

УДК 342.95

Євген Лєгеца,

канд. юрид. наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права,
процесу та адміністративної діяльності
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ОСНОВНІ ТЕОРЕТИЧНІ ПОЛОЖЕННЯ КОНЦЕПЦІЇ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

У науковій статті визначаються основні теоретичні положення концепції публічних послуг в Україні. Запропоновано визначення таких категорій, як «публічна послуга», «система публічних послуг», «процедура з надання публічних послуг», «єдиний державний портал публічних послуг», «контроль з надання публічних послуг», «відповідальність публічних службовців за надання публічних послуг», «центр надання публічних послуг» тощо. Виокремлені проблеми, на розв'язання яких спрямована Концепція надання публічних послуг в Україні; шляхи й способи розв'язання проблем, строки реалізації Концепції з надання публічних послуг в Україні та інші положення.

Ключові слова: відповідальність, електронна публічна послуга, контроль, публічні послуги, процедура з надання публічних послуг, система публічних послуг, оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання публічних послуг.

Постановка проблеми. Розбудова Європейської демократичної України не повинна базуватися тільки на обговоренні проблем, це процес вимагає внесення радикальних змін у правове поле, де пріоритетом має ставати людина, її права та свободи тощо.

Прийняття Концепції публічних послуг в Україні має сприяти становленню, впорядкуванню та подальшому розвитку системи надання публічних послуг на чітко визначених правових засадах, дасть змогу задовольнити потреби громадян-споживачів публічних послуг і забезпечить захист їхніх прав та інтересів, гарантованих як Конституцією України, так і іншими нормативно-правовими актами.

Сучасний стан надання публічних послуг в Україні характеризується багатьма недоліками та проблемами, незважаючи на те, що держава повинна гарантувати кожному споживачеві право на неупереджене та справедливе вирішення її справи протягом розумного строку.

Питання публічних послуг в Україні зараз потребують ґрунтовних наукових досліджень. Отже, важливим стає зворотний зв'язок – думки, реакції, оцінки громадян щодо сутності реформ та, особливо, їх результативності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій із теми дослідження. Питання правового регулювання послуг як правової категорії перебувають у центрі уваги вчених, а їх різні аспекти досліджувалися в працях таких

науковців, як: В. Б. Авер'янов, К. К. Афанасьєв, В. Т. Білоус, І. П. Голосніченко, Н. Л. Губерська, С. Л. Дембіцька, С. В. Ківалов, І. В. Ковбас, І. Б. Коліушко, Т. О. Коломоєць [3; 4], В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, С. Ф. Константинов, Р. С. Мельник, С. Г. Стеценко, В. П. Тимошук [2] та ін.

Необхідно також зазначити, що вперше на рівні докторської дисертації виконане тільки одне дослідження О. М. Буханевича «Теоретико-правові та праксеологічні засади надання адміністративних послуг в Україні» (2016 рік) [1], в якому комплексно розкрито теоретичні основи та практику правового регулювання надання адміністративних послуг в Україні.

Мета статті полягає в тому, щоб на підставі комплексного аналізу наявних наукових та нормативних джерел запропонувати концепцію надання публічних послуг в Україні.

Виклад основного матеріалу. Розглянемо основні теоретичні положення концепції публічних послуг в Україні.

Терміни, що вживаються мають такі значення:

– публічна послуга – врегульована публічно-правовими нормами діяльність органів публічної адміністрації щодо задоволення публічного інтересу з розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (рішення, видача дозволів, ліцензій, сертифікатів, актів, по-

свідчень, проведення реєстрації тощо), спрямовану на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків шляхом фінансування за рахунок публічних коштів;

– система публічних послуг – це сукупність елементів та зв'язок між ними, який врегульовується публічно-правовими нормами в діяльності органів публічної адміністрації щодо задоволення публічного інтересу з розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (рішення, видача дозволів, ліцензій, сертифікатів, актів, посвідчень, проведення реєстрації тощо), спрямованій на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків шляхом фінансування за рахунок публічних коштів;

– процедура з надання публічних послуг – регламентація відповідно до адміністративно-правових норм порядку діяльності органів публічної адміністрації з розгляду заяви фізичної або юридичної особи щодо виконання рішення уповноваженого органу, спрямованого на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків

– єдиний державний портал публічних послуг – загальнодержавна автоматизована інформаційна система, що дозволяє суб'єктам звернення отримувати публічні послуги дистанційно (в електронному вигляді);

