

**ШПАК Ю. В.,**

здобувач кафедри публічно-правових  
дисциплін  
(Київський міжнародний університет),  
начальник управління надання  
адміністративних послуг  
(Святошинська районна в місті Києві  
державна адміністрація)

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.3.15>

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВСТВА І ПРАКТИКИ У СФЕРІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Україна перебуває на стадії реформування більшості галузей державного управління, адже більшість із них законодавчо не були врегульовані, відсутній чіткий механізм функціонування та реалізації покладених повноважень та контроль із боку держави за якістю надання адміністративних послуг громадянам. Вирішення даної проблеми є важливою в умовах формування громадянського суспільства – саме якість адміністративних послуг і кваліфікованість їх надання є показником результативності державної влади.

Практика надання адміністративних послуг в Україні показує значну кількість проблем, що виникають у процесі надання послуг громадянам. Відношення суспільства до якості адміністративних послуг будується на відсутності загальних уявлень про якість та доступність адміністративних послуг. Ще нижчий рівень інформованості громадян та юридичних осіб про свої права в цій сфері.

Сьогодні питання вдосконалення діяльності органів публічної влади усіх рівнів у сфері надання населенню якісних адміністративних послуг відіграє важливу роль у зв'язку з побудовою в Україні правової, соціальної, демократичної держави.

Одним із факторів, що вплине на ефективність змін державного управління і на формування довіри громадян до державної влади та, як наслідок, органів місцевого самоврядування, є якісне реформування механізму надання адміністративних послуг. Нові реалії створюють проблемні питання у сфері регулювання інституту адміністративних послуг та їх подальше вдосконалення шляхом створення нових нормативно-правових актів або внесенням змін до існуючих.

Тому виникає необхідність створення комплексних заходів покращення якості надання адміністративних послуг шляхом запровадження організаційно-правового механізму, від яких залежить управлінська функція держави.

Проблеми надання адміністративних послуг мають бути однією з найактуальніших для держави, а зусилля влади мають зосереджуватися навколо реалізації питань якості таких послуг і максимального спрощення їх надання.

**Ключові слова:** адміністративні послуги, органи місцевого самоврядування, суб'єкт звернення, публічне адміністрування, стандарти надання послуг.

### **Shpak Yu. V. Problems of legislation and practice in the field of administrative services**

Ukraine is in the process of reforming most sectors of public administration, as most of them have not been regulated by law, there is no clear mechanism for



the functioning and implementation of powers and state control over the quality of administrative services to citizens. The solution of this problem is important in the conditions of formation of civil society – the quality of administrative services and the qualification of their provision is an indicator of the effectiveness of state power.

The practice of providing administrative services in Ukraine shows a significant number of problems that arise in the process of providing services to citizens. Society's attitude to the quality of administrative services is based on the lack of general ideas about the quality and availability of administrative services. Even lower level of awareness of citizens and legal entities about their rights in this area.

Today, the issue of improving the activities of public authorities at all levels in the field of providing quality administrative services to the population plays an important role in connection with the construction of a legal, social and democratic state in Ukraine.

One of the factors that will affect the effectiveness of changes in public administration and in turn to the formation of public confidence in public authorities and as a consequence of local governments, is a quality reform of the mechanism for providing administrative services. New realities create problematic issues in the field of regulation of the institution of administrative services and their further improvement, by creating new regulations or amending existing ones.

Therefore, there is a need to create comprehensive measures to improve the quality of administrative services by introducing an organizational and legal mechanism on which the management function of the state depends.

The problems of providing administrative services should be one of the most pressing for the state, and the government's efforts should focus on the implementation of issues of quality of such services and the maximum simplification of their provision.

**Key words:** *administrative services, local governments, the subject of the application, public administration, service delivery standards.*

**Вступ.** Послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні, становлять сферу публічних послуг. Важливою складовою частиною як державних, так і муніципальних послуг, є адміністративні послуги.

З метою відслідковування проблемних питань, що впливають на якість надання адміністративних послуг, виникає необхідність у використанні методів соціологічного дослідження, до яких, зокрема, відноситься метод експертного опитування.

**Постановка завдання.** Мета статті – аналіз сучасного стану правового регулювання надання адміністративних послуг, визначення основних проблем надання адміністративних послуг населенню органами державної влади й місцевого самоврядування, обґрунтування напрямів їх удосконалення.

