

## НАДАННЯ ПОСЛУГ ПУБЛІЧНОЮ АДМІНІСТРАЦІЄЮ: МОДЕЛІ РЕГУЛЮВАННЯ

Світличний О.П.,

*доктор юридичних наук, професор,*

*професор кафедри цивільного та господарського права,*

*Національний університет біоресурсів і природокористування України*

### Світличний О.П., Надання послуг публічною адміністрацією: моделі регулювання

З метою забезпечення всебічної реалізації прав та свобод, законних інтересів громадян, для задоволення суспільних потреб в Україні органи державної влади (переважно виконавчої) та органи місцевого самоврядування, а також інші уповноважені суб'єкти публічної адміністрації надають більше 130 найменувань різного виду послуг. Застосування законів у сфері надання послуг перш за все визначено частиною третьою ст. 42 Конституції України, відповідно до якої держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт, сприяє діяльності громадських організацій споживачів.

У статті на основі аналізу норм чинного законодавства нормативно-правових актів та наукових поглядів проаналізовані різні види послуг, які надаються фізичним та юридичним особам. Визначено, що розвиток демократичних засад в діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб знаходиться у тісному взаємозв'язку із ефективністю і якістю надання послуг які повинні відповідати європейським принципам і стандартам.

Встановлено, що у чинних законах та підзаконних нормативних актах та у вітчизняній правовій науці існують різні підходи до розуміння поняття «послуги», особливостей процедурної частини надання послуг, а також те, що чинне законодавство не містить дефініції «процедура надання послуги» та чіткої процедури надання послуг публічною адміністрацією. Звертається увага на певні недоліки нормативного регулювання процедури надання послуг органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, та акцентується увага, що незважаючи на певні юридичні та політичні складності запровадження в державі Закону України «Про адміністративну процедуру», висловлену низку зауваження з боку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, вказаний закон було прийнято Парламентом, що є важливим кроком на шляху системного реформування державного управління та наближення його до європейських принципів та стандартів, а виявлені в законі недоліки взаємовідносин публічної адміністрації з громадянами можна усунути шляхом внесення низки змін і доповнень.

**Ключові слова:** надання послуг, процедура, нормативний акт, розмежування, стандарти.

Svitlichny O.P., Provision of services by public administration: models of regulation

In order to ensure the full realization of rights and freedoms, legitimate interests of citizens, to meet public needs in Ukraine, public authorities (mainly executive) and local governments, as well as other authorized public administration entities provide more than 130 items of various services. The application of laws in the field of service provision is primarily defined by part three of Art. 42 of the Constitution of Ukraine, according to which the state protects the rights of consumers, controls the quality and safety of products and all types of services and works, promotes the activities of public consumer organizations. The article analyzes various types of services provided to individuals and legal entities on the basis of the analysis of the norms of the current legislation of normative-legal acts and scientific views. It is determined that the development of democratic principles in the activities of executive bodies, local governments, their officials is closely linked with the efficiency and quality of services that must meet European principles and standards.

It is established that in the current laws and regulations and in domestic legal science there are different approaches to understanding the concept of «service», features of the procedural part of service provision, as well as the fact that current legislation does not contain a definition of «service procedure» and a clear procedure services by public administration.

Attention is drawn to certain shortcomings in the regulation of the procedure for providing services by executive authorities and local governments, and it is emphasized that despite certain legal and political difficulties in implementing the Law of Ukraine «On Administrative Procedure», a number of comments were made by the Chief

Scientific Expert. The Verkhovna Rada of Ukraine adopted this law, which is an important step towards systemic public administration reform and bringing it closer to European principles and standards, and the shortcomings of the public administration's relations with citizens can be eliminated by making a number of changes and additions.