– електронна публічна послуга – публічно-владна діяльність суб'єкта публічної адміністрації, який уповноважений надавати публічні послуги, що здійснюється за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій з використанням електронного цифрового підпису без безпосередньої взаємодії із суб'єктом звернення (фізичної чи юридичної особи), спрямована на набуття, зміну чи припинення прав, обов'язків та/або задоволення законних інтересів фізичних або юридичних осіб відповідно до закону, що призводить до певного результату, який проявляється у формі видання адміністративного акта (дозвіл, ліцензія, свідоцтво, реєстрація тощо);

– контроль із надання публічних послуг – це вид гарантії забезпечення законності публічних послуг в Україні, яка регламентується законодавством, діяльність суб'єктів адміністративного права, в тому числі громадян чи їх об'єднань щодо контролю за виконанням суб'єктами публічної адміністрації положень нормативно-правових актів, повноважень та дотриманням прав, свобод і законних інтересів суб'єктів звернення (фізичної чи юридичної особи);

– оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання

публічних послуг – це вид гарантії забезпечення законності публічних послуг в Україні, яка має нормативно врегульований порядок вчинення процесуальних дій, що забезпечують законний і об'єктивний розгляд справ в адміністративному та/або судовому порядку щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб із приводу розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (рішення, постанова або ухвала на отримання дозволу, ліцензії, реєстрація, посвідчення, сертифікат тощо).

– відповідальність публічних службовців за надання публічних послуг – це вид гарантії забезпечення законності публічних послуг в Україні, яка регламентується законодавством щодо діяльності відповідних суб'єктів публічної адміністрації або суду щодо притягнення до відповідальності за ненадання або невиконання службовцями суб'єктів публічної адміністрації з приводу надання публічних послуг;

– суб'єкт звернення – фізична особа, юридична особа, яка звертається за отриманням публічних послуг;

– суб'єкт надання публічної послуги – орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до нормативно-правових актів надавати публічні послуги;

– центр надання публічних послуг – постійно діючий робочий підрозділ місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування, в якому надаються публічні послуги через адміністратора шляхом взаємодії з різними суб'єктами публічної адміністрації з надання публічних послуг;

– якість надання публічних послуг – вироблення критеріїв, які повинні бути затверджені на рівні законодавчого органу у вигляді стандартів; у разі порушення будь-якого критерію надання публічних послуг повинна наставати юридична відповідальність працівників органів публічної адміністрації;

– доступність публічних послуг – забезпечення рівних умов для всіх суб'єктів звернень (фізичної чи юридичної особи) щодо надання публічної послуги у передбачений спосіб до відповідного суб'єкта публічної інформації;

– стандарти надання публічних послуг органами публічної адміністрації – загальні правила щодо процедурного порядку прийняття, реєстрації, розгляду заяв про надання публічних послуг, винесення рішень під

час публічного адміністрування, граничних термінів проваджень, а також порядку справляння плати за послуги та підстав відповідальності владних суб'єктів тощо.

Проблеми, на розв'язання яких спрямована Концепція надання публічних послуг в Україні.

У демократично розвинених країнах визначальним фактором розвитку громадянського суспільства є налагоджений дієвий інститут публічних послуг. Саме тому обраний Україною шлях до Європейського Союзу вимагає кардинальних перетворень і реформування діючої системи надання публічних послуг.

Після видання Указу Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» [5] побудова сервісної, демократичної держави є основним завданням, яке полягає в обслуговуванні потреб фізичних та юридичних осіб, допомозі і забезпеченні реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів. Одним з «інструментів» держави в цій діяльності є публічні послуги, які займають дедалі важливіше місце в діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Основою доктрини публічних послуг є концепція служіння держави громадянину та людині. Нині публічне адміністрування даної 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 при дотриманні принципів та стандартів якості надання публічних послуг.

Втім, незважаючи на певні позитивні зрушення у сфері надання окремих видів публічних послуг останніми роками, треба зазначити, що сучасний механізм надання публічних послуг суб'єктами публічної адміністрації має суттєві недоліки, що, у свою чергу, потребує вироблення нових підходів, їх апробації як у правотворчій, так і в правозастосовній діяльності відповідних суб'єктів.

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.

