

УДК 342.95:351.74(075)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.02.83>

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Павлович-Сенета Я.П.,

*кандидат юридичних наук, доцент,**доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін**Львівського державного університету внутрішніх справ*

ORCID: 0000-0002-3491-8878

### Павлович-Сенета Я.П. Адміністративно-правовий механізм надання публічних послуг в Україні.

У статті висвітлено організаційно-правовий механізм надання публічних послуг в Україні. Зокрема, досліджено теоретико-правові підходи до поняття публічні послуги та їх відмежування від інших видів послуг, що надаються органами державної влади та місцевого самоврядування. Зазначено, що на висвітлення дефініції «публічні послуги» суттєвий вплив має наукова дисципліна, в контексті якої досліджується це явище. Встановлено, що поняття «публічні послуги» об'єднує найбільш широке розуміння різноманітних послуг, що надаються державою або місцевими органами влади громадянам та юридичним особам. Це можуть бути послуги з охорони здоров'я, надання освіти, транспортні та соціальні послуги, фінансові послуги і страхування, правоохоронні послуги та власне адміністративні послуги, а також інші послуги, спрямовані на задоволення потреб усіх членів суспільства. Разом з тим, звертається увага на те, що надання публічних послуг завжди має бути зорієнтоване на категорію «публічний інтерес», що є змінною соціальною цінністю, яка в тих чи інших політико-правових умовах відображає інтерес усієї або домінуючої частини суспільства, що визначений через законодавство та впроваджується у життя через діяльність публічної адміністрації.

Встановлено прямий взаємозв'язок з іншими видами послуг, які можна отримати у сфері публічного адміністрування, зокрема державними, муніципальними, адміністративними, соціальними. Розкрито становлення інституту публічних послуг в Україні та особливості його формування. Зазначено, що сьогодні існує чимала законодавча основа для надання публічних послуг та ціла система органів, що їх надають. Одночасно зазначено, що наукове, правове, організаційне та інформаційне забезпечення системи надання публічних послуг, формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу їх надання, постійно потребує удосконалення.

**Ключові слова:** адміністративні послуги; органи державної влади; права людини; публічний інтерес; публічні послуги; соціальні послуги; центри надання адміністративних послуг.

### Pavlovych-Seneta Ja. Administrative and legal mechanism of public service provision in Ukraine.

The article highlights the administrative and legal mechanism of providing public services in Ukraine. In particular, the study of theoretical and legal approaches to the concept of public services and their differentiation from other types of services provided by state authorities and local governments. It is noted that the definition of "public services" is significantly influenced by the scientific discipline in the context of which this phenomenon is studied. It was established that the concept of "public services" unites the broadest understanding of various services provided by the state or local authorities to citizens and legal entities. These can be health care services, education, transportation and social services, financial services and insurance, law enforcement services and administrative services, as well as other services aimed at meeting the needs of all members of society. At the same time, attention is drawn to the fact that the provision of public services must always be oriented to the category of "public interest", which is a variable social value that, in certain political and legal conditions, reflects the interest of the entire or dominant part of society, as determined by legislation and implemented through the activities of public administration.

A direct relationship has been established with other types of services that can be obtained in the field of public administration, in particular, state, municipal, administrative, and social services. The formation of the institute of public services in Ukraine and the peculiarities of its formation are disclosed. It is noted that today there is a considerable legislative basis for the provision of public services and a whole system of bodies that provide them. At the same time, it is stated that

the scientific, legal, organizational and information support of the system of providing public services, the formation of mechanisms for scientific and informational monitoring of their provision, constantly needs improvement.

**Key words:** administrative services; public authorities; Human Rights; public interest; public services; social services; administrative service centers.

**Постановка проблеми.** Україна, перебуваючи в складі тоталітарної радянської системи багато десятиліть, зазнала значного гальмування у розвитку багатьох інститутів її правової системи, у тому числі і наданні публічних послуг. Ставши незалежною державою і проголосивши демократичний, правовий та соціальний вектор розвитку, наша країна почала активно модернізувати сферу публічних послуг. І варто зазначити, що у цьому напрямку відбулося чимало позитивних зрушень.

По-перше, проблема надання публічних послуг стала постійним об'єктом наукових досліджень вчених різних спеціальностей; по-друге, прийнято базове законодавство, що регулює окремі питання надання публічних послуг; по-третє, по всій території держави відкрито безліч ЦНАПів, що максимально наближують окремі послуги до споживача; по-четверте на державному і муніципальному рівні ведеться постійна робота, щодо удосконалення вже існуючої системи організації надання публічних послуг. Незважаючи на це, наукове та інформаційне забезпечення системи надання публічних послуг, формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу їх надання, постійно потребує удосконалення, що і визначає актуальність дослідження цієї теми.

**Метою статті** є дослідження теоретико-правових підходів щодо визначення публічних послуг та адміністративно-правового механізму їх надання в Україні.