**Key words:** provision of services, procedure, normative act, differentiation, standards.

**Постановка проблеми.** Органи публічної влади є ключовим суб'єктом надання послуг, їм належить провідне місце і роль у забезпечення реалізації прав та законних інтересів громадян. Незважаючи на численні законодавчі акти, норми яких регулюють питання надання різного виду послуг, проблемним питання у діяльності публічної адміністрації, насамперед у частині їх взаємостосунків із громадянами була процедурна частина щодо якої на протязі всього періоду незалежності точилися наукові і політичні дискусії. У сучасних умовах реформування державного управління, що викликано швидше не процесами в середині країни, а євроінтеграційними процесами, Верховною Радою України 02.09.2020 р. у першому читанні було прийнято Закон України «Про адміністративну процедуру», який повинен врегулювати відносини органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати публічно-владні управлінські функції, з громадянами та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ. Проте цей закон має суттєві вади, які можна усунути, але для цього потрібна широка дискусія депутатів, науковців, практиків, що в умовах сьогодення суспільного життя є непростим завданням.

Комплексний аналіз висвітлення існуючих проблемних питань правового забезпечення прав і законних інтересів осіб у відносинах із державою та її органами у зв'язку із прийняттям вказаного закону, попри його актуальність, за виключенням авторського колективу науково-практичного коментаря до проекту Закону України «Про адміністративну процедуру», ще не знайшло відображення у вітчизняній науковій літературі.

**Стан опрацювання.** Враховуючи важливість вказаних відносин, цією проблематикою займалося чимало науковців, які у своїх працях окреслювали теоретичні та практичні питання надання різного виду послуг та ролі процедур, серед яких – В. Авер'янов, О. Андрійко, В. Бевзенко, А. Комзюк, О. Крупчан, А. Рабінович, В. Сороко, В. Тимошук та багато інших. Водночас необхідно зауважити, що окремі дискусійні положення щодо особливостей надання різного виду послуг, процедурної частини їх надання, потребує подальшого наукового дослідження.

**Мета статті** є критичний огляд особливостей правового регулювання надання послуг в сучасних умовах, що надаються органами публічної влади.

**Виклад основного матеріалу.** Незважаючи на певний ступінь розробленості, визначення дефініції «послуга», цей термін по різному тлумачиться у нормативних актах та науковцями, чії точки зору зазвичай не збігаються між собою. Проаналізуємо деякі із них. Закон України «Про захист прав споживачів» від 12.05.1991 р. № 1023-ХІІ, визначає, що послуга – це діяльність виконавця з надання (передачі) споживачеві певного визначеного договором матеріального чи нематеріального блага, що здійснюється за індивідуальним замовленням споживача для задоволення його особистих потреб визначає послугу. На відміну від норм вказаного закону більш розширено поняття «послуги» надається в Законі України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 р. № 922-VIII, відповідно до якого послуги – це будь-який предмет закупівлі, крім товарів і робіт, зокрема транспортні послуги, освоєння технологій, наукові дослідження, науково-дослідні або дослідно-конструкторські розробки, медичне та побутове обслуговування, найм (оренда), а також фінансові та консультаційні послуги, поточний ремонт.

В залежності від специфіки регулювання суспільних відносин у нормативно-правових актах також вживаються різні визначення поняття «послуги». Зокрема, це Закони України: «Про безоплатну правову допомогу» від 02.06.2011 р. № 3460-VI, «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. № 5203-VI, «Про соціальні послуги» від 17.01.2019 р. № 2671-VIII, «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 12.07.2001 р. № 2664-III, «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 12.07.2001 р. № 2664-III, «Про електронні довірчі послуги» від 05.10.2017 р. № 2155-VIII, Податковий кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV та інші. У цих законодавчих актах визначаються поняття: «правові послуги», «адміністративні послуги», «соціальні послуги», «фінансові послуги», «електронна послуга» або різні словосполучення, як-то: «послуги технічного обслуговування», «медичні та лікарські послуги», «комунальні та побутові послуги». Крім термінологічно-пізнавальних аспектів, вказані та інші нормативно-правові акти визначають організаційні засади провадження діяльності суб'єктів надання послуг.

За відсутності законодавчих актів, які регулюють ту/чи іншу галузь суспільних відносин, надання конкретного виду послуг може конкретизуватися у підзаконних нормативно-правових актах. Наприклад, в Пра-

вилах побутового обслуговування населення, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 16.05.1994 р. № 313, надається визначення поняття «побутова послуга». Проте, побутові послуги з ремонту і технічного обслуговування транспортних засобів, зберігання транспортних засобів на автостоянках, транспортні та ритуальні послуги, послуги ломбардів і прокату регулюється окремими нормативно-правовими актами. В Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 р. №90-р, вживаються публічні, державні, муніципальні та адміністративні послуги.