**Результати досліджень.** Наукові дослідження сфери надання адміністративних послуг здійснювали вітчизняні науковці, серед яких М. Білинська, В. Гаращук, В. Авер'янов, В. Вакулєнко, Н. Гнидюк, І. Колісниченко, А. Кірмач, І. Коліушко, Н. Нижник, О. Оболенський, Г. Писаренко, Р. Рудніцька, В. Сороко, В. Тимошук, О. Чемерис та інші. Дані науковці внесли вагомий внесок у розвиток системи надання адміністративних послуг, але дана тема є настільки актуальною і різноплановою, що потребує подальшого опрацювання в контексті вітчизняних реалій.

Закон України «Про адміністративні послуги» (далі – Закон) передбачає коло уповноважених суб'єктів, які наділені повноваженнями у сфері адміністративних послуг. Відповідно до Закону адміністративна послуга – 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 [1].



В. Сороко визначає адміністративну послугу як послугу виконавчого механізму державного органу для задоволення інтересів фізичних і юридичних осіб у контексті реалізації своїх повноважень, що закріплені в нормативно-правових актах [2, с. 16]. На думку Д. Сухініна і Ю. Шарова, поняття адміністративних послуг потрібно трактувати як результат реалізації владних повноважень, що забезпечує юридичне оформлення реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їхнім ініціативним зверненням (видача дозволів, проведення реєстрацій тощо) [3, с. 231].

Враховуючи наведені підходи науковців до визначення поняття «адміністративна послуга» та нормативно закріплені визначення даного поняття, можна сказати, що адміністративна послуга розглядається як взаємодія державного органу та фізичної або юридичної особи як представника суспільства.

Підвищенню якості надання адміністративних послуг у регіонах сприяє розбудова мережі центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), що натеper працюють за принципом «єдиного вікна» в усіх областях України. Створення цієї мережі стало пріоритетним напрямом реформування системи адміністративних послуг в Україні, а Центри у свою чергу мають зробити процедуру отримання адміністративних послуг доступнішою і зручнішою для громадян. Однак темпи запровадження таких інновацій залишають бажати кращого, тому існуючі негативні оцінки цих процесів і результатів, а також причини повільного розвитку сфери надання адміністративних послуг потребують певного аналізу і пояснень.

Говорячи про нормативні колізії та нечіткі формулювання, можна виділити такі проблематичні галузі механізму надання адміністративних послуг:

- зміщено законодавчі акценти у визначенні поняття ЦНАП замість достатнього переліку послуг через адміністратора. Це безпосередньо впливає на розвиток ЦНАП як інтегрованого офісу, що має передбачати комфортне та повне надання адміністративних послуг. Це зосереджено в законодавчому визначенні поняття ЦНАП (у ч. 1 ст. 12 Закону) [1]. ЦНАП для споживача – це перелік послуг, які можна там отримати комфортно і швидко, тоді як організація робочих процесів – це відповідальність органу, що утворює ЦНАП;

- Законом передбачено надання адміністративних послуг у ЦНАП через адміністраторів, але існують протилежні позиції щодо цього: адміністратор – це лише окрема посада чи і функції, що можуть покладатися на інших посадових осіб? Визначене в статті 12 поняття ЦНАП через адміністратора ускладнює інтеграцію нових послуг у ЦНАП, а це виникає, якщо в органі місцевого самоврядування не використовують функціональний підхід до розуміння адміністратора, що стримує створення ефективних ЦНАП, де швидкі послуги надаються невідкладно. Адже в окремих громадах і навіть областях вважають, що адміністратор – це лише окрема посада;

- існує юридична колізія під час створення віддаленого робочого місця чи територіального підрозділу на основі договору про співробітництво територіальних громад за відсутності власного ЦНАП. Законом «Про адміністративні послуги» передбачається, що утворити віддалене робоче місце може той, хто має власний ЦНАП, але він не зацікавлений у введенні штатних одиниць, які розміщуватимуться в ньому в інших громадах. Альтернативою може стати зміна статусу «основного» ЦНАП на «спільний», що може зустрічати неприйняття з боку більших громад, які є «власниками» спроможних ЦНАП;

- у більшості ЦНАП відсутні адміністративні послуги соціальної сфери, які чітко передбачаються розпорядженням Кабінету Міністрів України № 523-р [4]. Проблема полягає у відсутності можливості громадян отримати в більшості ЦНАП адміністративні послуги соціальної сфери, що призводить до того, що вони вимушені окремо звертатись до управлінь соціального захисту населення з соціальних питань;

- відсутність можливості в отримувача адміністративних послуг замовляти супутні послуги (наприклад, відправлення результату адміністративної послуги поштою). Це призводить до того, що суб'єкт звернення повинен знову прийти до ЦНАП, адже посадові особи органу місцевого самоврядування не можуть приймати кошти за дані послуги, а місцеві



бюджети не в змозі покривати дані витрати. Тому існує потреба у визначенні в законодавстві можливості оплати додаткових послуг.

