

Биков І.О.

Науково-дослідна лабораторія з проблемних питань кримінального аналізу Одеського державного університету внутрішніх справ
ORCID ID: 0000-0001-8206-2202

**НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ:
ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ**

У статті досліджено питання вдосконалення теоретичних аспектів організаційно-правової та управлінської системи надання адміністративних послуг та розуміння їх суті. Сучасні тенденції цифровізації є домінуючими в організації системи надання адміністративних послуг в Україні, що є одним із пріоритетів з точки зору забезпечення сталого розвитку системи надання адміністративних послуг та зміни парадигми їх сутнісного усвідомлення. Одним із результатів проведення адміністративно-територіальної реформи в державі є розподіл функцій та повноважень органів публічного адміністрування, в наслідок чого система органів місцевого самоврядування певною мірою зазнала трансформаційних змін в контексті отримання ширшої автономії в питаннях прийняття та впровадження управлінських рішень.

Досліджено основні аспекти еволюції та сучасного стану нормативно-правового регулювання надання адміністративних послуг та їх поняття й інші соціально обумовлені фактори, які призвели до створення системи центрів надання адміністративних послуг, які покликані оптимізувати в умовах децентралізації надання адміністративних послуг зацікавленим особам.

Проаналізовано проблематику надання адміністративних послуг, що стала одним із чинників перегляду та вдосконалення системи надання адміністративних послуг з точки зору осучаснення та оновлення підходів до їх надання та роботи із замовниками таких послуг. Досліджено основні доктринальні ідеї щодо визначення суті явища адміністративних послуг.

Проведене дослідження генези розвитку нормативного визначення поняття надання адміністративної послуги та доктринального виокремлення еволюції ідей надання адміністративних послуг в Україні. Проаналізовано поняття адміністративних послуг з точки зору державного управління та нормативно-правового визначення. Запропоновано розглядати концепт розширення нормативно-правового визначення суб'єктного складу зацікавлених осіб в отриманні адміністративних послуг. Розглянуто підходи до визначення мінімально можливих пакетів послуг, які центри надання адміністративних послуг можуть надаватися такими центрами за єдиним стандартом в Україні.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, муніципальні послуги; адміністративні послуги; адміністративна реформа; адміністративно – територіальна реформа; центр надання адміністративних послуг; територіальна громада.

Постановка проблеми. Теоретичні аспекти надання адміністративних послуг певною мірою знаходяться в рамках трансформаційного нормотворчого процесу та в умовах утвердження ідей цифровізації надання адміністративних послуг в контексті ідей налагодження співпраці суспільства та влади та гарантування кожній людині реального дотримання, захисту та реалізації їх прав та свобод. Таким чином, вдосконалення доктринальних підходів до розуміння перетворення управлінської системи надання адміністративних послуг в Україні є важливою. Так, дослідження понять, нормативних положень та організаційно –

управлінських стандартів надання адміністративних послуг в Україні є доцільним з точки зору переосмислення суті процесу надання адміністративних послуг та державної політики з даного напрямку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальнотеоретичні аспекти досліджуваної проблематики на теоретичному рівні досліджувалися такими вітчизняними науковцями як: В. Авер'янов, Т. Булковський, О. Буханевич, А. Васильєв, О. Гуненкова, Н. Добрянська, Д. Записний, Р. Калюжний, Т. Коломієць, Р. Мельник, А. Серенок та інші. Разом із тим, проблематику

впровадження цифрових технологій у публічній сфері досліджували такі науковці як: Н. Грицяк, В. Бакулєнко, І. Клименко, А. Семенченко та інші. Крім того, дослідженнями теоретичних питань та аспектів практичної реалізації надання адміністративних послуг в Україні займалися такі вчені як: В. Бєглиця, О. Дашаківська, А. Дешко, Н. Карпеко, А. Петриків, А. Слівак та інші. Проблематику функціонування механізмів надання адміністративних послуг також досліджували й іноземні вчені, серед яких: Н. Бьордсел, Л. Даймонд, М. Геддес, Дж. Грінвуд, М. Кйоне, Е. Лофлер, Л. Торрес та інші.