В указаних та інших нормативно-правових актах використовуються різні визначення поняття «послуга», яке залежить від галузевої спрямованості.

Аналіз спеціальної літератури свідчить, що термін «послуга» найбільше поширення отримав як економічна категорія. Одним із перших хто ввів у науковий обіг цей термін був відомий французький економіст Жан-Батіст Сей, який у «Трактаті з політичної економії» (1803) зазначав, що в процесі виробництва утворюються не стільки матеріальні блага, як послуги. Суспільство купує і споживає послуги адміністрації, оберігає його інтереси, війська, що захищає країну від зовнішнього нападу, суду цивільного і кримінального, який охороняє кожна приватна особа від посягання інших. Всі ці різноманітні послуги приносять свою користь, і якщо вони розмножуються понад існуючу в них потреби, якщо вони оплачуються дорожче своєї цінності, то лише внаслідок недоліків громадської організації [1].

Варто погодитися із думкою, що послугу можна розглядати з різних точок зору: як економічну категорію; як вид діяльності; як сферу; як грошовий потік [2, с. 10]. О.С. Йоффе – видатний радянський і американський вчений правознавець визначав послугу як діяльність, результат якої не отримує матеріального або предметного втілення; він відображається в юридичних наслідках – придбанні прав та обов'язків суб'єктом, для якого він створюється (тобто тут об'єктом відповідних правовідносин є сама дія) [3, с. 448–449]. На думку В.Б. Авер'янова дефініція «послуги» досить точно акцентує увагу на виконанні обов'язків держави перед приватними особами, діяльність із надання послуг, насамперед адміністративних, можна назвати «публічно-сервісною»

[4, с. 82]. В. М. Сорока під послугою розуміє результат безпосередньої взаємодії надавача та споживача послуг, тобто результат діяльності надавача послуг щодо задоволення потреб їх споживача [5, с. 9].

Незважаючи на широке нормативне застосування поняття «послуга», чинне законодавство не повністю розкриває його зміст. Погляди науковців стосовно зазначеного поняття має різну інтерпретацію, що мають суттєві ознаки в системі договірних відносин між органами публічної влади та фізичними і юридичними особами [6, с. 298]. Також необхідно відзначити, що в спеціальній літературі також існують різні авторські визначення поняття «публічних», «управлінських», «правових», «адміністративних», «побутових», «медичних» та інших видів послуг. Не вдаючись до широкого залу їх авторського визначення, проаналізуємо це на прикладі Л.А. Міцкевич, яка пропонує декілька визначень поняття «публічні послуги»:

1. Публічні послуги – діяльність державного апарату, що служить платникам податків. 2. Публічні послуги – це послуги, що характеризують лише ту сферу діяльності = держави, в якій організовується життєзабезпечення населення – містобудування, транспортне сполучення, каналізація, водопостачання, освіта, охорона здоров'я тощо. 3. Публічні послуги – це послуги, що уособлюють позитивне державне управління. У даному випадку будуть важливі наслідки, на досягнення яких спрямований адресат надання послуги – суб'єкт, що отримує поліпшення власного становища після споживання очікуваної послуги, а не той, хто звертається за послугою. 4. Публічні послуги – функції державних органів [7, с. 32].

Важливо зазначити, що при наданні послуг, необхідно враховувати їх специфічну характеристику і не змішувати поняття «послуги» від поняття «робіт». На це вказують законодавчі акти. Наприклад, Закон України «Про транспортно-експедиторську діяльність» від 01.07.2004 р. №1955-IV, визначає, що транспортно-експедиторські послуги – це роботи, що безпосередньо пов'язані з організацією та забезпеченням перевезень експортного, імпортного, транзитного або іншого вантажу за договором транспортного експедирування. Інший приклад. Закон України «Про житлово-комунальні послуги» від 09.11. 2017 р. № 2189-VIII визначає, що житлово-комунальні послуги – це результат господарської діяльності, спрямованої на забезпечення умов проживання та/або перебування осіб у житлових і нежитлових приміщеннях, будинках і спорудах, комплексах будинків і споруд відповідно до нормативів, норм, стандартів, порядків і правил, що здійснюється на підставі відповідних договорів про надання житлово-комунальних послуг. Закон України «Про транзит вантажів» від 20.11.1999 р. № 1172-XIV, ототожнює терміни «послуги» та роботи, зазначаючи, що транзитні послуги (роботи) – безпосередньо пов'язана з транзитом вантажів підприємницька діяльність учасників транзиту, що здійснюється в межах договорів (контрактів) перевезення, транспортного експедирування, доручення, агентських угод тощо.

