

## ГЕНЕЗИС РОЗВИТКУ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

## GENESIS OF PUBLIC SERVICE PROVISION IN UKRAINE

Бурцева О.В.,

кандидат юридичних наук,

директор

ТОВ «Стандарт Капітал Інвест»

Легеца Є.О.,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності  
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Наукову статтю присвячено висвітленню стану наукової розробки надання публічних послуг в Україні. Висвітлюються здобутки вчених-адміністративістів, підходи щодо розуміння категорій публічних та адміністративних послуг, що надаються органами публічної адміністрації.

**Ключові слова:** послуга, адміністративна послуга, публічна послуга, органи публічної адміністрації, положення, концепція, розуміння.

Научная статья посвящена освещению состояния научной разработки предоставления публичных услуг в Украине. Освещаются достижения ученых-административистов, подходы к пониманию категорий публичных и административных услуг органами публичной администрации.

**Ключевые слова:** услуга, административная услуга, публичная услуга, органы публичной администрации, положения, концепция, понимание.

The scientific article is devoted to coverage of the state of scientific development of public services in Ukraine. Reveals the achievements of scientists administrativistiv approaches to understanding the categories of public and administrative services provided by the public administration.

**Key words:** service, administrative service, public service, public administration bodies, position, concept understanding.

**Постановка проблеми.** Найчастіше державу для громадянина уособлюють саме надавачі адміністративних послуг – чиновники та посадові особи, що видають ліцензії, довідки, сертифікати. Фактично лише в моменти стояння у чергах та відчуття своєї неспроможності громадянин замислюється над вічним питанням потреби в державі як апараті примусу, а не в апараті служіння народу. Громадяни у відносинах із владою повинні бути не прохачами, а споживачами послуг. При цьому 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 [1, с. 116].

**Стан опрацювання.** Теоретичне підґрунтя надання адміністративних послуг розглядалося такими вченими: К.К. Афанасьєвим, С.О. Барановим, В.М. Бесчастним, Н.В. Васильєвою, В.Л. Грохольським, І.П. Голосніченком, І.В. Дроздовою, О.Ю. Іващенко, Ю.В. Іщенко, Р.А. Калюжним, С.Ф. Константиновим, В.К. Колпаковим [2], І.Б. Коліушко, Є.О. Легецою, О.М. Острах, В.В. Столбовою, Г.М. Писаренко, О.О. Сосновиком, В.П. Тимошуком та ін. Однак комплексного наукового дослідження надання публічних послуг в Україні не проводилося.

**Метою статті** є розкриття стану наукової розробки надання публічних послуг в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Концепцією адміністративної реформи в Україні запропоновано таку нову функцію виконавчої влади, як надання «управ-

лінських послуг», а «управлінські послуги» визначені як «послуги з боку органів виконавчої влади, що є необхідною умовою реалізації прав і свобод громадян – зокрема, реєстрація, ліцензування, сертифікація та ін.» [3].

Сьогодні це питання виявило дещо протилежні підходи, вчені ще не виробили загально визнаного тлумачення поняття «управлінські послуги».

Так, В.Б. Авер'янов, підтверджуючи правомірність і термінологічну визначеність поняття «послуги» з боку органів виконавчої влади, звертає увагу на певну недоречність характеристики цих послуг як «управлінських». Натомість акцентує увагу не на «владно-організаційному» аспекті відповідних дій (оскільки управління – це владно-організуєчий вплив), а на тій ознаці, що вони здійснюються органами публічної (державної і самоврядної) адміністрації. Тобто найдоцільнішим є термін «адміністративні послуги» [4, с. 38]. Учений пропонує пояснення, що зазначена термінологічна заміна ґрунтується на визнанні того очевидного факту, що державна влада – це реалізація аж ніяк не тільки правомочностей, що зобов'язують громадянина, а й виконання певних обов'язків держави перед громадянином, за стан чого (виконання) вона цілком відповідальна перед ним. Кількість таких обов'язків є головною ознакою справжньої демократичної держави [5, с. 126].

У свою чергу, І.Б. Коліушко і В.П. Тимошук вважають за доцільне використання поняття «адміні-

стративні послуги», зокрема «публічні послуги», звертаючи увагу, що так зване «широке» розуміння поняття управлінських послуг фактично тотожне поняттю «державні послуги», яке охоплює також послуги, за надання яких органи державної влади та органи місцевого самоврядування несуть опосередковану відповідальність, хоча безпосередньо їх не надають (наприклад, медична допомога).