Аналіз спеціальних публікацій зосереджує увагу на таких проблемних моментах у сфері надання адміністративних послуг, як:

1) поняття «адміністративна послуга» сьогодні розуміється не в концепції сервісної держави, а як бізнес-послуги у сфері ринкової економіки [5]. Низька якість послуг державних органів пов'язана з низьким рівнем оплати праці державних службовців та відсутністю у них мотивації в задоволенні потреб громадян;

2) непослідовність формування системи електронного урядування, що призводить до того, що більшість функцій та послуг, які надаються в європейських країнах за допомогою ІТ-технологій, в Україні так і залишаються недосяжними [5];

3) не всі ЦНАП обладнані пандусами, спеціальними вбиральнями, кнопками виклику біля входних дверей, автоматичними дверима і допомогою чергового;

4) у більшості ЦНАП не надаються супутні послуги (банківські, ксерокопіювання, ламінування, продаж канцелярських товарів, сканування тощо) [5];

5) не у всіх ЦНАП час прийому суб'єктів звернень відповідає вимогам статті 12 Закону України «Про адміністративні послуги» [1], зокрема щодо прийому протягом шести днів на тиждень, семи годин на день, без перерви на обід.

Згідно з положеннями Концепції розвитку системи, надання адміністративних послуг стандартами адміністративних послуг повинні бути:

а) територіальна доступність – адміністративні послуги мають надаватися без необхідності поїздки до районного чи обласного центру.

У більшості громад до адміністративного центру відстань становить у середньому 10 км. Відстань до центру надання адміністративних послуг не має перевищувати 10 км для 95% мешканців громади, хоча в ідеалі на майбутнє потрібно скорочувати відстань до ЦНАП до 3–5 км;

б) зручність – адміністративні послуги мають надаватися в одному ЦНАП.

Для менших громад це полягає в доцільності зосередження всіх підрозділів в одному приміщенні, тоді як із чисельністю понад 100 тис. мешканців додатково мають утворюватися філії ЦНАП. Також даний принцип має включати: вибір особою способу звернення (особисто, поштою); відповідний обсяг прийомних годин; можливість отримання супутніх послуг [6].

Основним об'єктом правовідносин, що виникають у сфері надання адміністративних послуг в Україні, є безпосередньо механізм надання адміністративних послуг громадянам та юридичним особам, який повинен спростити порядок взаємовідносин людини та держави в особі державних органів та укріпити принцип правової держави.

Наголошуючи на даних моментах, ми зосереджуємо свою увагу на необхідності прийняття окремого закону про загальну адміністративну процедуру. Уперше дане питання було піднято в Указі Президента «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 р. [7]. Нині про доцільність прийняття даного акта йдеться в Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року, Плані щодо її реалізації [8] та в інших програмних політичних документах Уряду та Парламенту.

Прийняття такого законодавчого акту забезпечить приведення адміністративних процедур у відповідність до загальних принципів надання адміністративних послуг. Закріплення правил проведення адміністративної процедури сприятиме правовій визначеності та забезпеченню дотримання прав громадян і юридичних осіб у разі, коли органи державної влади та органи місцевого самоврядування визначають їхні права та обов'язки.

Такі принципи, як законність, установлення істинних фактів, право на одержання письмового рішення із зазначенням підстав для його прийняття, на поновлення процедур у певних випадках, на несудове оскарження, є невід'ємними для функціонування сучасної



системи державного управління, що ґрунтується на верховенстві права. Проте станом на тепер відсутній такий нормативно-правовий акт.

Слід зауважити, що посилення спроможності вітчизняних громадських організацій щодо здійснення моніторингу якості надання адміністративних послуг може стати одним із чинників підвищення довіри до них з боку громадян.

Таким чином, підвищення якості надання адміністративних послуг є одним із пріоритетних напрямів адміністративної реформи в Україні. Існує необхідність розроблення стандартів адміністративних послуг національного рівня, якими будуть установлюватись єдині мінімальні вимоги до якості адміністративних послуг. Також необхідно забезпечити ефективну організацію механізму контролю якості надання послуг, наприклад, громадський моніторинг за наданням адміністративних послуг.

Визначення критеріїв оцінки якості надання адміністративних послуг сприятиме підвищенню якості та стандартів їх надання. Такими критеріями можуть бути:

- результативність;
- доступність;
- своєчасність;
- удосконалення порядку оплати адміністративної послуги [9].