Отже, норми вказаних законів прирівнюють послуги до робіт. Тому слушною вбачається думка А.В. Рабіновича, згідно якої має бути розроблена така загально-юридична інтерпретація послуги (і сформулювала та дефініція її поняття), яка охоплювала б будь-які галузево-юридичні послуги – і приватно правові (насамперед цивілістичні), і публічно-правові (зокрема адміністративні) [8, с.142].

Ефективність діяльності публічної адміністрації у сфері надання послуг значною мірою обумовлюється рівнем організації управлінських відносин. В основу організації державного управління у сфері надання послуг покладені принципи: верховенства права, підзвітності органів влади, консенсусу, прозорості та ефективності прийняття ними рішень. Важливою складовою надання якісних послуг публічною адміністрацією виступає система управління якістю ISO 9001:2015. Прийнята Міжнародною організацією зі стандартизації ISO у 2015 році п'ята редакція стандартів ISO 9000:2015 та ISO 9001:2015, розробником яких є Всесвітня федерація національних органів стандартизації (комітетів – членів) – Міжнародна організація зі стандартизації ISO (International Organization for Standardization) [9]. За функціональним призначенням міжнародні стандарти ISO 9001:2015 є універсальними. Вони застосовуються на всіх етапах не тільки виробництва продукції, але й при наданні послуг.

З метою утвердження функціонування сервісної держави – держави для громадян і бізнесу, забезпечення належної реалізації прав фізичних та юридичних осіб у сфері надання публічних, у тому числі адміністративних, послуг, створення сучасної інфраструктури, зручних та доступних електронних сервісів для надання таких послуг, Указ Президента України «Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг» від 04.09.2019 р. № 647/2019, зокрема, постановляє Кабінету Міністрів України забезпечити упровадження дієвого механізму контролю за наданням публічних послуг, у тому числі шляхом замовлення послуги удаваним суб'єктом звернення, упровадження зручних способів отримання відгуків від фізичних та юридичних осіб щодо наданих їм публічних послуг, удосконалення процедури адміністративного оскарження рішень, дій або бездіяльності, спрощення процедур надання та отримання публічних послуг, забезпечення їх доступності.

Проблеми пов'язані з процедурою та наданням послуг публічною адміністрацією постійно привертає увагу науковців, законодавців та практиків. Огляд спеціальної літератури ілюструє, що в ній вживаються терміни «адміністративний процес» та «адміністративна процедура». Ми погоджуємося з думкою тих науковців, які вважають, що адміністративна процедура – це встановлений законом порядок розгляду та вирішення адміністративним органом адміністративних справ, спрямований на прийняття адміністративного акта або укладання адміністративного договору [10, с. 17–20; 11, с. 47].

На розмежування адміністративного процесу та адміністративної процедури вказується і в деяких європейських країнах. Адміністративну процедуру в Німеччині пов'язують із діяльністю адміністративного органу щодо прийняття адміністративного акта або укладання адміністративного договору. Окрім того у цій країні з 1977 року діє закон про адміністративну процедуру, в якому є розділ про «Спеціальні апеляційні органи». У нідерландському Акті із загального адміністративного права від 1994 року існує так звана «публічна підготовча процедура», що зобов'язує адміністративний орган повідомити про заяву чи проект через газету, надати можливість для ознайомлення з матеріалами справи заінтересованим особам та висловлення ними своєї точки зору. «Розширена публічна підготовча процедура» передбачає додаткову участь у вирішенні справи інших адміністративних органів. У Польщі з 1960 року діє Кодекс адміністративного провадження [12, с.9].

Отже, перед будь-якою державою постає певне коло завдань, які потребують свого вирішення. Враховуючи, що важливу практичну складову в діяльності публічної адміністрації у її відносинах із громадянами займають процедури, для реалізації забезпечення європейських стандартів діяльності публічної адміністрації в складі Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування Верховної Ради України діє підкомітет з питань адміністративних послуг та адміністративних процедур.