Аналіз вибраних наукових праць деяких із вищевказаних та інших авторів дає підстави констатувати, що сучасний стан теоретичних досліджень та деякі практичні аспекти, пов'язані зі створенням та подальшим реформуванням центрів надання адміністративних послуг в Україні, у тому числі у період воєнного стану, хоч і відображено в певній кількості вітчизняних публікацій, однак наявні дослідження доцільно доповнити ідеями єдиної комплексної концепції надання адміністративних послуг в Україні в умовах сьогодення. Разом із тим, сфера надання адміністративних послуг є досить динамічною у своєму розвитку саме тому, досі залишаються актуальними питання вдосконалення механізмів надання адміністративних послуг в умовах реформування організації реалізації державної політики в різних сферах суспільного життя. Дослідження різних аспектів питань оптимізації процесу надання адміністративних послуг і спрощення процедур їх отримання не втрачають своєї актуальності.

Метою статті є комплексне дослідження теоретичних аспектів ідей надання адміністративних послуг в Україні в умовах сьогодення та їх нормативно-правового регулювання.

Вклад основного матеріалу. З доктринальної точки зору, концепція розвитку ідей надання адміністративних послуг бере свій початок з досліджень науковців країн прогресивної демократії, які ставили перед собою питання вирішення проблематики надмірної бюрократизації. В Україні, як відомо, ідеї трансформації держави в сервісну прогресивну демократичну державу та реформи децентралізації разом із ідеями реалізації делегованих повноважень місцевими територіальними адміністраціями набули свого поширення та з часом реалізувалися, серед іншого, у створенні центрів надання адміністративних послуг.

Нині чинне законодавство України визначає поняття адміністративної послуги в статті 1 Закону України «Про адміністративні послуги» як результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або здійснення обов'язків такої особи відповідно до закону [1]. Однак, якщо проаналізувати суть даного поняття, вбачається, що в його основі є поняття послуги та характеризуючий її опис, тобто адміністративна. Таким чином, аналізуючи суть поняття послуга, очевидним вбачається те, що дана категорія є діяльністю задля задоволення інтересів замовника у досягненні певного результату. Саме тому доцільно говорити про те, що такі адміністративні послуги мають формуватися та бути покликаними на задоволення інтересів замовників таких послуг, тобто зацікавлених осіб в їх отриманні. Даний підхід може бути корисний з точки зору формування переліку таких послуг базуючись на задоволенні потреб громадян, які є потенційними замовниками таких послуг.

З точки зору державного управління, національна доктрина визначає поняття публічної послуги, як ті, які надаються органами державної влади та місцевого самоврядування й комунальними установами, підприємствами та організаціями [2, с. 163], а поняття адміністративної послуги – як результат публічно-владної діяльності адміністративного органу [2, с. 9].

З урахуванням того, що сьогодні відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.08.2021 № 969-р «Про внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523» [3] конкретизовано переліки адміністративних послуг, які є обов'язковими для надання через центри надання адміністративних послуг, що надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у порядку виконання делегованих повноважень, констатуємо про імперативний порядок встановлення таких послуг та, відповідно, порядок їх надання.

Так, з аналізу поняття адміністративної послуги наведеного законодавцем в статті 1 Закону України «Про адміністративні послуги» вбачається визначенням суб'єктів даної послуги, тобто фактично зацікавлених осіб в її отриманні, які конкретизовані законодавцем в пункті 2 статті 1 вказаного вище закону як суб'єкти звернення до числа яких віднесено фізичних та юридичних осіб [1]. Разом із тим, у даному переліку відсутні фізичні особи-

підприємці та самозайняті особи. Однак, як відомо, фізичні особи-підприємці та самозайняті особи, як і фізичні та юридичні особи є досить активними учасниками публічно-правових відносин. Отже, на сьогодні, відповідно до діючої редакції аналізованого закону вбачається, що фізичні особи-підприємці та самозайняті особи фактично не мають можливості звернутися до центрів надання адміністративних послуг у даному правовому статусі, а вимушені це робити як фізичні особи. Водночас такий стан речей, в умовах постійно прогресуючого розвитку суспільних відносин та збільшення можливостей системи урізноманітнювати перелік, суть та об'єм адміністративних послуг може виявитися недоречним. Крім того, в аналогічному стані знаходяться і громадські об'єднання, які діють без створення юридичної особи.

Як зазначає В. Авер'янов, поява категорії адміністративні послуг спрямована на перегляд суті відносин між органами публічного управління та споживачами послуг, а категорія послуг означає реалізацію обов'язків влади перед своїми громадянами та створення умов для забезпечення належного виконання ними їх прав та інтересів [4].

Аналізуючи Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, яка наразі є чинною, відзначимо що даний документ на нормативному рівні закріпив основні засади та ідеї концепту надання адміністративних послуг. Так, зазначена Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади в її загальних положеннях також надає визначення поняття адміністративної послуги, як результату здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо) [5].

