, а «громадські послуги» – надаються територіальній громаді, громадянам з метою задоволення їх потреб органами місцевого самоврядування [1].

Доцільно звернути увагу, що визначення поняття «адміністративних послуг» фактично охоплює і видачу так званих «довідок», тобто документів, що підтверджують певний стан чи факт.

Правова регламентація процесу надання адміністративних послуг здійснюється на підставі Закону України «Про адміністративні послуги», який має як переваги, так і недоліки.

Основні новації законопроекту такі:

- законодавча фіксація поняття «адміністративні послуги»;
- визначення умов щодо інформування громадян про адміністративні послуги;
- визначення основ для ведення реєстру адмінпослуг, запровадження єдиного вебпорталу адмінпослуг;
- передбачення необхідності створення центрів надання адміністративних послуг;
- порядок надання «супутніх послуг» (ксерокопіювання тощо), зокрема, заборона органам влади надавати такі супутні послуги [4].

Адміністративні послуги мають такі особливості:

- ініціативність суб'єкта звернення, а саме: будь-яка адміністративна послуга може бути надана лише тоді, коли є відповідна заява зацікавленої особи;
- варто зазначити, що надання таких послуг – це своєрідна реалізація прав і законних інтересів громадян, та інших осіб, які закріплені у відповідних законах;

- надання цих послуг здійснюється через спеціально утворені адміністративні органи;
- результатом здійснення уповноваженим суб'єктом владної діяльності є рішення або юридично значуща дія, яка реалізує право суб'єкта звернення.

Зазначимо, що реалізація такого права може бути платною або безоплатною. Результатом публічно-службової діяльності щодо надання адміністративних послуг можуть бути такі дії: реєстрація; надання дозволу (ліцензії); сертифікація; атестація; верифікація; нострифікація; легалізація (проставлення штампу Апостиль); встановлення статусу тощо.

Серед органів, які надають такі послуги, є ЦНАП (Центр надання адміністративних послуг), Open Space (Відділ державної реєстрації актів цивільного стану), Єдиний дозвільний центр, Міністерство охорони здоров'я, міська рада, Державна міграційна служба (паспортний сервіс), тощо.

Поширеним явищем є створення новітніх ЦНАПів, які спрямовані на швидку реалізацію громадянами їхніх прав, завдяки невеликому переліку послуг, які можуть надаватися ними. Зручність полягає в тому, що завдяки вебпорталу чітко можна знати, які документи потрібні для певної послуги. Це комфортно, оскільки більше немає великих черг, у результаті своєчасного запису на прийом або безпосередньо за запису працівника.

Для більш ефективної реалізації фізичними особами їхніх прав практично кожна структура має свою вебсторінку, а для всезагального ознайомлення існує Єдиний державний портал адміністративних послуг, де особа може знайти ту інформацію, яка її цікавить. Дуже популярними є ЦНАП-и, які створені з метою забезпечення комфортних умов для надання адміністративних послуг. В Україні функціонує 778 центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). За 2018 р. запрацювало 47 нових Центрів та територіальних підрозділів. Реалізується програма з доступності адміністративних послуг громадянам в об'єднаних територіальних громадах, де на кінець 2018 р. нараховується 125 ЦНАПів.

Чітка процедура надання, а також правове регулювання робить більш ефективним використання адміністративних послуг у громадському колі. На сучасному етапі Україна тільки починає освоювати нові інформаційні технології сфері так званого «електронного урядування». Водночас, незважаючи на позитивні аспекти, існує чимало поки не вирішених проблем, наприклад:

- непоінформованість або недостатній рівень обізнаності в співпраці органів влади з населенням через електронні ресурси (хоч деякі органи публічно-владних відносин стараються проводити щотижневі правопросвітницькі проекти). Звернути увагу на проект юстиції «Я маю право», його мета – це підвищення юридичної грамотності українців та формування нової правової культури в суспільстві;

- інколи несправність цих електронних ресурсів, тобто збій електронних систем прийому, неправильне висвітлення тієї чи іншої інформації;

- непродуманість і невідповідність до справжньої процедури надання таких послуг;

- повільний темп запровадження таких технологій у життя та неготовність службовців запроваджувати новизну в сучасному часі;

- байдужість громадян до їхніх прав, низька зацікавленість у можливості електронного методу як реалізації права особи.

Візьмемо для прикладу концепцію розвитку електронного урядування в Україні від 20.09.2017 р. Згідно з дослідженням ООН (United Nations E-government Survey 2014) щодо розвитку електронного урядування (E-Government Development Index) наша держава посіла 87 місце серед 193 країн, втративши 19 позицій за останні 2 роки та 33 позиції за останні чотири роки. Найнижчу оцінку – 0,2677 – Україна отримала за компонентом «Он-лайн послуги». Згідно з останнім дослідженням ООН 2016 р. щодо розвитку електронного урядування (E-Government Development Index) Україна посіла 62 місце серед 193 країн, що свідчить про поступовий розвиток системи. Проте він все одно повільний, тому варто задуматись над пришвидшеним розвитком, оскільки сучасний «цифровий світ» постійно розвивається, прагне новачі, нових ідей [3].

