

В. В. Литовченко, аспірант Міжрегіональної академії управління персоналом

ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ МЕХАНІЗМІВ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

У статті зазначено, що публічне управління розкривається як координуючий, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну й приватну життєдіяльність людей із метою її впорядкування, збереження або поліпшення. Загальноприйнятим є розуміння функцій як провідних напрямів у діяльності органів публічної влади, у яких виражається цільове навантаження цієї гілки державної влади та з якими безпосередньо пов'язаний наданий органам виконавчої влади обсяг повноважень. Адміністративна реформа у відносинах держави та громадян переносить увагу з обслуговування громадян і юридичних осіб на права громадян та обов'язки держави. У цьому суспільство стає більш активним, бере участь у процесі публічного управління, ініціює вирішення багатьох завдань. За цих умов проявляється діяльність нового інституту надання адміністративних послуг, зокрема в електронному вигляді.

Обґрунтовано, що адміністративна послуга являє собою діяльність, яка включає певну послідовність процедур (як правило, це прийом і реєстрація документів, розгляд поданих документів, формування та направлення запитів, прийняття рішення на підставі розгляду документів). Із цього постає, що в результаті зазначеної діяльності може бути прийнято як позитивне, так і негативне для заявника рішення.

Визначено, що модернізація публічного управління може бути виражена в удосконаленні чинних норм за допомогою усунення суперечностей і прогалин у системі правової регламентації порядку надання адміністративних послуг в електронному вигляді, основною метою яких є забезпечення прав і свобод заявників у процесі їх взаємодії із суб'єктами, які надають адміністративні послуги в електронному вигляді.

Ключові слова: адміністративна послуга, державне управління, публічне управління, державна послуга, адміністративно-правові відносини, виконавча влада.

V. V. Litovchenko. Theoretical approaches to determining the mechanisms of providing administrative services in public management

The article notes that public administration is disclosed as the coordinating, organizing and regulating action of the country on the public and private life of people in order to streamline it, preserve or improve it. The generally accepted understanding of functions as the leading directions in the activities of public authorities, in which the target load of this branch of state power is expressed, and with which the scope of powers granted to the executive authorities is directly related. Administrative reform in the relations between the state and citizens in servicing citizens and legal entities is shifting into the rights of citizens and the duties of the state. At the same time, society becomes more active, participating in the process of public administration, initiating the solution of many tasks. In these conditions, the activity of the new institute is manifested in the provision of administrative services, including in electronic form.

It is substantiated that an administrative service is an activity that includes a certain sequence of procedures (as a rule, this is a decision-making based on consideration of documents), then it obviously follows that as a result of such activity, both a positive and a negative decision can be made for the applicant.

It has been determined that the modernization of public administration can be expressed in the improvement of existing norms by eliminating contradictions and gaps in the system of legal regulation of the procedure for the provision of administrative services in electronic form, the main purpose of which is to ensure the rights and freedoms of applicants in their interaction with entities providing administrative services in electronic form.

Key words: administrative service, public management, public administration, public service, administrative and legal relations, executive power.

Постановка проблеми. Адміністративні послуги є основною та найбільш масовою формою взаємодії населення з органами державної влади, унаслідок якого у громадян формується суб'єктивне уявлення про ефективність діяльності державного апарату управління загалом. Одним із найважливіших показників соціального й економічного рівня розвитку України є ступінь задоволеності населення якістю надання адміністративних послуг у публічному управлінні. Пошук нових організаційно-економічних форм публічного управління системою надання адміністративних послуг і механізмів взаємодії зацікавлених сторін є основною проблемою для підвищення ефективності використання державних ресурсів, якості та доступності адміністративних послуг, професіоналізму учасників процесу, контролю за прийнятими й виконаними грошовими зобов'язаннями бюджету у сфері публічного управління.

Необхідне подальше теоретичне розроблення в напрямі усунення всіх протиріч у законодавстві, оскільки вони часто є непереборною перешкодою, так званою стіною між громадянами та їхніми гарантованими правами.

© В. В. Литовченко, 2021

Це пряме порушення прав громадян на доступ до отримання якісних адміністративних послуг, що згодом може призвести до зростання соціальної напруженості в суспільстві. Отже, питання вдосконалення теоретичних підходів до визначення механізмів надання адміністративних послуг є особливо актуальним на сучасному етапі розвитку публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням проблем підвищення якості надання послуг, у тому числі адміністративних, у публічному управлінні активно займалися як українські, так і зарубіжні вчені. Ці питання відображені в роботах А. Аксютіної, А. Грушевої, К. Дубич, Н. Золоторьової, І. Пенської та інших авторів. Проте не досить розкритими залишаються проблеми вдосконалення теоретичних підходів до визначення механізмів надання адміністративних послуг у публічному управлінні.

