

УДК 35.078+351(477)

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2021.2.4>

**Сидоренко Наталя Олегівна,**

кандидат наук з державного управління,

доцент кафедри менеджменту

Інституту підготовки кадрів Державної служби зайнятості України

ORCID ID: 0000-0001-8734-9704

**Шкурат Іван Вікторович,**

доктор наук з державного управління,

доцент кафедри менеджменту

Інституту підготовки кадрів Державної служби зайнятості України

ORCID ID: 0000-0002-8810-2890

## СУБ'ЄКТ ТА ОБ'ЄКТ СФЕРИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ – ФОРМУВАННЯ ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІАЛЬНОГО АПАРАТУ

### SUBJECT AND OBJECT OF THE FIELD OF PROVISION OF ADMINISTRATIVE SERVICES – FORMATION OF CONCEPTUAL AND CATEGORY APPARATUS

У статті наведено розв'язання актуальної наукової проблеми формування понятійно-категоріального апарату понять «суб'єкт» та «об'єкт» сфери надання адміністративних послуг. З'ясовано, що адміністративна послуга є наслідком виконання владних обов'язків уповноваженим суб'єктом, який згідно із законом гарантує виконання умов втілення фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів відповідно до їхніх заяв (надання ліцензій (дозволів), сертифікатів, посвідчень, здійснення реєстрації та ін.). Розкрито сутність поняття «суб'єкт управління», під яким вважається розуміти орган влади, установу, підрозділ управління або посадову особу, що працюють загалом, процеси, адміністративно-територіальні формування, відносини у різних сферах, галузях діяльності, а також колективи, організації, певну особу, тобто одержувача послуг. Встановлено, що вивчення правової бази вказує на брак єдиного підходу законодавця до визначення поняття суб'єкта надання публічної послуги, водночас спірним залишається питання категорії інституцій, що можуть бути в подібній ролі. У процесі здійснення дослідження зроблено висновки про те, що, доречним у частині встановлення статусу інституції, яка здійснює делеговане завдання, вважається вивчення її як посередника між суб'єктом надання послуги та її одержувачем. Зразком такого посередника можуть бути центри надання адміністративних послуг, до того ж налагодження відносин, що утворюються під час залучення такого посередника, має найрозвиненішу нормативну базу якраз у секторі надання адміністративних послуг. Потребують опрацювання питання нормативного систематизування процесу делегування повноважень стосовно надання публічних послуг інституціям недержавної галузі та, крім того, систематизування суб'єкт-об'єктних відносин під час надання послуги.

**Ключові слова:** адміністративні послуги, державні та місцеві органи влади, органи публічної влади, суб'єкт, об'єкт, центр надання адміністративних послуг.

*The article presents the solution of the current scientific problem of forming the conceptual and categorical apparatus of the concepts of the subject and object of the sphere of administrative services. It was found that the administrative service is a consequence of the performance of official duties by an authorized entity, which, in accordance with the law, guarantees compliance with the conditions of implementation by individuals and legal entities of rights, freedoms and legitimate interests in accordance with their applications, certificates, certificates, registration, etc.). The essence of the concept of the subject of management is understood, which is understood to mean the authority, institution, subdivision of the management or official who develops and makes decisions to influence the object of management. In turn, the object of management should be considered in this regard as society as a whole, processes, administrative-territorial formations, relations in various fields, industries, as well as teams, organizations, a particular person, ie the recipient of services. It is established that the study of the legal framework indicates the lack of a unified approach of the legislator to define the concept of the subject of public service, while the question of the category of institutions that may be in a similar role remains controversial. In the course of the study, it was concluded that, in terms of establishing the status of the institution carrying out the delegated task, it is considered to study it as an intermediary between the service provider and its recipient. An example of such an intermediary can be the centers of administrative services, in addition, the establishment of relations that are formed during the involvement of such an intermediary, has the most developed regulatory framework in the sector of administrative services. It is established that the issues of normative systematization of the process of delegation of powers in relation to the provision of public services to institutions of the non-public sector and, in addition, systematization of subject-object relations during the provision of services need further elaboration.*

**Key words:** administrative services, state and local authorities, public authorities, subject, object, center of administrative services.