Звернено також увагу на те, що управлінська послуга має кінцеву форму індивідуального адміністративного акта і є результатом адміністративно-процедурної діяльності, тому доцільно використовувати термін «адміністративні послуги» [6, с. 171].

Відомий доктор юридичних наук, професор І.П. Голосніченко наголошує, що не всяка розпорядча діяльність, навіть спрямована на реалізацію прав і свобод громадян, є послугою. Адже вся діяльність органів виконавчої влади, їх посадових і службових осіб має призначенням забезпечувати права й свободи громадян та інших осіб [7, с. 87]. Учений визначає управлінську послугу як створення організаційних умов для реалізації свого права громадянином або іншим суб'єктом адміністративно-правових відносин [8, с. 8].

Дослідники Центру політико-правових реформ визначають адміністративні послуги як публічні послуги, які надаються органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень. Вони зазначають, що прикметник «адміністративні» вказує на суб'єкт, який надає послуги (адміністрацію), та владну (адміністративну) природу діяльності щодо надання цих послуг [9, с. 54].

Вважається, що прикметник «адміністративні» є більш вдалим і коректним, тому що, як слушно було зазначено вище, вказує на суб'єкт, який надає такі послуги, – на адміністрацію, адміністративні органи. Крім того, слід цілком погодитись із дослідниками, які вживають прикметник «адміністративні», що точно характеризує владно-публічну (адміністративну) природу діяльності щодо надання таких послуг.

Варто відзначити внесок учених-адміністративістів, які у своїх працях приділяли значну увагу питанням надання адміністративних послуг у різних сферах або певному суб'єктові, зокрема: І.О. Бондаренко «Організаційно-правові основи надання послуг у галузі митної справи» [10], Т.О. Бульковський «Управління якістю надання адміністративних послуг Міністерством внутрішніх справ України» [11], Н.В. Васильєва «Теоретико-методологічні засади формування та розвитку системи надання адміністративних послуг на регіональному рівні» [12], О.О. Воронятніков «Адміністративно-правовий статус Державної міграційної служби України» [13], В.І. Горбатюк «Механізми надання адміністративних послуг у сфері управління державними фінансами» [14], С.Л. Дембіцька «Правові засади діяльності з надання адміністративних послуг населенню України органами місцевого самоврядування» [15], О.Ю. Костін «Адміністративні послуги, що нада-

ються Державною прикордонною службою України» [16], І.А. Мордвін «Адміністративні послуги податкових органів України» [17], В.В. Петьовка «Правове регулювання надання адміністративних послуг в Україні» [18], В.І. Сіверін «Адміністративно-правові засади надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації» [19], Я.І. Скоромний «Адміністративні послуги у сільському господарстві України» [20], І.С. Сорокіна «Районна державна адміністрація як суб'єкт надання адміністративних послуг» [21], О.В. Тер-Степанян «Адміністративно-правові засади надання адміністративних послуг у сфері телекомунікацій та поштового зв'язку» [22], К.В. Химичук «Правове регулювання надання адміністративних послуг органами юстиції України» [23], Л.І. Приймак «Публічні послуги в діяльності Державної податкової служби України: організаційно-правові засади» [24] тощо.

Так, у дослідженні Л.І. Приймак «Публічні послуги в діяльності Державної податкової служби України: організаційно-правові засади» з'ясовано поняття, правову природу та види публічних послуг; проаналізовано поняття й ознаки державних послуг як різновиду публічних послуг; охарактеризовано зарубіжний досвід правового регулювання публічних послуг; охарактеризовано діяльність органів Державної податкової служби України в сучасних умовах та класифікацію видів її забезпечення тощо.

Повністю погоджуємось із вченим, котрий зазначає, що в основу публічних послуг покладений публічний інтерес, під яким розуміється визначений державою та забезпечений правом інтерес соціальної спільноти, задоволення якого служить умовою та гарантією її існування і розвитку. Аналіз різноманітних визначень поняття «публічні послуги» дозволив зробити висновок щодо доцільності розгляду їх як усіх послуг, що надаються публічним сектором (державним та самоврядним) або деякими іншими суб'єктами фізичним і юридичним особам за їх зверненням, яке оформлюється відповідно до норм чинного законодавства України. Вченим з'ясовано існування загальної тенденції щодо визначення ознак публічних послуг, якими є індивідуальність, соціальна спрямованість, ініціатива особи.

Аналіз правових відносин у сфері надання публічних послуг дозволив переконатися, що починає формуватись інститут публічних послуг як комплексний інститут права, невід'ємним складником якого, серед іншого, є адміністративне право.