Метою статті є подальший розвиток теоретичних підходів до визначення механізмів надання адміністративних послуг у публічному управлінні.

Виклад основного матеріалу. У сучасному суспільстві практично всі потреби людей юридично представлені як предмети правовідносин. Соціальний інтерес спрямований на різні соціальні інститути, установи, від яких залежить розподіл благ, предметів і цінностей, що забезпечують задоволення потреб. Регулювати ж правовідносини, що виникають із приводу надання державних послуг, необхідно з огляду на конкретні чинники, які сформували потреби людини, та ті мотиви, що формують певний спосіб реалізації інтересів, а саме їх здійснення. Сфера відносин, які регулюються адміністративним правом та утворюють його предмет, є набагато ширшою, ніж сфера державного управління, а предмет адміністративного права визначається як сукупність суспільних відносин, що виникають в адміністративно-правовій сфері. Під час надання адміністративної послуги умови її надання конкретно визначені нормами права, а сторони позбавлені права узгодити їх шляхом відхилення від нормативних розпоряджень. Такий імперативний характер регулювання відрізняє ці відносини від приватноправових, де межі правового регулювання значно обмежені лише вимогами до безпеки послуг і гарантіями захисту прав споживача.

Таким чином, адміністративно-правове регулювання відносин щодо надання адміністративних послуг здійснюється на основі імперативного методу, що пояснюється публічним характером цих відносин та участю уповноважених суб'єктів, які діють від імені держави як сторона цих відносин. У процесі визначення умов надання державних послуг держава вичерпно регламентує адміністративну процедуру, обсяг і якість надання зазначених послуг, тоді як у межах цивільно-правових відносин регулювання умов надання послуг обмежується лише необхідністю створення правових гарантій захисту прав споживачів.

Деякі науковці виходять із традиційного розуміння поняття управління як владного впливу. Наприклад, А. Аксютіна виділяє дві групи адміністративно-правових відносин:

- а) відносини, що безпосередньо виражають формулу керівного впливу («суб'єкт – об'єкт»), у якій чітко виявляється владна природа державно-управлінської діяльності або, інакше кажучи, виконавчої влади;
- б) відносини, що складаються за межами безпосереднього керівного впливу на той чи інший об'єкт, проте органічно пов'язані з його здійсненням (формула «суб'єкт – суб'єкт») [1, с. 101].

Представник іншого підходу, І. Пенська, досліджує надання державних послуг як вид державного управління. При цьому вона підкреслює, що розуміння послуги як управлінської діяльності органів публічної влади покладене в основу різних методичних рекомендацій, які розробляються різними дослідницькими групами, та характерне для адміністративного права зарубіжних країн, звідки, власне, і запозичений термін «державна послуга» [6, с. 242].

Ми визнаємо право на існування обох позицій, проте вважаємо за доцільне зауважити, що кожна з них будується на суто теоретичних постулатах, однозначно довести які, як і спростувати, практично неможливо. До того ж усе залежить від вихідних (причому спірних) позицій і категорій, що в підсумку й визначає суть спору. Очевидно, що якщо розглядати його у «вузькому сенсі» – як прямиий владний вплив держави організаційно-розпорядчого характеру, – то складно не погодитися з думкою професора К. Дубич, що не всі адміністративні послуги, які надаються у процесі функціонування органів публічної влади, мають таку природу [3, с. 35].

Водночас публічне управління найчастіше розкривається в іншому, більш широкому аспекті – як координуючий, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну й приватну життєдіяльність людей із метою її впорядкування, збереження або поліпшення. Загальноприйнятим стало розуміння функцій як провідних напрямів у діяльності органів публічної влади, у яких виражається цільове навантаження цієї гілки державної влади та з якими безпосередньо пов'язаний наданий органам виконавчої влади обсяг повноважень.

Своєю чергою із цим пов'язана необхідність з'ясування, з одного боку, адміністративно-правової природи (сутності) функцій органів виконавчої влади, а з іншого – форми їх вираження в державному управлінні, оскільки кожен орган наділяється функціями виключно владно-вольовим шляхом, а точніше, за допомогою фіксації в нормативно-правових актах, що закріплюють його компетенцію. Під методами, які застосовуються державою у процесі здійснення функцій, традиційно розуміються методи державного примусу, державного переконання, договірної регулювання, рекомендацій, заохочень, що покликані стимулювати бажану для держави правомірну поведінку.

