

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32837/npuola.v28i29.734>*В. В. Савіцька*

НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Постановка проблеми. Важливою складовою частиною взаємовідносин громадян з органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування є доступність та якість надання публічних послуг. Уперше про надання послуг із боку виконавчої влади йшлося в Указі Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» № 810/98 від 22 липня 1998 р. [1], в якому термін «послуги» вживається в різних словосполученнях: «управлінські послуги», «державні послуги», «громадські послуги», «муніципальні послуги».

Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади від 15 лютого 2006 р. № 90-р започаткувала розвиток адміністративних послуг у державі. Надалі було здійснено аналіз надання адміністративних послуг, визначено правову обґрунтованість їх видів, розроблено їх стандарти, розміри й порядок справляння плати за їх надання, визначено кваліфікаційні вимоги до уповноважених осіб, які надають адміністративні послуги. Унаслідок чого було внесено зміни до нормативно-правових актів і прийнято ряд законодавчих актів із таких питань.

Був прийнятий Закон України «Про адміністративні послуги» від 06 вересня 2012 р. № 5203-VI, який визначає правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг [2], та інші законодавчі акти, в яких також вживається термін «послуга». Зокрема, в Законі України «Про платіжні послуги» від 30 червня 2021 р. № 1591-IX вживаються терміни «платіжні послуги», «транспортні послуги», фінансові послуги [3], у Законі України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII – «фінансові й консультаційні послуги», «юридичні послуги» й інші [4].

В інших законодавчих актах також вживаються терміни «електронні послуги», «соціальні послуги», «правові послуги» й інші види послуг.

Мета статті полягає в проведенні науково-теоретичного й практичного аналізу правових засад надання публічних послуг органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування.

Стан дослідження. Розгляду питань надання публічних послуг присвятили роботи провідні вітчизняні фахівці в галузі адміністративного права, зокрема: В. Авер'янов, А. Берлач, І. Венедіктова, В. Гаращук, П. Діхтєвський, О. Музичук, Р. Калюжний, Т. Коломоєць, В. Колпаков, І. Коліушко, Г. Писаренко, В. Сороко, О. Світличний, С. Стеценко, В. Тимошук та інші. Проте значна кількість різного виду послуг і суб'єктів їх надання породжує жваві дискусії з такого питання, що й зумовлює актуальність цієї статті.

Виклад основного матеріалу. Створення зручних і доступних умов надання та отримання публічних послуг є однією з головних задач, що впливає з положень, визначених ч. 3 ст. 42 Конституції України, відповідно до якої держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю та безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт, сприяє діяльності громадських організацій споживачів [5].

Основою ідеї сервісної держави й доктрини адміністративних послуг є концепція служіння державою людині / громадянину. З кінця 80-х років минулого століття багато розвинених країн світу, зокрема Велика Британія, США, Канада, Нідерланди, Швеція, Фінляндія, почали запроваджувати клієнтоорієнтовані моделі обслуговування громадян, тобто організацію роботи органів влади з громадянами за принципами приватного сектору. Суть змін полягає в тому, щоб переорієнтувати заскорузлу бюрократичну машину на гнучкішу, приязнішу до громадян систему обслуговування. Тоді ж стали використовувати оцінювання роботи органів влади, що ґрунтуються на очікуваннях і вподобаннях споживачів. Серед критеріїв оцінки якості публічних (у тому числі адміністративних) послуг переважно виділяються: результативність, своєчасність, професійність, компетентність, привітність, зручність. Водночас категорія «послуг» у публічному, у тому числі муніципальному секторі, у своїй основі має те саме навантаження, що й у приватному секторі, – це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється переважно за зверненням особи [6, с. 4].

Слід підкреслити, що впровадження в практичну діяльність органів публічної влади європейських стандартів і принципів не могло позитивно не позначитися на обслуговуванні громадян шляхом наданням публічних послуг.

Нині ринок надання послуг громадянам та юридичним особам, що надаються органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та уповноваженими підприємствами, установами й організаціями, які належать до сфери їх управління, досить строкатий і різноманітний, що постійно привертає увагу науковців. Аналіз нормативних актів і наукових праць свідчить, що на нормативно-правовому й доктринальному рівні існують різні підходи до визначення терміну «публічна послуга». Зокрема, прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» від 18 грудня 2009 р. № 967-0-2-09-22 [7], в якому вживався термін «публічні послуги», наробив галасу серед посадових і службових осіб публічної адміністрації, внаслідок чого Міністерство юстиції України в Листі «Щодо надання роз'яснення термінів, які застосовуються в Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» пояснило, що сферу публічних послуг

становлять послуги, які надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні [8].