Для забезпечення надання публічних послуг необхідно розв'язати такі проблеми:

– проблему законодавчого закріплення поняття публічних послуг, системи публіч-

них послуг, видів публічних послуг, механізму надання публічних послуг;

– відсутність реєстру публічних послуг на законодавчому рівні, в якому би вказувалися всі види публічних послуг;

– не визначено на законодавчому рівні поняття та види адміністративного збору щодо публічних послуг;

– потребує вирішення питання щодо децентралізації надання публічних послуг;

– не визначений механізм регулювання процедури надання публічних послуг;

– проблема правового регулювання суспільних відносин у сфері надання публічних послуг у відповідній електронній формі;

– не врегульовано питання платності / безоплатності публічних послуг;

– проблема законодавчого визначення повноважень суб'єктів надання публічних послуг, що виявляється в дублюванні функцій органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;

– неврегульованість у нормативно-правових актах видів гарантій забезпечення законності публічних послуг в Україні;

– недостатньо закріплено законодавчо поняття та види контролю у сфері надання публічних послуг;

– потребують законодавчого вирішення питання щодо порядку формування, розподілу та використання бюджетних коштів між різними суб'єктами публічної адміністрації щодо надання публічних послуг;

– проблема вироблення на законодавчому рівні критеріїв та стандартів якості надання публічних послуг;

– проблема створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення відповідної діяльності суб'єктами публічної адміністрації з надання публічних послуг.

Мета і завдання Концепції з надання публічних послуг в Україні.

Метою цієї Концепції є організація цілеспрямованої діяльності суб'єктів публічної адміністрації для формування ефективної системи, механізму надання публічних послуг в Україні.

Завданням цієї Концепції є визначення доктринальних напрямів подальшого розвитку системи надання публічних послуг.

Шляхи і способи розв'язання проблем, строки реалізації Концепції з надання публічних послуг в Україні.

Для досягнення мети та вирішення завдань, передбачених цією Концепцією, необхідно забезпечити виконання комплексних заходів за такими напрямами:

1) прийняття законів: Адміністративно-процедурного кодексу України, «Про публіч-

ні послуги», «Про Перелік публічних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання», «Про адміністративний збір», «Про органи місцевого самоврядування в Україні» (в новій редакції), «Про електронні довірчі послуги»; «Про громадський контроль» тощо;

2) виокремлення переліку публічних послуг, які надаються суб'єктами публічної адміністрації, шляхом вироблення чітких критеріїв їх групування (за суб'єктом, видом, платою тощо);

3) розширення функцій органів місцевого самоврядування з надання публічних послуг з метою їх децентралізації;

4) запровадження надання публічних послуг за принципом «єдиного вікна», «єдиного офісу» відповідним суб'єктам звернення (споживачам) з метою надання відвідування тільки одного органу, де б надавалася більшість публічних послуг, що сприятиме запровадженню на практиці дієвого механізму забезпечення прав і свобод людини та громадянина;

5) розробка та впровадження критеріїв оцінки якості надання публічних послуг у діяльності суб'єктів публічної адміністрації;

6) розмежування повноважень суб'єктів публічної адміністрації з надання публічних послуг з метою підвищення якості надання публічних послуг; усунення дублювання функцій, відповідних колізій у правозастосовній діяльності тощо;

7) з урахуванням сучасних підходів та моделей управління персоналом забезпечити суб'єктів публічної адміністрації висококваліфікованими фахівцями, покликаними реалізовувати державну політику у сфері надання публічних послуг, з метою реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб (споживачів);

8) створення центрів надання публічних послуг шляхом передання функцій суб'єктів публічної адміністрації; найпопулярніші публічні послуги (реєстрація нерухомого майна; оформлення та видача або обмін паспорта громадянина України для виїзду за кордон тощо) мають надаватися тільки в центрах надання публічних послуг;

9) припинення правозастосовчої діяльності посередницьких суб'єктів щодо надання публічних послуг;

10) розгляд та прийняття рішення щодо можливості делегування окремих функцій суб'єктів публічної адміністрації з надання публічних послуг суб'єктам господарювання з приватною формою власності;

11) створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення суб'єктами публічної адміністрації надання публічних послуг;

12) створення ефективної системи гарантій забезпечення законності публічних послуг в Україні щодо надання публічних послуг (контроль з надання публічних послуг; оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання публічних послуг; відповідальність публічних службовців за надання публічних послуг);

13) розробка конкретних заходів щодо запровадження електронного документообігу, електронного підпису, захисту каналів зв'язку з надання публічних послуг;

14) створення єдиної електронної бази даних («реєстру публічних послуг») щодо надання публічних послуг відповідними органами;

Для вирішення проблем, що перешкоджають розвитку надання публічних послуг в електронній формі, необхідно:

1) забезпечуючи єдину авторизацію і використання єдиного особистого кабінету користувача публічних послуг інтегрувати офіційні сайти органів публічної адміністрації, суттєві сервіси з інформаційними системами суб'єктів надання публічних послуг;

2) затвердити перелік публічних послуг в електронній формі, сконцентрувавшись на послугах, які найчастіше використовують споживачі (фізичні чи юридичні особи), за допомогою статистичних даних та соціологічного дослідження, що є необхідною умовою для успішної сервісної та демократичної держави;