Таким чином, функції органів виконавчої влади – це визначені нормами адміністративного права напрями діяльності органів виконавчої влади, що визначаються поставленими перед ними цілями та розв’язуваними ними в адміністративно-правовій сфері завданнями. Одним із критеріїв класифікації адміністративно-правових функцій органів виконавчої влади може бути форма їх реалізації. У цьому випадку зазначена класифікація включає в себе діяльність із надання державних послуг як особливий вид таких функцій.

Іншою ознакою послуг, зокрема адміністративних, є їх індивідуальний характер. Послуга має цілком певну адресність, тобто надається завжди конкретному споживачеві та не може існувати поза індивідуальним контактом із ним (не має значення й те, що деякі види послуг мають масовий характер, наприклад охорона здоров’я, освіта тощо). Навіть у тому разі, коли надання адміністративної послуги відбувається, наприклад, шляхом автоінформування, тобто без безпосереднього контакту посадової особи зі споживачем, має місце задоволення потреби конкретного, індивідуально визначеного споживача.

З позиції наукового дослідження вивчення адміністративно-правової природи державної послуги та системоутворюючих ознак цього поняття має у своїй основі декілька чинників, які, з одного боку, чітко визначають напрями такого дослідження, а з іншого – породжують низку додаткових, колізійних із правової позиції питань. Поняття «адміністративна послуга» має сьогодні законодавче визначення. Це означає, що можна (і навіть необхідно) досліджувати його адміністративно-правову природу й відмінні ознаки. Наявність юридично точної дефініції є однією з умов розкриття сутності правової категорії, виділення її характерних особливостей, формування однакової практики правозастосування. Як певний фундамент реалізації регулятивних норм, дефініція дає змогу уникнути протиріч і юридичних конфліктів у тлумаченні правового терміна, його відмежуванні від суміжних правових категорій, що своєю чергою є визначальним чинником ефективності регулювання відповідної сфери суспільних відносин.

У Законі України «Про адміністративні послуги» зазначено, 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 [4].

Варто погодитися з тим, що якість нормативного визначення поняття не може бути вищою, ніж рівень відповідних теоретичних знань, оскільки законодавець, як правило, відображає наявні в конкретний момент доктринальні розроблення правових явищ. Неважко помітити, що наявний у науці державного управління комплекс правових категорій набагато ширший, ніж перелік понять, що використовуються в законодавстві та нормативно визначені. Це пояснюється об’єктивними причинами, насамперед тим, що загальні категорії мають необхідність спеціального їх закріплення в нормах права; з іншого боку, як справедливо зазначають деякі фахівці, науковий процес пізнання не мислимий без концептуальних суперечок та дискусій, що породжують варіативні підходи до формування юридичних термінів і понять, у зв’язку із чим введення відповідних норм-дефініцій становить для законодавця певні труднощі.

Упроваджений у ході адміністративної реформи принцип сервісної держави пов’язаний зі зміною основи адміністративно-управлінської взаємодії громадян і державних органів, за якого громадянин розглядається не як підлеглий суб’єкт, а перебуває у статусі клієнта, одержувача адміністративної послуги. Особливо очевидна наявність таких відносин у тому разі, коли вчинення адміністративних дій передбачає внесення певної плати до бюджету відповідного рівня бюджетної системи за вчинення юридично значущих дій.

Такий підхід має низку істотних переваг із позиції підвищення ефективності реалізації адміністративно-правових функцій, оскільки передбачає визнання того, що основною метою існування держави є створення умов, які забезпечують максимально комфортне та гідне існування суспільства й людини в ньому як вищої цінності, пріоритету прав і свобод громадян. На сучасному етапі розвитку державного управління фахівці оцінюють концепцію сервісної держави здебільшого позитивно. Вхідження терміна «державні послуги» в наше життя – це не просте запозичення зарубіжного досвіду: за цим стоять набагато глибші причини, пов’язані зі зміною ролі й завдань держави в суспільстві, із затвердженням нових цінностей і пріоритетів, особливо з переходом до використання електронних послуг.

Електронна державна послуга – це діяльність уповноважених органів влади та спеціалізованих організацій, що здійснюється за допомогою використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій та орієнтована на підвищення ефективності дій і рішень органів влади, поліпшення якості надання державних послуг фізичним і юридичним особам. З огляду на те, що електронні державні послуги мають свої особливості, для більш детальної їх характеристики (а саме як нової форми організації діяльності органів державної влади, спрямованої на поліпшення державного управління за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій) необхідно звернутися до аналізу властивих їм ознак, тобто істотних рис, сукупність яких відрізняє їх від будь-якого іншого правового явища.