Для усунення вище перелічених мінусів слід забезпечити виконання комплексних заходів за такими напрямками: модернізація публічних послуг та розвиток взаємодії влади, громадян і бізнесу за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій; модернізація державного управління за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій; управління розвитком електронного урядування; чітке закріплення не лише правового регулювання надання адміністративних послуг, а й саме законодавчо чітке визначення та закріплення прав та обов'язків осіб (як фізичних, так і юридичних), які звертаються для надання таких

послуг (зацікавлених); також усунення недоліків щодо прогалин у чинному законодавстві, усунення суперечностей одного нормативно-правового акта іншому або вищестоящому закону.

Власне, це і є заходи, які допоможуть удосконалити чинну систему та зробити її більш доступною і ефективною для зацікавлених осіб.

Необхідно впорядкувати ситуацію з оплатою адміністративних послуг. Основними проблемами споживачів адміністративних послуг у частині їх оплати є часто необґрунтовані розміри плати насамперед через «подрібнення» однієї послуги на кілька окремих «платних послуг», а також непрозорість системи оплати таких послуг.[2]

Висновки. У результаті дослідження правової природи адміністративних послуг через комплексний аналіз наукових позицій та нормативно-правового регулювання розроблено нові підходи до вирішення теоретико-прикладних проблем, пов'язаних з предметом дослідження, а також сформульовано пропозиції щодо удосконалення законодавства України про адміністративні послуги. Зокрема, визначено, що адміністративна послуга – це кінцевий результат, який виникає в процесі здійснення уповноваженим суб'єктом публічно-владної діяльності на користь суб'єкта звернення.

Встановлено необхідність здійснення постійного моніторингу за діяльністю адміністративних органів, оскільки систематичний аналіз прийому громадян, а також показник підвищення звернень громадян свідчить про роботу відділу чи органу загалом.

Визначено, що однією із проблем є необізнаність громадян з їхніми правами, а також незнання куди звернутись в разі виникнення тих чи інших питань. Оскільки відбувається масштабне впровадження інтернет-ресурсів, та інтернет-«обслуговування», то молодь більш компетентна в таких ситуаціях, хоч і тут є проблеми, оскільки не завжди онлайн запис на прийом функціонує в практиці.

Список використаних джерел

1. Михайлишин В. Організаційно-правові аспекти надання адміністративних послуг виконавчими органами місцевих рад. 2010. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_03\(6\)/10mvdomr.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_03(6)/10mvdomr.pdf) (дата звернення: 10.06.2019).
2. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні». 2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-%D1%80> (дата звернення: 10.06.2019).
3. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади». 15 лютого 2006 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/pras/29277890> (дата звернення: 12.06.2019).
4. Жук Ю.М. Організаційно-правове регулювання адміністративних послуг в Україні: Ефективність державного управління. 2015. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_43_31 (дата звернення: 13.06.2019).
5. Михайлюк Я. Б. Теоретичні засади надання адміністративних послуг у країнах Європейського Союзу та Україні. 12.06.2015. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/holovna/item/451-teoretychni-zasady-nadannya-administratyvnyh-poslug-u-krayinah-yevropeyskogo-soyuzu> (дата звернення: 15.06.2019).

References

1. Mikhailishin, V. (2010). *Orhanizatsiino-pravovi aspekty nadannia administratyvnykh posluh vykonavchymy orhanamy mistsevykh rad*. [Organizational-legal aspects of providing administrative services by executive bodies of local councils]. Retrieved from [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_03\(6\)/10mvdomr.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_03(6)/10mvdomr.pdf) [in Ukrainian].
2. *Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro skhvalennia Kontseptsii rozvytku systemy elektronnykh posluh v Ukraini»*. [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On Approval of the Concept of the Development of the Electronic Services System in Ukraine»]. (2016). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-%D1%80> [in Ukrainian].
3. *Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro skhvalennia kontseptsii rozvytku systemy nadannia administratyvnykh posluh orhanamy vykonavchoi vlady»*. [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On approval of the concept of development of the system of providing administrative services by executive authorities»]. (2006). Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/29277890> [in Ukrainian].

4. Zhuk, Yu. M. (2015). *Orhanizatsiino-pravove rehulivannia administratyvnykh posluh v Ukraini: Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia [Organizational and Legal Regulation of Administrative Services in Ukraine: Effectiveness of Public Administration]*. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_43_31 [in Ukrainian].
5. Mikhailuk, Ya. B. (2015). *Teoretychni zasady nadannia administratyvnykh posluh u krayinah Yevropeiskoho Soiuzu ta Ukraini [The theoretical basis for the provision of administrative services in the countries of the European Union and Ukraine]*. Retrieved from <http://applaw.knu.ua/index.php/holovna/item/451-teoretychni-zasady-nadannya-administratyvnyh-poslug-u-krayinah-yevropeyskogo-soyuzu> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 18.06.2019.