**Стан опрацювання проблематики.** Проблематика встановлення співвідношення між категоріями і термінами, якими окреслюють публічно-сервісну діяльність держави, певною мірою була предметом наукових досліджень таких вчених, як В. Авер'янов, І. Голосніченко, І. Коліушко, В. Тимошук та ін. Натомість, у юридичній літературі все ще бракує робіт, у яких би аналізувався взаємозв'язок між адміністративними послугами та іншими подібними та тотожними поняттями, що позначають сервісне спрямування діяльності публічної адміністрації та механізмом їх надання. Проблема набуває особливої актуальності за умов адаптації національного законодавства до стандартів Європейського Союзу.

Виклад основного матеріалу. Теорію публічних послуг сформовано на основі досвіду таких

держав як Великобританія, США, Канада, Нідерланди, Швеція, Фінляндія, де з 1980-х років відбулася зміна пріоритетів у формі та засадах відносин між громадянами та владою. Світова та європейська практики свідчать, що інститут надання публічних послуг є чітко налагодженим механізмом, який віддзеркалює демократизм системи державного устрою і спрямований на підвищення якості життя населення, раціональне та ефективне вирішення проблем громадян. У багатьох зарубіжних країнах надання державних, муніципальних, публічних, управлінських, адміністративних послуг визначено в процесі адміністративної реформи, тому що воно є однією з основних форм відносин громадян та влади, за якої держава є постачальником цих послуг [1, с. 280].

З часу отримання незалежності у вітчизняному законодавстві використовували різноманітні терміни, такі як «управлінські», «адміністративні», «державні» та «публічні» послуги, якими намагалися окреслити певні складові владно-розпорядчої діяльності органів публічної влади.

Характеристика поняття «послуги» залежить від того, представники якої науки чи дисципліни її здійснюють. Адже, зміст цього поняття буде мати певні відмінності, залежно від публічної чи приватної сфери, виду економічних відносин, матеріального чи нематеріального вираження, суб'єктів та об'єктів відносин, тощо.

Оскільки, предметом цієї статті є публічні послуги, варто зазначити, що в основі їх надання має бути публічний інтерес. Концепція публічного інтересу є основоположною для сучасного адміністративного права більшості країн світу. Але ані законодавчого, ані однозначного доктринального визначення цього абстрактного та масштабного за змістом поняття сьогодні немає. Завдяки цьому визначення публічного інтересу відбувається в різних політико-правових та соціально-економічних умовах по-різному. Завдання публічної адміністрації – самостійно встановити в чому полягає інтерес суспільства у даний момент його функціонування та реалізувати його у взаємовідносинах з приватними особами. Як зазначав В. Авер'янов, «ефективне і вільне здійснення прав людини, формування системи виконавчої влади, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності стане служіння народові та національним інтересам є одними з головних ознак демократичного суспільства і правової держави» [2, с. 125].

Іншими словами публічна адміністрація при утворенні приймає на себе зобов'язання, щодо задоволення інтересів усього суспільства і окремих громадян. Серед них є зобов'язання публічного характеру, виконання яких потребує

використання владних повноважень [3, с. 24]. Таким чином, можна припустити, що публічний інтерес усієї соціальної спільноти і держави має співпадати і це виражений через законодавство правомірний інтерес усього або домінуючої частини суспільства.

Різноманіття підходів щодо характеристики публічних послуг, можна спостерігати не тільки в науці, але й в правотворчості. Так у Концепції адміністративної реформи в Україні від 1998 р. зазначається, що «виконавча влада, реалізуючи призначення демократичної, соціальної правової держави, створює умови для реалізації прав і свобод громадян, а також надання їм широкого кола державних, в тому числі управлінських, послуг» [4].

У Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади закріплено: «послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні, становлять сферу публічних послуг» [5].

Сьогодні про послуги що надаються публічною владою фізичним чи юридичним особам згадано у багатьох законах України. Це, насамперед, «Про громадянство», «Про громадські об'єднання», «Про державну реєстрацію актів цивільного стану», «Про імміграцію», «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань», «Про адміністративні послуги», «Про Національну поліцію», «Про стандартизацію», «Про ліцензування видів господарської діяльності», «Про адміністративну процедуру» та безліч інших.

На думку Т.В. Серьогіної, основу визначення поняття «публічні послуги» складають такі їх основні ознаки:

- суб'єктом надання виступає орган публічної влади;
- є результатом процесів діяльності здійснення владних повноважень;
- потенційно не передбачає отримання прибутку;
- спрямовані на вирішення інтегрованих потреб;
- право на отримання визначається законом.

Виходячи з перелічених ознак, вчена зазначає, що «публічна послуга» – це результат діяльності публічних органів, спрямований на вирішення пов'язаних між собою публічної та конкретної особистої потреби, право на отримання якої визначається/має визначатися законом [6, с. 86].