У дослідженні проаналізовано стан наукових праць і чинного законодавства України. У дослідженні розглянуто різноманітні критерії класифікації, зокрема такі: 1) за суб'єктом надання (державні і муніципальні); 2) за юридичними наслідками (адміністративні, інформаційно-консультаційні). Відзначається, що різновиди послуг, які входять до цих класифікацій, містять характерні ознаки, що властиві публічним послугам, водночас зберігаючи додаткові власні ознаки, які й вирізняють їх як той чи інший різновид публічних послуг. При цьому вважається, що поняття «публічні послуги» є загаль-

ним, родовим поняттям, що й зумовило дослідження саме публічно-сервісної діяльності як загальної діяльності щодо надання послуг (державних, адміністративних, інформаційно-консультаційних та ін.).

Зупинимося на характеристиці деяких тем досліджень. Доктор технічних наук Н.В. Васильєва у своєму дослідженні обґрунтувала теоретико-методологічні засади та розробила практичні рекомендації щодо формування та розвитку системи надання адміністративних послуг на регіональному рівні. Ученою здійснено системний аналіз наукових напрацювань і розкрито категоріально-понятійний апарат теорії державного управління у контексті надання адміністративних послуг. Виокремлено концептуальні підходи до маркетингу надання послуг у державному управлінні. Досліджено методологічне забезпечення моніторингу оцінювання надаваних органами виконавчої влади адміністративних послуг. Обґрунтовано необхідність застосування компетентнісного підходу до професіоналізації кадрів у сфері надання адміністративних послуг. Узагальнено досвід пострадянських країн із реформування системи надання АП із метою адаптування його позитивних рис в Україні. Сформовано концептуальні положення систематизації механізмів формування та розвитку системи надання адміністративних послуг. З'ясовано еволюцію формування і розвитку системи, розкрито зміну доктрини надання адміністративних послуг. Доведено необхідність інновацізацій процесу надання адміністративних послуг, зокрема на регіональному рівні. Здійснено аналіз соціологічної діагностики громадської думки щодо оцінки якості надання адміністративних послуг на регіональному рівні. Обґрунтовано необхідність застосування підходу з управління проектами у прийнятті управлінських рішень у сфері надання адміністративних послуг [25, с. 36].

У свою чергу, у дисертаційному дослідженні адміністративно-правових засад надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації учений В.І. Сіверін розглядає теоретичні та практичні проблеми надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації. Зокрема, вченим досліджено поняття публічної послуги, узагальнено її розуміння у науці та практиці. Визначено поняття та ознаки дозвільної послуги та її місце серед інших публіч-

них послуг. Проаналізовано чинне в Україні законодавство, яке регулює порядок надання дозвільних послуг, встановлено ознаки адміністративно-правових відносин у сфері надання дозвільних послуг на основі загальних ознак адміністративно-правових відносин, конкретизовано їх відповідно до специфіки цієї сфери, у якій вони виникають. На основі комплексного дослідження запропоновано класифікацію дозвільних послуг, які надаються суб'єктами публічної адміністрації, з'ясовано сутність й особливості дозвільних процедур у сфері забезпечення окремих напрямів національної безпеки.

Особливу увагу приділено адміністративній відповідальності та механізму застосування адміністративних стягнень за вчинення правопорушень у сфері надання дозвільних послуг, який регулюється поряд із Кодексом України про адміністративні правопорушення іншими нормативними актами, більшість із яких є підзаконними, мають відомчу спрямованість, що ускладнює процедуру їх реалізації. Обґрунтовано науково-теоретичні висновки та практичні пропозиції, спрямовані на вдосконалення законодавства, норми якого регулюють відносини у сфері надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації [19, с. 16].

**Висновки.** Таким чином, підсумовуючи аналіз стану сучасних наукових розробок надання публічних послуг в Україні, слід констатувати таке: увага як науковців, так і практиків приділяється загальним засадам надання публічних послуг в Україні (поняттю, сутності адміністративних послуг, принципам класифікації, оцінювання якості тощо); особливого розвитку набуло дослідження правових проблем діяльності органів публічної адміністрації, результатом чого є внесення низки змін та доповнень до чинного законодавства, яке стосується надання публічних послуг; значна увага приділяється питанням надання публічних послуг у різних сферах або певному суб'єктові тощо.