Разом із тим, аналогічні вищенаведеним положенням щодо визначення поняття адміністративних послуг містилися і в Тимчасовому порядку надання адміністративних послуг, який наразі не є чинним документом, але з історичної точки зору формування нормативно-правової ідеї станов-

лення поняття адміністративної послуги документ є значимим. Так, адміністративна послуга згідно з положеннями Тимчасового порядку надання адміністративних послуг, такі послуги розуміються, як результат здійснення суб'єктом повноважень щодо прийняття згідно з нормативно-правовими актами на звернення фізичної або юридичної особи адміністративного акту, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрація тощо) [6].

Таким чином, порівнюючи зазначені поняття із наведеним поняттям у Законі України «Про адміністративні послуги», констатуємо, що дані визначення не є повністю тотожними, однак, на нашу думку, поняття закріплене в Законі України «Про адміністративні послуги» є ширшим за своєю суттю та більш прогресивним з точки зору нормопроєктувальної техніки та об'єму нормативно-правового регулювання.

На думку С. Клімова, адміністративні послуги можуть бути реалізовані як: діяльність органу публічного управління, що спрямована на забезпечення реалізації прав й законних інтересів споживачів послуг або як результат владної діяльності органу публічного управління [7]. З точки зору М. Воронова, адміністративні послуги є частиною публічних послуг, які надаються органами публічної влади, а сам процес пов'язаний із реалізацією нормативно встановлених власних або делегованих повноважень [8].

Висновки. Аналіз досліджуваної проблематики демонструє еволюційний аспект нормативно-правового та нормопроєктувального аналізу нормативно-визначеного поняття та концепту адміністративних послуг. Проаналізовано правовий зміст поняття адміністративних послуг та досліджено його сутнісну складову з точки зору генези ідеї нормативного визначення поняття. Порушено проблематику суб'єктного складу замовників адміністративних послуг. Запропоновано уніфікувати підходи до мінімально встановлених стандартів та об'ємі адміністративних послуг, які надаються центрами надання адміністративних послуг.

Список літератури:

1. Про адміністративні послуги. Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>
2. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби. 2005. 251 с.

3. Про внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.08.2021 № 969-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/969-2021-%D1%80#Text>

4. Авер'янов В. До питання про поняття так званих «управлінських послуг». *Право України*. 2002. № 6. С. 125-127.

5. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 р. № 90-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80>

6. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг. Постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2009 р. № 737. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/737-2009-%D0%BF#Text>

7. Клімова С.М. Удосконалення законодавства щодо надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування в Україні. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. №3. С. 120-129.

8. Воронов М. Адміністративно-правові аспекти досліджень публічних послуг та їх класифікації. *Юридичний журнал: аналітичні матеріали. Коментарі. Судова практика*. 2012. № 10. С. 62-70.

Bykov I.O. PROVISION OF ADMINISTRATIVE SERVICES IN UKRAINE: THEORETICAL ASPECT

The article investigates the issues of improving the theoretical aspects of the organizational, legal and managerial system of administrative services provision and understanding of their essence. Modern trends of digitalization are dominant in the organization of the administrative service delivery system in Ukraine, which is one of the priorities in terms of ensuring sustainable development of the administrative service delivery system and changing the paradigm of their essential understanding. One of the results of the administrative-territorial reform in the State is the division of functions and powers of public administration bodies, as a result of which the system of local self-government bodies has undergone transformational changes to a certain extent in the context of obtaining greater autonomy in making and implementing management decisions.

The article examines the main aspects of the evolution and current state of regulatory and legal regulation of administrative service provision, as well as their concept and other socially determined factors which led to the creation of a system of administrative service centers designed to optimize the provision of administrative services to stakeholders in the context of decentralization.

The article analyses the issues of administrative services provision, which has become one of the factors of revision and improvement of the administrative services provision system in terms of modernization and updating of approaches to their provision and work with customers of such services. The author examines the main doctrinal ideas on defining the essence of the phenomenon of administrative services.

The author studies the genesis of the development of the statutory definition of the concept of administrative service provision and the doctrinal distinction of the evolution of ideas of administrative service provision in Ukraine. The author analyses the concept of administrative services from the point of view of public administration and legal definition. It is proposed to consider the concept of expanding the regulatory and legal definition of the subject composition of stakeholders in obtaining administrative services. The author considers approaches to determining the minimum possible packages of services that can be provided by administrative service centers under a single standard in Ukraine.

Key words: *administrative and legal regulation, municipal services; administrative services; administrative reform; administrative and territorial reform; administrative service center; territorial community.*