Дослідниця публічних послуг С.І. Чаусовська виділяє такі їх ознаки:

- спрямованість на задоволення певних потреб фізичних та юридичних осіб;

- надаються за зверненням фізичних та юридичних осіб;
- надаються під час особистого контакту із заявником;
- мають нематеріальний характер та чітку адресну спрямованість;
- є невід'ємними від суб'єктів надання послуги;
- мають соціальну значимість;
- зумовлені публічним інтересом;
- забезпечені фінансовими ресурсами від будь-яких типів публічних інституцій;
- принципи і процедури надання послуг закріплені в нормативно-правових актах [7, с. 106].

Центром політико-правових реформ було запропоновано таку класифікацію послуг:

державні послуги, що надаються органами державної влади (насамперед виконавчої) та державними підприємствами, установами і організаціями;

муніципальні послуги (у Великобританії їх називають «громадськими послугами»), що надаються органами місцевого самоврядування (громадами) та комунальними (муніципальними) підприємствами, установами і організаціями;

публічні послуги – державні і муніципальні послуги (послуги публічної влади);

адміністративні послуги – державні і муніципальні послуги, які здійснюються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування за типом безпосереднього надання кінцевим споживачам [8].

На наш погляд, дефініція «публічні послуги» об'єднує найбільш широке розуміння різноманітних послуг, що надаються державою або місцевими органами влади громадянам та юридичним особам. Це можуть бути послуги з охорони здоров'я, надання освіти, транспортні та соціальні послуги, фінансові послуги і страхування, правоохоронні послуги та власне адміністративні послуги, а також інші послуги, спрямовані на задоволення потреб усіх членів суспільства.

В Україні існує розгалужена система суб'єктів, що надають публічні послуги. Це, зокрема, органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, різноманітні державні та комунальні підприємства та установи, а також неприбуткові громадські організації та приватні компанії, що отримали делеговані повноваження на надання певних послуг відповідно до законодавства.

Разом з тим, варто розмежовувати інститути «публічних послуг» та «адміністративних послуг». Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги», адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних по-

слуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або здійснення обов'язків такої особи відповідно до закону [9]. Згідно з Концепцією розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, адміністративна послуга визначена, як складова державних і муніципальних послуг.

На наш погляд вони співвідносяться як ціле і частина. Адже, адміністративні послуги пов'язані здебільшого не з безпосередньою реалізацією права, а з юридичним оформленням такого процесу. Адміністративні послуги зазвичай включають у себе отримання документів, заяв та інших матеріалів, пов'язаних з діяльністю органів публічної влади. Це може включати оформлення паспортів, видачу дозволів, реєстрацію місця проживання, отримання витягів із реєстрів та інші адміністративні процедури.

Метою удосконалення публічних послуг в Україні є зробити ці послуги ще доступнішими та якіснішими для громадян. Це особливо актуально в умовах воєнного часу, коли велика кількість наших громадян опинились в екстремальних соціально-економічних умовах. Тому, удосконалення державної політики у сфері надання послуг для вимушено переселених осіб є, на наш погляд, першочерговим пріоритетом. Не завжди посадовці органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади наслідують поскаржитись Уряду та профільним міністерствам про практичні проблеми. Тому, завданням для науковців та представників громадських об'єднань є виявлення проблем у механізмі надання публічних послуг та пошук шляхів їх вирішення.

**Висновки.** Категорією «публічні послуги» сьогодні об'єднується весь спектр сервісної діяльності держави. Це найбільш широке поняття, що охоплює різні види соціальних, освітніх, медичних, економічних, транспортних, адміністративних, інформаційних та багатьох інших послуг. Розвиток адміністративно-правового механізму надання публічних послуг в Україні може охоплювати подальше впровадження електронного урядування, спрощення адміністративних процедур, зменшення бюрократії, передання більшості адміністративних послуг на муніципальний рівень, що підвищить їх доступність для громадян, а також вдосконалення системи моніторингу та оцінки якості надання послуг.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Чечель А.О., Омелянович Р.А. Державне управління у сфері надання адміністративних послуг: європейський досвід. *Право та державне управління*. 2021. № 1. С. 279–284.
2. Авер'янов В.Б. До питання про поняття так званих «управлінських послуг». *Право України*. 2002. № 6. С. 125–127.
3. Курс адміністративного права України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко (та ін.) / за ред. В.В. Коваленка. Київ: Юрінком Інтер, 2013. 808 с.
4. Концепція адміністративної реформи в Україні: схвалена Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98. *Офіційний вісник України*. – 1999. № 21. С. 32.
5. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. *Офіційний вісник України*. 2006. № 7. С. 168–170.
6. Серьогіна Т.В. Система надання публічних послуг в умовах децентралізації: методологічні засади: дис. ... д-ра наук з держ. управл.: 25.00.01 / Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, Харків, 2021. 349 с.
7. Чаусовська С.І. поняття публічних послуг та їх класифікація. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2017. № 1 (57). С. 102–108.
8. Центр політико-правових реформ. Стратегія реформи Адміністративні послуги та їх цифровізація «Україна після перемоги» Бачення України 2030. URL: <file:///C:/Users/%D0%BF%D0%BA/Downloads/UA-Strategy-Administrative-Services-.pdf>.
9. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>.