А. Кірмач і В. Тимошук зосереджують свою увагу на тому, що оцінка якості надання адміністративних послуг повинна здійснюватися на основі критеріїв, щоб мати змогу оцінювати та стандартизувати процеси надання цих послуг. Критерії – «це ті показники, які є підставою для встановлення стандартів надання адміністративних послуг і за якими можна визначати, наскільки в разі надання конкретної послуги є задоволеними потреби та інтереси споживача/клієнта та наскільки адекватною і професійною є діяльність адміністративного органу» [3].

Також необхідно звернути увагу на європейські стандарти якості надання адміністративних послуг, що являють собою систему принципів, норм та вимог до державного службовця. Ця сукупність створює засади для наближення до певного стандарту впровадження «сервісної держави».

Впровадження та реалізація таких стандартів виведе Україну на новий рівень взаємодії держави та громадян і підвищення якості надання адміністративних послуг. Проте вимірювання ступеня задоволення споживачами наданням державних послуг в Україні практично не здійснюється. Відсутні критерії оцінювання, інструментарій оцінки споживачами, а також оцінка кваліфікованими фахівцями за методами класифікації результатів, не створено мережі незалежних інституцій оцінки надання послуг, які би вимірювали ступінь задоволення споживача в наданні послуг.

У Законі передбачено лише два напрями контрольної діяльності [1]. Це зобов'язання суб'єктів надання адміністративних послуг облаштувати скриньки, встановлення зворотного зв'язку в електронній формі з використанням Єдиного державного веб-порталу електронних послуг для висловлення суб'єктами звернень зауважень і пропозицій щодо якості надання адміністративних послуг, проведення щорічного аналізу таких зауважень і пропозицій, вжиття відповідних заходів. А також одним із завдань адміністратора ЦНАП є здійснення контролю за додержанням суб'єктами надання адміністративних послуг термінів розгляду справ та прийняття рішень.

Таким чином, належною мірою не приділено увагу необхідності забезпечення відповідної якості адміністративних послуг. Хоча слід зазначити, що метою норм вищевказаного Закону є заохочення суб'єктів надання адміністративних послуг до постійного покращення якості надання адміністративних послуг, у тому числі завдяки запровадженню власних стандартів обслуговування суб'єктів звернення. У Законі категорії «стандарт надання адміністративної послуги» чи «стандарт обслуговування» не вживаються, однак фактично стосуються саме стандартів послуг у розумінні, поширеному в розвинених країнах. Адже стандарт обслуговування або стандарт послуги – це параметр, який дозволяє оцінювати якість послуги та до якої прагне суб'єкт надання адміністративних послуг.



Одна з основних проблем на шляху до створення ефективного механізму надання адміністративних послуг полягає у відсутності нормативно-правових актів, що регулюють окремі процеси порядку надання адміністративних послуг.

Отже, без ухвалення Адміністративно-процедурного кодексу та Закону України «Про адміністративний збір» правове регулювання адміністративних послуг зберігає багато прогалин, особливо щодо процедури надання даних послуг та визначення безоплатності/платності послуг.

**Висновки.** Удосконалення системи надання адміністративних послуг можливе за умови правового закріплення нормативних засад функціонування і розвитку, культури взаємодії влади і громадян. Необхідно більш широко вивчити природу взаємин людини в нетиповій управлінській парі «суб'єкт – суб'єкт» через аналіз і характеристику її структури, організацію прямих і зворотних зв'язків, цільових завдань взаємодії. За мету необхідно ставити ідентифікацію, оцінку людського чинника для формування умов результативної, ефективної та економічної співпраці сторін у процесі надання послуг населенню.

#### Список використаних джерел:

1. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 № 5203-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>
2. Сороко В. Концептуальний підхід до проблеми запровадження інституту надання державних послуг у практику діяльності державних службовців. *Вісн. держ. служби*. 2004. № 3. С. 11–19.
3. Тимошук В.П. Адміністративні послуги: проблеми теорії, законодавства і практики в Україні. Київ, 2014. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/3-9-2014-jubilee/item/383-administratyvni-posluhy-problemy-teoriyi-zakonodavstva>
4. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-%D1%80#Text>
5. Участь громадськості у моніторингу надання послуг органами публічної влади: нормативне регулювання та існуючі практики. *Офіційний веб-сайт Програми розвитку ООН в Україні*. Київ, 2013. URL: [http://undp.org.ua/files/ua\\_64594Monitoring\\_Poslug\\_PRINT\\_small\\_size.pdf](http://undp.org.ua/files/ua_64594Monitoring_Poslug_PRINT_small_size.pdf)
6. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : розпорядження КМУ від 15 лютого 2006 р. № 90-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80#Text>
7. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента від 22 липня 1998 р. № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>
8. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження КМУ від 24 червня 2016 р. № 474-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80#Text>

