

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)



№ 1, 2015 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 351

*I. В. Чаплай,*  
аспірант кафедри маркетингу та реклами  
Київського національного торговельно-економічного університету, м. Київ

## ДЕРЖАВНІ ПОСЛУГИ: ОСНОВНІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ ТА ЇХ КЛАСИФІКАЦІЯ

*I. V. Chaplay,*  
aspirant of the Dept. marketing and advertising of  
Kyiv National University of Trade and Economics, Kyiv

### PUBLIC SERVICES: BASIC APPROACHES TO UNDERSTANDING AND CLASSIFICATION

*Проаналізовано засадничі аспекти теоретичного формування та практичного, нормативно-правового впровадження визначення понять та класифікації державних послуг, що надаються органами влади. Зазначене має сприяти подальшим розробці та адаптації в сучасну практику державного управління формами і методами надання державних послуг основних шляхів формування методики оцінювання їх якості та ефективності.*

*The basic aspects of theoretical formation and practical, regulatory implementation of the definitions of term and classifications of public services, provided by the government are analyzed. The above mentioned, should contribute to the further development and adaptation in the modern practice of public administration of the forms and methods of providing public services new ways of formation evaluation methods of their quality and efficiency.*

**Ключові слова:** державні послуги, адміністративні послуги, управлінські послуги, органи влади, державне управління.

**Key words:** public services, administrative services, management services, governance, public administration.

**Постановка проблеми.** В сучасному українському законодавстві існує низка невизначеностей, суперечностей щодо тлумачення поняття та класифікації державних послуг, що надаються органами влади. Питання нормативно-правового забезпечення механізмів надання державних послуг опрацьовані на сьогодні недостатньо, що ускладнює подальші просування та пошук обопільної наукової думки щодо співвіднесення змісту цих видів послуг. Також потребують осмислення й обґрунтування основні шляхи формування методики оцінювання якості та ефективності надання державних послуг суб'єктам звернення. Це зумовило потребу ґрунтовного вивчення та доопрацювання теоретико-методологічної бази у частині дослідження основних наукових та нормативно-правових підходів до розуміння поняття та класифікації державних послуг.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Окремі наукові, практичні, організаційно-правові та державно-управлінські аспекти класифікації державних послуг, що надаються органами влади, вже знайшли своє відображення в працях українських та іноземних дослідників В. Маматової, Н. Ходорівської, В. Авер'янової, В. Александрова, В. Сороко, В. Долечека, Д. Сухиніна, Д. Шанди, М. Арнберга та ін.

**Метою статті** є комплексний аналіз засадничих аспектів визначення поняття та класифікації державних послуг, як основного організаційного фону індивідуальної та інституціональної діяльності органів влади в Україні.

**Вклад основного матеріалу.** Проведений аналіз наукових публікацій вказує на неоднозначність тлумачення поняття "державні послуги". Досліджуване поняття визначено Законом України "Про державну реєстрацію юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців" від 15.05.2003 №755-IV як будь-які платні послуги, обов'язковість отримання яких встановлюється законодавством та, які надаються юридичним і фізичним особам органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та створеними установами та організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів [1]. Варто зазначити, що даний Закон визначає державну послугу відповідно до сфери його дії, тобто до податкової сфери, тому, визначення державної послуги, як обов'язкової платної, не можна вважати узагальненим терміном. Залежно від об'єкта та предмета державної послуги, у науковій літературі представлено кілька підходів до її теоретичного визначення:

- як функції державного управління (запропоновано І. Голосніченко [2]);
- як розпорядчої діяльності (позиція підтримується В. Тимошук [3]);
- як організаційної діяльності, або способу реалізації адміністративно-правових режимів (обґрунтовується К.Афанасьєвим [4]).

Узагальнюючи різні погляди вчених, можна зробити висновок, що державні послуги на сучасному етапі їх становлення в Україні слід визначати, як діяльність щодо виконання запиту громадян і (або) організацій про визнання, встановлення, зміни, або припинення їх прав, встановлення юридичних фактів, одержання для їх реалізації у відповідних випадках матеріальних, або державних засобів, передбачених чинним законодавством, а також надання інформації з питань, що входять до компетенції органа виконавчої влади і включені до реєстру державних послуг згідно з законодавством.