Якщо держава створює потребу у зверненні до органу влади як умову, що необхідна для реалізації права, або визначає необхідність такого звернення за допомогою покладання обов’язків, коли дії заявника є вимушеними, то можна говорити про нав’язаність послуги. У результаті виникає дуже рідкісна, специфічна конструкція,

викликана поєднанням двох видів інтересів (публічного і приватного), які не можуть бути врегульовані нормами публічного управління.

Варто розглянути також питання орієнтованості електронних державних послуг на підвищення ефективності діяльності органів державної влади. Заслугує на увагу думка, що основною метою функціонування електронних державних послуг є забезпечення якісно нового, більш високого рівня надання адміністративних послуг та оперативності опублікування інформації про результати діяльності, що здійснюється державними органами влади.

Таким чином, наявність публічного (державного) інтересу під час надання державних послуг зумовила формування двох основних підходів до проблеми визначення поняття «адміністративні послуги»:

1) визнання того, що йдеться не про послуги в їх звичайному розумінні, а про «квазіпослуги». Як вважає Н. Золотарьова, використання терміна «послуги» для позначення реалій сучасної української дійсності є не дуже вдалим, оскільки може призвести до змішування не лише понять, а й суті явищ [5, с. 55];

2) державні послуги регулюються нормами публічного права та у зв'язку із цим набувають специфічних рис, втрачають низку атрибутів, властивих цивільно-правовим послугам. Ми вважаємо цей підхід більш правильним.

Основною кваліфікуючою ознакою адміністративної послуги, що відрізняє її від інших видів діяльності органів виконавчої влади, є досить формальна ознака – наявність запиту заявника. Отже, у розкритті адміністративно-правової природи адміністративної послуги пропонуємо визначати її як добровільну, здійснювану через закон взаємодію фізичної особи або організації (тобто заявника) з органом виконавчої влади або його посадовою особою, здійснювану на підставі запиту заявника та з метою реалізації його суб'єктивних прав.

Адміністративна послуга являє собою діяльність, що включає певну послідовність процедур (як правило, це прийом і реєстрація документів, розгляд поданих документів, формування та направлення запитів, прийняття рішення на підставі розгляду документів). Відповідно, у результаті цієї діяльності може бути прийнято як позитивне, так і негативне для заявника рішення. Тоді виникає наступне запитання: наскільки коректно та правильно визначати результатом надання адміністративної послуги відмову в її наданні? Адже послуга, з огляду на її суть, передбачає задоволення інтересу конкретного суб'єкта, набуття ним деякого блага.

Загальнонаукове розуміння поняття «адміністративна послуга» передбачає розгляд цієї послуги як господарсько-економічного, культурного чи іншого особистісно значимого, зумовленого наявністю приватного інтересу блага, сутність якого полягає в отриманні ефекту, що споживається однією зі сторін.

Говорячи про адміністративну послугу як діяльність органів виконавчої влади, націлену на реалізацію прав заявників щодо отримання певних благ, варто вказати на важливий її критерій – те, що суб'єкт не зобов'язаний використовувати право на її отримання (і його не можна примусити до цього), а вільно діє у сфері дозволеного. Адміністративно-регулятивний правовий вплив у цьому разі пов'язаний із конкретним суб'єктом та проявляється в результаті його обережних цілеспрямованих і правомірних дій щодо використання права, коли ніхто не може нести відповідальність за те, що не використав його.

Сутність адміністративної послуги як адміністративно-правової категорії, з огляду на викладене вище, полягає в тому, що процедура її надання пов'язана з реалізацією громадянами у процесі безпосередньої взаємодії з органами виконавчої влади певної групи прав, які тягнуть за собою позитивну зміну правового становища суб'єкта або задоволення його матеріальних, духовних чи нематеріальних потреб.

З одного боку, зазначене дасть змогу уникнути необхідності вичерпного визначення сфер надання державних послуг шляхом установлення їх переліку, а з іншого – максимально конкретизує поняття адміністративної послуги як добровільної, здійснюваної через закон взаємодії фізичної особи або організації (заявника) з органом виконавчої влади, іншим уповноваженим органом, його посадовою особою, що здійснюється на підставі запиту з метою реалізації наданих йому законодавством прав.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, у статті встановлено, що держава є елементом, який утворює певні правовідносини, тобто суб'єктом, носієм певних прав, обов'язків і відповідальності, встановлених нормою права, який в адміністративних правовідносинах постає в особі відповідних уповноважених органів виконавчої влади. Діяльність органів виконавчої влади неприпустимо відокремлювати від діяльності заснованих ними з метою здійснення повноважень державних унітарних підприємств, а також некомерційних організацій, створених для досягнення соціальних цілей, з метою охорони здоров'я громадян, розвитку фізичної культури і спорту, задоволення духовних та інших нематеріальних потреб громадян, а також в інших цілях, спрямованих на досягнення суспільних благ.