Незважаючи на певні юридичні та політичні складності запровадження в державі закону про адміністративну процедуру та висловлені зауваження з боку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, що вказаний законопроект № 3475 переважно повторює зміст п'яти урядових законопроектів аналогічного предмету регулювання, які подавалися на розгляд попередніх сесій Верховної Ради України починаючи з 2001 року, експерти висловили низку зауважень і пропозицій та зазначили, що даний документ потребує істотного доопрацювання [13], Закон України «Про адміністративну процедуру» від 02.09. 2020 р. було прийнято у першому читанні [14].

Як зазначають автори науково-практичного коментаря до проекту Закону України «Про адміністративну процедуру», його актуальність зумовлена зростанням уваги органів державної влади до проблематики за-

гальної адміністративної процедури, в тому числі у контексті реалізації за підтримки Європейського Союзу Стратегії реформування державного управління в Україні до 2021 року. При цьому сама тематика адміністративної процедури залишається достатньо новою для вітчизняної науки адміністративного права [15, с. 2].

**Висновки.** Підсумовуючи вищевикладене, можна дійти висновку, що важливе суспільне значення в частині взаємовідносин органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їхніх посадових і службових осіб з громадянами, має відігравати процедурна частина надання послуг, яка повинна істотно сприяти підвищенню ефективності публічної адміністрації, стати дієвим засобом протидії порушення прав та свобод людини і громадянина з боку посадових і службових осіб публічної влади.

Прийнятий у першому читанні Закон України «Про адміністративну процедуру» є важливим кроком на шляху системного реформування державного управління та наближення нашої держави до європейських стандартів, а виявлені в законі недоліки взаємовідносин публічної адміністрації з громадянами та юридичними особами можна усунути шляхом внесення низки змін і доповнень, буде позитивно впливати на вирішення існуючих проблем, що у свою чергу, підвищить ефективність режиму зворотних зв'язків між соціальним середовищем і публічною владою.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Жан-Батист Сэй. Трактат по политической экономии. URL: (дата звернення 18.03.2021)
2. Сидорова А.В. Экономико-статистические методы в управлении сферой услуг. Донецк: ДонНУ, 2002. 240 с.
3. Йоффе О.С. Обязательное право. М.: Госюриздат, 1975. 880 с.
4. Авер'янов В. Нові риси предмета українського адміністративного права. *Персонал*. 2005. № 4. С. 76–81.
5. Сороко В. М. Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості: навч. посіб. К.: НАДУ, 2008. 104 с.
6. Світличний О.П. Адміністративні правовідносини у сфері земельних ресурсів України: проблеми теорії та практики правозастосування: монографія. Донецьк: Державне видавництво «Донбас», 2011. 410 с.
7. Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт): сборник / под общ. ред. Е. В. Гриценко, Н. А. Шевелевой. М. : Волтерс Клувер, 2007. 256 с.
8. Рабінович А.В. Юридично значимі послуги: загальнотеоретичне поняття, класифікація. *Право України*. 2010. №8. С.142–146.
9. Міжнародна організація зі стандартизації ISO (International Organization for Standardization). URL: <http://www.iso.org>. (дата звернення 18.03.2021)
10. Тимошук В. П. Адміністративні процедури та адміністративні послуги: зарубіжний досвід і пропозиції для України. К.: Факт, 2003. 496 с.
11. Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р. С. Адміністративний процес України: навчальний посібник. К.: Прецедент, 2007. 531 с.
12. Аулін О. Проект Закону про адміністративну процедуру. *Громадська думка про правотворення*. 2019. №2 (167). С. 8–9.
13. Висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради України від 16.06.2020 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=68834](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834) (дата звернення 18.03.2021)
14. Офіційний портал Верховної Ради України. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan\\_gs09/ns\\_golos?g\\_id=7325](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/ns_golos?g_id=7325) (дата звернення 18.03.2021)
15. Науково-практичний коментар до проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» / Авт. колектив (Андрійко О. Ф., Бевзенко В. М. та ін.), за заг. ред. Тимошука В. П. К.: ФОП Мишалов Д. В., 2019. 460 с.