Подібно до інших систем системі публічного управління притаманне існування суб'єкт-об'єктних відносин. Загалом суб'єкт – носій субстанціальних характеристик і особливостей, які передбачають якісні властивості об'єкта. Згідно із традиційним розумінням як суб'єкт управління розглядають орган влади, установу, підрозділ управління або посадову особу, що працюють та ухвалюють рішення, щоб впливати на об'єкт управління. Водночас об'єкт управління розглядають як соціум загалом, процеси, адміністративно-територіальні формування, відносини у різних сферах, галузях діяльності, а також колективи, організації, певну особу, тобто одержувача послуг.

Залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, розрізняють державні та муніципальні послуги. Таким чином, спільним для державних і муніципальних послуг є їх публічний характер (публічні послуги). Державні послуги надаються органами державної влади (переважно виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету. Муніципальні послуги надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету [2].

Тож у контексті надання публічних послуг суб'єктами є органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування, а також інституції, що перебувають у їхньому управлінні, тобто органи публічної влади. Аналогічний зміст Центром політико-правових реформ у Концепції реформування публічної адміністрації вкладається в термін «публічна адміністрація»: «органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти, які відповідно до закону чи адміністративного договору мають повноваження забезпечувати виконання законів, діяти в публічних інтересах (виконання публічних функцій)» [1]. Доречно наголосити на тому, що названу концепцію не ухвалили, тому її принципи не отримали юридичної сили.

Відповідно до концепції важливий компонент і державних, і муніципальних послуг – це адміністративні послуги. Адміністративна послуга є наслідком виконання владних обов'язків уповноваженим суб'єктом, котрий згідно із законом гарантує виконання умов втілення фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних

інтересів відповідно до їхніх заяв (надання ліцензій (дозволів), сертифікатів, посвідчень, здійснення реєстрації та ін.). З огляду на принципи Концепції це дослідження орієнтоване на здійснення аналізу муніципальних адміністративних послуг, однак ми вважаємо, поняття «управлінський» та «адміністративний» треба використовувати як тотожні, на противагу положенню Концепції адміністративної реформи, згідно з яким синонімами вважаються поняття «державна послуга» й «управлінська послуга». Це спричинене тим, що управління (адміністрування) виконується не тільки на рівні органів виконавчої влади, а й органами місцевого самоврядування. Іншими словами, управлінські (адміністративні) муніципальні послуги передбачають публічні особливості та забезпечуються органами місцевого самоврядування.

Нині розвиток системи надання публічних послуг є актуальним, усі складові частини потребують конкретизації та максимально можливого трактування. Якщо питання стосовно «інших суб'єктів» не постають у частині, коли останні вважаються організаціями та підприємствами, установами, які підвладні відповідно до своєї діяльності органам державної влади й місцевого самоврядування, то становище з рештою організацій заслуговує на окрему увагу.

Найбільш значний розвиток у національній системі надання публічних послуг відбувся у секторі адміністративних послуг.

Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» від 06 вересня 2012 р. № 5203-VI суб'єкт надання адміністративної послуги – це орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги [3].

Іншим документом, у якому розкривається зміст поняття «суб'єкт надання публічної послуги», є Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, в якій зазначається, що «залежно від суб'єкта, котрий надає публічні послуги, розрізняють державні та муніципальні послуги». «Державні послуги надаються органами державної влади (переважно виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету» [7].

Суб'єкт надання муніципальних (як різновиду публічних) послуг у зазначеній вище

концепції розглядається таким чином: «муніципальні послуги надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету» [7].

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні й обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення у містах із районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради. Місцеві ради є органами місцевого самоврядування, які представляють територіальні громади. Відповідно до ст. 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеві ради проводять свою роботу сесійно. Сесія складається із пленарних засідань ради, а також засідань постійних комісій ради. Згідно зі ст. 47 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» постійні комісії ради є органами ради, що обираються з її депутатів для вивчення, попереднього розгляду й підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету. За результатами вивчення й розгляду питань постійні комісії готують висновки і рекомендації. Рекомендації постійних комісій підлягають обов'язковому розгляду органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, яким вони адресовані [6]. Варто зауважити, що постійні комісії не вважаються органами ради та займаються розглядом переважної кількості звернень фізичних і юридичних осіб і роблять висновки та надають рекомендації, однак ні рекомендації, ні висновки не належать до актів ради. До того ж норма стосовно неодмінності розгляду висновків і рекомендацій не передбачає, що їх неодмінно потрібно здійснювати. Отже, висновки та рекомендації – це не індивідуальні акти, а отже, постійні комісії не можна вважати суб'єктами надання адміністративних послуг.