Водночас аналіз наукових публікацій, монографічних досліджень, практичних рекомендацій, а також результати діяльності органів публічної адміністрації з надання публічних послуг в Україні свідчать, що комплексного наукового підходу потребує дослідження особливостей надання публічних послуг в Україні.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упорядник В.П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
2. Колпаков В.К. Адміністративні послуги в українському праві / В.К. Колпаков // Адміністративне право в сучасному вимірі. – К., 2010. – С. 56–62.
3. Концепція адміністративної реформи в Україні. – К. : Держ. комісія з проведення в Україні адмін. реформи, 1998. – 62 с.
4. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
5. Авер'янов В. До питання про поняття так званих «управлінських послуг» / В. Авер'янов // Право України. – 2002. – № 6. – С. 125–127.
6. Коліушко І. Адміністративні послуги з боку органів виконавчої влади / І. Коліушко, В. Тимошук // Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Ін-Юре, 2002. – 668 с.
7. Голосніченко І. Правове регулювання надання державних управлінських послуг та вирішення адміністративних спорів / І. Голосніченко // Право України. – 2003. – № 10. – С. 86–89.
8. Адміністративне право України: основні поняття : [навч. посіб.] / за заг. ред. І.П. Голосніченка. – К. : ГАН, 2005. – 232 с.

9. Реформування основних адміністративно-правових інститутів: проблеми теорії і практики : матер. семінару (м. Київ, 28 лист. 2003 р.) / Центр політико-правових реформ. – 58 с.
10. Бондаренко І.О. Організаційно-правові основи надання послуг в галузі митної справи : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / І.О. Бондаренко ; Нац. акад. держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2006. – 19 с.
11. Булковський Т.О. Управління якістю надання адміністративних послуг Міністерством внутрішніх справ України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр-ня : спец. 25.00.02 / Т.О. Булковський ; Акад. муніцип. упр-ня. – К., 2013. – 20 с.
12. Васильєва Н.В. Теоретико-методологічні засади формування та розвитку системи надання адміністративних послуг на регіональному рівні : автореф. дис. ... докт. наук з держ. упр-ня : спец. 25.00.02 / Н.В. Васильєва. – К., 2014. – 38 с.
13. Воронятніков О.О. Адміністративно-правовий статус державної міграційної служби України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.О. Воронятніков ; ДВНЗ «Запоріж. нац. ун-т» МОНМС України. – Запоріжжя, 2012. – 17 с.
14. Горбатюк В.І. Механізми надання адміністративних послуг у сфері управління державними фінансами : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр-ня : 25.00.02 / В.І. Горбатюк ; Нац. акад. держ. упр-ня при Президентові України. – К., 2014. – 20 с.
15. Дембіцька С.Л. Правові засади діяльності з надання адміністративних послуг населенню України органами місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / С.Л. Дембіцька ; Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Л., 2010. – 16 с.
16. Костін О.Ю. Адміністративні послуги, що надаються Державною прикордонною службою України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.Ю. Костін ; МОНМС України, Нац. авіац. ун-т. – К., 2013. – 20 с.
17. Мордвін І.А. Адміністративні послуги податкових органів України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / І.А. Мордвін ; Нац. авіац. ун-т. – К., 2013. – 20 с.
18. Петьовка В.В. Правове регулювання надання адміністративних послуг в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В.В. Петьовка ; ВР України, Ін-т законодавства ВР України. – К., 2014. – 20 с.
19. Сіверін В.І. Адміністративно-правові засади надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації. : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В.І. Сіверін ; ХНУВС. – Харків, 2010. – 18 с.
20. Скоромний Я.І. Адміністративні послуги у сільському господарстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Я.І. Скоромний ; КМ України, Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. – К., 2015. – 21 с.
21. Сорокіна І.С. Районна державна адміністрація як суб'єкт надання адміністративних послуг : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / І.С. Сорокіна ; Нац. авіац. ун-т. – К., 2014. – 20 с.
22. Тер-Степанян О.В. Адміністративно-правові засади надання адміністративних послуг у сфері телекомунікацій та поштового зв'язку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.В. Тер-Степанян ; ДВНЗ «Запоріж. нац. ун-т». – Запоріжжя, 2014. – 15 с.
23. Химичук К.В. Правове регулювання надання адміністративних послуг органами юстиції України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / К.В. Химичук ; Нац. авіац. ун-т. – К., 2014. – 19 с.
24. Приймак Л.І. Публічні послуги в діяльності державної податкової служби України: організаційно-правові засади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Л.І. Приймак ; КМ України, Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. – К., 2013. – 21 с.
25. Васильєва Н.В. Теоретико-методологічні засади формування та розвитку системи надання адміністративних послуг на регіональному рівні : автореф. дис. ... докт. наук з держ. упр-ня : спец. 25.00.02. / Н.В. Васильєва. – К., 2014. – 38 с.