Варто зазначити, що такі вчені-адміністративісти, як І. Коліушко, В. Тимошук, Б. Савченко, В. Сорока, О. Григораш вважають, що публічними є всі послуги, котрі надаються публічним сектором публічними коштами, за надання яких відповідальність несе публічна влада [9, с. 117].

Державні послуги надаються органами державної влади (в основному виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень коштами державного бюджету.

Муніципальні послуги надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади й підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень коштами місцевого бюджету.

Важливою складовою частиною як державних, так і муніципальних послуг є адміністративні послуги, що визначаються як результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, який 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) [8].

На думку В. Тимошука, доцільно проводити певне розмежування між поняттям «адміністративні послуги» й деякими суміжними категоріями. Послуги, що надаються державою та місцевим самоврядуванням, разом складають сферу публічних послуг. За ознаками суб'єкта, що надає публічні послуги, можна розрізняти державні й муніципальні послуги. Державні послуги – це послуги, що надаються органами державної влади (як правило, виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями. Муніципальні послуги – послуги, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами. Надання адміністративних послуг пов'язане з реалізацією владних повноважень (тобто прийняттям рішень / вчиненням дій тощо). Неадміністративними є послуги, які не пов'язані з прийняттям владних рішень (наприклад, освітні й медичні послуги тощо) [6, с. 4]. Водночас Ю. Тихомиров вважає, що державні послуги підрозділяються на публічні й адміністративні [10, с. 27].

Якщо виходити з оцінки ефективності законодавства, то тут слушна думка Н. Оніщенко. На його розсуд, найпоширеніше визначення ефективності полягає в з'ясуванні співвідношення фактичного результату дії законодавства й тих соціальних цілей, для досягнення яких законодавство було прийнято [11, с. 3].

Ураховуючи, що термін «публічна послуга» все ще не знайшов єдиного всебічного розуміння та охоплює різноманітні види інших послуг, а також суб'єктів їх надання, О. Світличний вважає, що вказаний термін повинен бути загальноновизнаним і має бути закріпленим в окремому законодавчому акті, який повинен врегулювати організаційно-правові відносини надання публічних послуг в Україні [12, с. 3].

Основою доктрини публічних послуг є концепція служіння держави громадянину й людині. Нині публічне адміністрування такої сфери суспільних відносин породжує необхідність створення ефективної системи надання публічних послуг, яка буде гарантувати забезпечення законності задоволення потреб суб'єктів звернень (фізичної або юридичної особи) в зазначених послугах за дотримання принципів і стандартів якості надання публічних послуг. Утім, на думку Є. Легези, наявна система надання публічних послуг в Україні характеризується невизначеністю як на законодавчому, так і на підзаконному рівні нормативно-правових актів, непрозорістю, неврегульованістю, закритістю для споживачів (фізичних чи юридичних осіб) і потребує негайного реформування. Тому необхідно прийняти Концепцію надання публічних послуг в Україні [13, с. 83].

Існують також і інші думки щодо терміну «публічна послуга». Зокрема, О. Григораш виділяє декілька підходів до визначення поняття:

1) поняття «публічна послуга» використовується для характеристики управлінської діяльності органів публічної влади (а також державних і місцевих службовців), пов'язаної з їх роботою з громадянами, підприємствами, установами, організаціями;

2) за допомогою публічних послуг визначаються дії публічних суб'єктів з організації обслуговування населення, підприємств, установ, організацій, надання їм життєво необхідних благ. Така управлінська діяльність має дещо інший характер, аніж у попередньому випадку: йдеться про організацію діяльності тих господарюючих суб'єктів, які займаються наданням послуг населенню;

3) публічні послуги, що надаються населенню в режимі цивільно-правового регулювання, але мають масовий характер, відповідальність за організацію яких несе орган публічної влади [14, с. 74].

І. Голосніченко також наголошував на тому, що не всяка розпорядча діяльність (навіть та, що спрямована на реалізацію прав і свобод громадян) є послугою. Адже призначенням усієї діяльності органів виконавчої влади, їх посадових і службових осіб є забезпечення прав і свобод громадян та інших осіб. Учений визначав управлінську послугу як створення організаційних умов для реалізації свого права громадянином або іншим суб'єктом адміністративно-правових відносин [15, с. 88].