Зазначене визначення потребує конкретизування, оскільки якщо з органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади як суб'єктами надання публічних послуг ситуація є зрозумілою, то твердження у визначенні щодо підприємств, установ та організацій подано без конкретизування, до якої форми власності їх треба

зарахувати. Мовиться про зазначені інституції «у порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень», завдяки чому можна зробити висновок про зможу передачі повноважень подібним закладам лише органами місцевого самоврядування.

Загалом делегування повноважень є доволі поширеною практикою у системі надання публічних послуг, водночас доречно наголосити на тому, що суб'єктом надання послуги продовжує залишатися установа чи організація, через котру надається послуга та котра несе відповідальність за її надання. Залучення до надання послуг іншої установи забезпечує зможу застосовувати її інституційні ресурси, що додатково формує переваги. Доречним в аспекті встановлення статусу такої інституції вважається вивчення її як посередника між суб'єктом надання послуги та її одержувачем.

У нашій країні позитивні результати стосовно залучення подібного «посередника» простежуються в галузі надання адміністративних послуг, коли органом державної влади чи місцевого самоврядування залучаються центри надання адміністративних послуг як прямий надавач послуги. Хоч нині розповсюдженою є думка, відповідно до якої до суб'єктів надання публічних послуг належать органи місцевого самоврядування, центри надання адміністративних послуг, проте згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» адміністративні послуги надаються суб'єктами надання адміністративних послуг, центри надання адміністративних послуг не розглядаються як суб'єкти: «адміністративні послуги надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо або через центри надання адміністративних послуг» [4].

На окрему увагу заслуговує положення, згідно з яким, коли суб'єктом надання послуги є орган державної влади, котрий утворив ЦНАП, останній може надавати послуги органів місцевого самоврядування й навпаки: «центри, утворені райдержадміністраціями, на основі узгоджених рішень можуть забезпечувати також надання адміністративних послуг облдержадміністрацій та органів місцевого самоврядування» й «у містах і селищах, які є адміністративними центрами Автономної Республіки Крим, областей чи районів, а також у м. Києві та Севастополі на основі узгоджених рішень центри можуть забезпечувати також надання адміністративних послуг обласних, районних і відповідних міських держадміністрацій» [3].

Відповідно до Закон України «Про адміністративні послуги» від 06 вересня 2012 р. № 5203-VI суб'єкти надання адміністративних послуг зобов'язані забезпечити:

1) облаштування у місцях прийому суб'єктів звернень інформаційних стендів зі зразками відповідних документів та інформації в обсязі, достатньому для отримання адміністративної послуги без сторонньої допомоги;

2) створення та функціонування веб-сайтів, на яких розміщується інформація про порядок надання відповідних адміністративних послуг, режим доступу до приміщення, у якому здійснюється прийом суб'єктів звернень, наявність сполучення громадського транспорту, під'їзних шляхів і місць паркування;

3) здійснення посадовими особами прийому суб'єктів звернень згідно із графіком, затвердженим керівником відповідного суб'єкта надання адміністративних послуг. Кількість годин прийому суб'єктів звернень має становити не менше 40 годин на тиждень;

4) надання суб'єкту звернення, який звернувся за допомогою засобів телекомунікації (телефону, електронної пошти, інших засобів зв'язку), інформації про порядок надання адміністративних послуг;

5) видання довідково-інформаційних матеріалів про адміністративні послуги та безоплатне поширення таких матеріалів у приміщеннях, у яких здійснюється прийом суб'єктів звернень;

6) облаштування скриньки, встановлення зворотного зв'язку в електронній формі з використанням Єдиного державного вебпорталу 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;

7) безоплатне надання консультацій суб'єктам звернень із питань отримання адміністративних послуг у місцях, де здійснюється прийом суб'єктів звернень [3].

У разі надання адміністративних послуг за допомогою центру надання адміністративних послуг суб'єктам, що надають адміністративні послуги, заборонено здійснювати консультації стосовно питань надання таких послуг поза центром надання адміністративних послуг.