3) на законодавчому рівні створити Єдиний державний портал публічних послуг як єдиний механізм надання публічних послуг в електронній формі та ліквідувати інші Інтернет портали, де надаються послуги;

4) забезпечити доступність та відкритість публічних послуг в електронній формі за допомогою: надання публічних послуг за допомогою мобільних засобів та сервісів; інформування громадян про переваги та порядок надання публічних послуг в електронній формі в місцях масового передування людей, здійснення періодичної трансляції по радіо і телебаченню коротких інформаційних програм щодо надання публічних послуг в електронній формі;

5) вдосконалити наявну правову основу у сфері інформаційних технологій та надання публічних послуг, а також прийняти нормативно-правові акти, які дозволять створити цілісну правову систему регулювання публічних послуг в електронній формі;

Строк реалізації Концепції: 2017-2020 рр.
Очікувані результати реалізації Концепції з надання публічних послуг в Україні.

Реалізація Концепції дасть змогу досягнути в майбутньому таких результатів:

1) створити доступні та зручні умови для отримання суб'єктами звернень публічних послуг;

2) підвищити рівень правосвідомості споживачів послуг під час отримання публічних послуг;

3) забезпечити інформаційну відкритість та прозорість діяльності суб'єктів публічної адміністрації з надання публічних послуг;

4) зменшити рівень корупційних ризиків у наданні публічних послуг;

5) підвищити якість надання публічних послуг;

6) зменшити фінансові та часові витрати суб'єктів звернень під час отримання публічних послуг;

7) підвищити рівень поінформованості споживачів (фізичних чи юридичних осіб) про публічні послуги;

8) забезпечити ефективність реалізації гарантій забезпечення законності публічних послуг у діяльності суб'єктів публічної адміністрації з надання публічних послуг;

9) підвищити ефективність публічного адміністрування шляхом спрощення процедур, скорочення адміністративних витрат, застосування сучасних методів публічного адміністрування з надання публічних послуг тощо.

Висновки

Констатовано необхідність прийняти концепцію вдосконалення системи надання публічних послуг, яка спрямована на розбудову сервісної, демократичної держави, основним завданням якої є обслуговування потреб споживачів послуг, забезпечення реалізації ними своїх прав, свобод і законних

інтересів, і яка містить загальні положення (основні терміни, які необхідно запровадити, та їх зміст); проблеми, на розв'язання якої спрямована зазначена концепція; мету і завдання; шляхи і способи розв'язання проблем, строки реалізації концепції; очікувані результати від реалізації зазначеної концепції; обсяг фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів, необхідних для реалізації концепції.

Список використаних джерел:

1. Буханевич О. М. Теоретико-правові та праксеологічні засади надання адміністративних послуг в Україні : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Буханевич Олександр Миколайович. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2016. – 455 с.

2. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упор. В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.

3. Адміністративне право України : підручник / [Т. О. Коломєць, Ю. В. Пиріжкова, Н. О. Армаш та ін.]; за заг. ред. Т. О. Коломєць. – К. : Істина, 2009. – 480 с.

4. Коломєць Т. О. Управлінські послуги в контексті взаємовідносин особи й органів місцевої влади в Україні: концептуальний і нормативний аспекти / Т. О. Коломєць // Актуальні проблеми державного управління. – 2002. – Вип. 7. – С. 178–182.

5. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.

6. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 року № 90 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-p>.

В научной статье определяются основные теоретические положения концепции публичных услуг в Украине. Предложено определение следующих категорий: «публичная услуга», «система публичных услуг», «процедура по предоставлению публичных услуг», «единый государственный портал публичных услуг», «контроль по предоставлению публичных услуг», «ответственность публичных служащих за предоставление публичных услуг», «центр предоставления публичных услуг» и др. Выделены проблемы, на решение которых направлена Концепция предоставления публичных услуг в Украине, пути и способы решения проблем, сроки реализации Концепции по предоставлению публичных услуг в Украине и другие положения.

Ключевые слова: ответственность, электронная публичная услуга, контроль, публичные услуги, процедура по предоставлению публичных услуг, система публичных услуг, обжалование решений, действий или бездействия органов публичной администрации по предоставлению публичных услуг.

In the scientific article defines the basic theoretical principles of the concept of public service in Ukraine. A definition of these categories of „public service”, „system of public services”, „procedure for the provision of public services”, „the only national portal of public services”, „control of public services”, „public officials responsible for public services”, „center of public services” and so on. Isolating problems to solve dedicated concept of public services in Ukraine, ways and means of solving problems with the timing of the concept of public services in Ukraine and other provisions.

Key words: responsibility, electronic public services, control, public services, procedure for the provision of public services, public services system, appealing decisions, actions or omissions of public administration in providing public services.