Органи виконавчої влади, які здійснюють функції з надання адміністративних послуг у публічному управлінні, визначають предмет і цілі діяльності певних підприємств, установ та організацій, затверджують їхні статuti, заслуховують звіти про їх діяльність, призначають і звільняють керівників цих підприємств, установ та організацій, здійснюють за рахунок коштів бюджету фінансове забезпечення їх діяльності, субсидіарно відповідають за зобов'язаннями установ у порядку, встановленому законом. Відповідно, послуги, що надаються цими установами, не можна розглядати як щось відмінне від діяльності «держави», оскільки сам факт створення таких установ може бути зумовлений виключно завданнями реалізації певних державних повноважень.

Список використаних джерел:

1. Аксютіна А. Використання зарубіжного досвіду як умова вдосконалення адміністративно-правового забезпечення населення культурними послугами. *Evropský politický a právní diskurz*. 2020. Vol. 7. Issue 1. P. 100–104.
2. Грушева А., Коваль А. Головні аспекти використання стандартів якості в організації надання адміністративних послуг органами місцевого врядування. *Збірник наукових праць Університету державної фіскальної служби України*. 2021. № 1. С. 60–71.
3. Дубич К. Публічне управління системою надання адміністративних соціальних послуг у сфері соціального захисту населення України. *Економіка та держава. Серія «Державне управління»*. 2020. № 3. С. 34–39.
4. Про адміністративні послуги : Закон України від 14 серпня 2021 р. № 5203-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (дата звернення: 04.11.2021).
5. Золотарьова Н. Актуальні питання надання адміністративних послуг правоохоронними органами. *Вісник Пенітенціарної асоціації України*. 2019. № 1. С. 55–62.
6. Пенська І. Сучасний стан надання адміністративних послуг населенню суб'єктами публічної адміністрації. *Інфраструктура ринку*. 2020. Вип. 41. С. 242–246.

References:

1. Aksjutina, A. (2020). Vykorystannia zarubizhnoho dosvidu yak umova vdoskonalennia administratyvno-pravovoho zabezpechennia naseleння kulturnymy posluhamy [The use of foreign experience as a condition for improving the administrative and legal provision of the population with cultural services]. *Evropský politický a právní diskurz*, vol. 7, issue 1, pp. 100–104 [in Ukrainian].
2. Hrusheva, A., Koval, A. (2021). Holovni aspekty vykorystannia standartiv yakosti v orhanizatsii nadannia administratyvnykh posluh orhanamy mistsevoho vriadvannia [The main aspects of the use of quality standards in the organization of administrative services by local governments]. *Zbirnyk naukovykh prats Universytetu derzhavnoi fiskalnoi sluzhby Ukrainy*, no. 1, pp. 60–71 [in Ukrainian].
3. Dubych, K. (2020). Publichne upravlinnia systemoiu nadannia administratyvnykh sotsialnykh posluh u sferi sotsialnoho zakhystu naseleння Ukrainy [Public management of the system of providing administrative social services in the field of social protection of the population of Ukraine]. *Ekonomika ta derzhava. Seriya "Derzhavne upravlinnia"*, no. 3, pp. 34–39 [in Ukrainian].
4. Verkhovna Rada of Ukraine (2021). Pro administratyvni posluhy: Zakon Ukrainy vid 14 serpnia 2021 r. № 5203-VI [On administrative services: Law of Ukraine of August 14, 2021 № 5203-VI]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> [in Ukrainian].
5. Zolotarova, N. (2019). Aktualni pytannia nadannia administratyvnykh posluh pravookhoronnymy orhanamy [Topical issues of providing administrative services by law enforcement agencies]. *Visnyk Penitentsiarnoi asotsiatsii Ukrainy*, no. 1, pp. 55–62 [in Ukrainian].
6. Pienska, I. (2020). Suchasnyi stan nadannia administratyvnykh posluh naseleńniu sub'iektamy publichnoi administratsii [The current state of provision of administrative services to the population by public administration entities]. *Infrastruktura rynku*, issue 41, pp. 242–246 [in Ukrainian].