Окрім того, однією з актуальних проблем у галузі надання публічних послуг є потреба надалі в розвитку й підтримці довіри громадян до органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб. Складовою частиною такого напрямку є своєчасне, повне та якісне надання публічних послуг, особливо щодо сільського населення, де якість і своєчасність отримання публічної послуги потребує вдосконалення низки організаційних, технічних і фінансових питань. Нині весь тягар надання публічних (адміністративних) послуг жителям територіальних громад у межах села й селища покладається на старосту відповідної територіальної громади. На це вказує абз. 4 ч. 1 ст. 54¹ Закону України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР, відповідно до якого староста за рішенням сільської, селищної, міської ради надає адміністра-

тивні послуги й / або виконує окремі завдання адміністратора центру надання адміністративних послуг (у разі утворення такого центру) [16]. Це означає, що надання адміністративних послуг жителям територіальних громад може здійснюватися лише в разі створення центру надання адміністративних послуг. Проте вказана норма закону входить у протиріччя із ч. 1 ст. 9 Закону України «Про адміністративні послуги», відповідно до якого адміністративні послуги надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо або через центри надання адміністративних послуг. Згідно із ч. 2 ст. 12 вказаного закону центри надання адміністративних послуг утворюються: Київською, Севастопольською міською, районною в містах Київ, Севастополь державною адміністрацією та міською, селищною, сільською радою [2].

Слід також звернути увагу, що на відміну від Закону України «Про місцеве самоврядування» в Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05 лютого 2015 р. № 157-VIII уживається термін «публічна послуга» [17].

До проблемних у галузі надання публічних послуг слід віднести діяльність адміністратора. Ст. 13 Закону України «Про адміністративні послуги» визначає адміністратора як посадову особу органу, що прийняв рішення про утворення центру надання адміністративних послуг, яка надає адміністративні послуги або організовує їх надання шляхом взаємодії із суб'єктами надання адміністративних послуг. У разі утворення центру надання адміністративних послуг як постійного робочого органу до його складу включаються окремі посадові особи виконавчих органів (структурних підрозділів) органу, що прийняв рішення про утворення центру надання адміністративних послуг, на яких можуть покладатися всі або окремі завдання адміністратора. Адміністратор призначається на посаду й звільняється з посади відповідно до законодавства [2].

Зважаючи на те, що на рівні сільських і селищних громад (об'єднаних нових територіальних громад) існують проблемні питання щодо створення центрів надання публічних послуг і залучення до них кваліфікованих адміністраторів, вбачається доцільним надати селищним і сільським радам самостійно розв'язувати питання зі створення центрів надання публічних послуг, а також залучення до надання публічних послуг не тільки адміністраторів, але й інших кваліфікованих працівників.

Висновки. Таким чином, роблячи загальний висновок із викладеного, наголосимо на тому, що в галузі надання публічних послуг існують наявні проблеми правового регулювання, особливо щодо центрів надання публічних послуг у сільських і селищних громадах, де в рамках вдосконалення системи надання публічних послуг мають бути вирішені завдання із забезпечення правових засад реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання публічних послуг.

Категорія «публічні послуги» охоплює всі інші види послуг, що надаються органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих повноважень коштами державного й місцевого бюджетів.

Література

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 / Президент України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98> (дата звернення: 14.11.2021).
2. Про адміністративні послуги : Закон України від 06 вересня 2012 р. № 5203-VI / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 409.
3. Про платіжні послуги : Закон України від 30 червня 2021 р. № 1591-IX / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1591-20> (дата звернення: 14.11.2021).
4. Про публічні закупівлі : Закон України від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 9. Ст. 89.
5. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
6. Тимошук В.П. Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі : Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування / Асоціація міст України. Київ : ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 124 с.
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення : Закон України від 18 грудня 2009 р. № 967-0-2-09-22 / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2009. № 46. Ст. 699.
8. Щодо надання роз'яснення термінів, які застосовуються у Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» : Лист Міністерства юстиції України від 18 грудня 2009 р. № 967-0-2-09-22 / Міністерство юстиції України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v967-323-09> (дата звернення: 15.11.2021).
9. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / І.Б. Коліушко (відповідальний редактор) ; В.П. Тимошук (автор-упорядник). Київ, 2003. 496 с.
10. Тихомиров Ю.А. Правовые аспекты административной реформы. *Законодательство и экономика*. 2004. № 4. С. 21–32.
11. Оніщенко Н.М. Проблема ефективності законодавства та сучасний розвиток. *Віче : Журнал Верховної Ради України*. 2007. № 12. С. 3–6.
12. Світличний О.П. Публічні послуги: сутнісні характеристики. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 2. С. 199–202. URL: <http://www.lsej.org.ua/index.php/arkhiv-pomegiv?id=134> (дата звернення: 15.11.2021).
13. Легеза Є.О. Основні теоретичні положення концепції публічних послуг в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 9. С. 81–85.
14. Григораш О.І. Публічні послуги у сфері державного управління : поняття та зміст. *Науковий вісник Чернівецького університету. Серія: «Правознавство»*. 2007. № 385. С. 71–75.
15. Голосніченко І.П. Правове регулювання надання державних управлінських послуг та вирішення адміністративних спорів. *Право України*. 2003. № 10. С. 82–89.
16. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
17. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05 лютого 2015 р. № 157-VIII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91.