Отже, подальший розвиток вітчизняної системи надання публічних послуг нерозривно пов'язаний із розширенням кола надавачів таких послуг, навіть є нормативні передумови для формування ринку послуг. Зокрема, у Стратегії реформування системи надання соціальних

послуг йдеться про «створення для суб'єктів, що надають соціальні послуги, рівних умов на ринку таких послуг» [8].

З одного боку, до суб'єкта надання належить орган публічної влади (орган державного управління чи місцевого самоврядування та, крім того, інституція, що функціонує під його управлінням), іншими словами, якщо у зазначеній стратегії йдеться про суб'єкт у такому розумінні, положення щодо ринку послуг має дещо нелогічний вигляд. Отже, якщо вважати, що суб'єкт, котрий відповідно до норми документа надає соціальні послуги, може відноситися і до публічної, і до непублічної сфери, постає питання, наскільки коректним у юридичному аспекті вважається наведення суб'єкта надання послуги без встановлення, якого роду інституції мають змогу виконувати подібну роль та чи не зробить складнішим така норма дієве правозастосування у системі надання послуг. До речі, мовиться також про ринок послуг. З одного боку, в такій ситуації названий вище суб'єкт надання послуги може й міг би заявляти про свої права на належність до непублічного сектора, з іншого – чи досить такої правової норми, аби забезпечити паритетні умови таким непублічним інституціям, які потенційно можуть стати суб'єктами надання соціальних послуг. Ми вважаємо, що поняття, котрі використовуються в названій стратегії, потребують доопрацювання у лінгвістично-юридичному аспекті, враховуючи новітні теоретичні розробки у секторі надання публічних послуг.

Отже, вивчення правової бази вказує на брак єдиного підходу законодавця до визначення поняття суб'єкта надання публічної послуги, водночас спірним залишається питання категорії інституцій, що можуть бути в подібній ролі. Оскільки нормативна база у соціальному секторі встановлює суб'єкт надання соціальної послуги як інституцію, незважаючи на форми власності й господарювання, що є відповідним певним обставинам (водночас не зауважується яким, так звані «критерії діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги»). У свою чергу, суб'єктом надання адміністративної послуги, відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» можуть стати точно призначені інституції, до котрих належать орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їхні посадові особи, державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації, які мають повноваження згідно із законом надавати адміністративні послуги. Незважаючи на суттєві розбіжності стосовно

трактування категорії суб'єкта надання послуги, і соціальна галузь, і сектор адміністративних послуг поряд з іншими вважаються системою надання публічних послуг, що робить актуальним питання напрацювання єдиного підходу в питанні, яке вивчається. Можна дійти висновку, що доречним у частині встановлення статусу інституції, яка здійснює делеговане завдання, вважається вивчення її як посередника між суб'єктом надання послуги та її одержувачем. Зразком такого посередника можуть

бути центри надання адміністративних послуг, до того ж налагодження відносин, що утворюються під час залучення такого посередника, має найрозвиненішу нормативну базу якраз у секторі надання адміністративних послуг. Опрацювання потребують питання нормативного систематизування процесу делегування повноважень стосовно надання публічних послуг інституціям непублічної галузі та, крім того, систематизування суб'єкт-об'єктних відносин під час надання послуги.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Концепція реформування публічної адміністрації. URL: [http://pravo.org.ua/files/stat/Concept\\_public\\_administration.pdf](http://pravo.org.ua/files/stat/Concept_public_administration.pdf).
2. Михайлишин В. Організаційно-правові аспекти надання адміністративних послуг виконавчими органами місцевих рад. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010\\_03\(6\)/10mvdomr.pdf+&cd=9&hl=uk&ct=clnk&gl=ua](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_03(6)/10mvdomr.pdf+&cd=9&hl=uk&ct=clnk&gl=ua).
3. Про адміністративні послуги: Закон України від 06 вересня 2012 р. № 5203-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 888-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-19#Text>.
5. Про затвердження Примірною регламенту центру надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 01 серпня 2013 р. № 588. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/588-2013-%D0%BF#Text>.
6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
7. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80#Text>.
8. Про схвалення Стратегії реформування системи надання соціальних послуг : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08 серпня 2012 р. № 556-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/556-2012-%D1%80#Text>.