Анотація

Савіцька В. В. Надання публічних послуг органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. – Стаття.

Стаття присвячена аналізу надання публічних послуг органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та уповноваженими підприємствами, установами й організаціями, які належать до сфери їх управління. Крізь призму правового аналізу Законів України «Про адміністративні послуги», «Про публічні закупівлі», «Про місцеве самоврядування», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», інших нормативно-правових актів, а також наукової літератури з'ясовано низку проблемних питань надання публічних послуг, що здійснюються органами публічної влади. Звертається увага, що в законодавчих актах термін «послуги» вживається в різних словосполученнях: «управлінські послуги», «державні послуги», «громадські послуги», «муніципальні послуги», «електронні послуги», «соціальні послуги», «правові послуги» й інші види.

У роботі актуалізовано непослідовність законодавця у визначенні терміну «публічна послуга», звертається увага на законодавчу суперечливість підходів щодо центрів із надання адміністративних послуг і призначення адміністраторів як посадових осіб із надання адміністративних послуг.

Зосереджено увагу на проблемних питаннях надання публічних послуг, що надаються громадянам, які проживають у сільській місцевості, де якість і своєчасність отримання публічної послуги потребує вдосконалення низки організаційних, технічних і фінансових питань.

За результатами дослідження встановлено, що на рівні сільських і селищних громад (об'єднаних нових територіальних громад) існують проблемні питання щодо створення центрів надання публічних послуг і залучення кваліфікованих адміністраторів до надання послуг. Пропонується надати селищним і сільським радам право самостійно розв'язувати питання зі створення центрів надання публічних послуг, а також щодо залучення до надання публічних послуг не тільки адміністраторів, але й інших кваліфікованих працівників.

Зроблено висновок, що термін «публічні послуги» охоплює всі інші види послуг, що надаються органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих повноважень коштами державного й місцевого бюджетів.

Ключові слова: публічні послуги, органи, публічна влада, адміністратор, законодавство.

S u m m a r y

Savitska V. V. Provision of public services by executive authorities and local governments. – Article.

The article is devoted to the analysis of the provision of public services by executive authorities, local governments and authorized enterprises, institutions and organizations that belong to the sphere of their management. Through the prism of the legal analysis of the Laws of Ukraine: “On Administrative Services”, “On Public Procurement”, “On Local Self-Government”, “On Voluntary Association of Territorial Communities”, other regulations, as well as scientific literature, a number of problematic issues of public services provided by public authorities. Attention is drawn to the fact that in legislative acts the term “services” is used in various phrases: “management services”; “Public services”; “Public services”; “Municipal services”, “electronic services”; “Social services”; “Legal services” and other types of services.

The paper highlights the inconsistency of the legislator in defining the term «public service», draws attention to the legislative inconsistency of approaches to the centers for the provision of administrative services and the appointment of administrators as officials for the provision of administrative services.

The focus is on the problematic issues of public services provided to citizens living in rural areas, where the quality and timeliness of public services requires improvement of a number of organizational, technical and financial issues.

According to the results of the research, at the level of rural and settlement communities (united new territorial communities) there are problematic issues regarding the establishment of public service centers and the involvement of qualified administrators in the provision of services. It is proposed to give village and village councils the right to independently decide on the establishment of public service centers, as well as to address the issue of involving in the provision of public services not only administrators but also other skilled workers.

It is concluded that “public services” covers all other types of services provided by executive authorities, local governments and enterprises, institutions, organizations in the exercise of delegated powers at the expense of state and local budgets.

Key words: public services, bodies, public authorities, administrator, legislation.