Наведене визначення дає підстави виділити основні, змістовні та формальні ознаки поняття "державні послуги":

- надання громадянам та їх об'єднанням, юридичним і фізичним особам, (далі споживачам), послуг саме державними органами з коштів державного бюджету;
- орієнтація дій державних органів при наданні послуг на реалізацію функцій і завдань держави, визначених Конституцією України та іншими законодавчими актами щодо забезпечення прав і свобод громадян;
- надання державної послуги у формі акта уповноваженого органу, який встановлює окремі права та обов'язки зацікавлених споживачів;
- нормативне закріплення державною санкціонованою можливістю отримання конкретним стороннім, відносно до даного державного органу, споживачем відповідного результату на основі поданої ним заяви;
- індивідуальність надання послуги;
- надання послуги безпосередньо державним органом;
- наявність у положеннях про орган державної влади та його структурні підрозділи спеціального пункту про обов'язки надання державних послуг, визначених чинним законодавством про державну службу і відомчою нормативно-правовою базою стосовно правового регламентування надання державних послуг;

- наявність конкретного адресата-споживача державної послуги, тобто особи, яка звернулася за отриманням відповідної послуги;  
 - універсальність вимог до всіх одержувачів послуг (відсутність дискримінації), технологічних перешкод (виключення можуть мати місце відносно окремого кола осіб, згідно з чинним законодавством);

- кожна державна послуга має бути занесена до Реєстру державних та адміністративних послуг.  
 Здійснивши комплексний аналіз останніх досліджень і публікацій вітчизняних і зарубіжних науковців, можна зробити висновок, що державні послуги органів влади, за об'єктом їх надання, в цілому, поділяються на адміністративні та управлінські. Лише деякі науковці (Г.М.Чміленко [5], В.П. Тимошук [6]) виокремлюють соціальні послуги, як окрему категорію державних послуг, але, якщо детально проаналізувати доктрину адміністративних послуг, варто погодитися з думкою В.М. Сороко [7, 8], який розглядає соціальні послуги як різновид адміністративних, у тій частині, у якій вони відповідають вимогам щодо ознак адміністративних послуг.

У науковій літературі поняття “адміністративна послуга” розуміється по-різному. На думку Д. Сухініна і Ю. Шарова, адміністративні послуги – це результат здійснення владних повноважень 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 реєстрацій тощо) [9]. О.Г. Мордвінов, Л.О. Ляшенко розглядають адміністративну послугу як результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, який, відповідно до закону, забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними, юридичними, або іншими колективними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо) [10]. О. Люхтергандт під адміністративними послугами має на увазі “позитивні” індивідуальні акти, які приймаються з метою задоволення певних інтересів фізичних, або юридичних осіб. На його думку, поняття адміністративних послуг не охоплює речові (наприклад видача самої ліцензії) і фінансові послуги (видача грошей соціально незахищеним особам) [11]. Проте залишається незрозумілим, чому лише “позитивний” індивідуальний акт є результатом адміністративної послуги, адже офіційна, обґрунтована, письмова відмова у наданні послуги теж є результатом її надання, оскільки дає право отримувачу послуги оскаржувати у суді незаконність такої відмови, або, врахувавши причини відмови, дає змогу у визначений термін, який відраховується із дати відмови у наданні послуги, повторно звернутися за наданням цієї послуги. Узагальнюючи різні позиції науковців, можна зазначити, що єдиного визначення цього поняття немає. Під адміністративною послугою в нормативно-правових актах, у переважній більшості випадків, розуміється “результат здійснення владних повноважень”, а метою надання послуги вважається “забезпечення юридичного оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів”. Отже, враховуючи вищенаведені підходи науковців до визначення поняття “адміністративна послуга” та нормативно-правові визначення цього поняття, можна зробити висновок про те, що, в широкому розумінні, адміністративну послугу можна розглядати як дію виконавчого механізму державного органу, чи його апарату, щодо забезпечення інтересів та свобод фізичних і юридичних осіб в контексті законодавчо визначених порядків реалізації своїх повноважень, що конкретизовані нормативно-правовими актами, зареєстрованими в законодавчо визначеному порядку.

Для упорядкування понятійного апарату класифікації адміністративних послуг, як підґрунтя удосконалення системи їх надання, необхідно визначити їх загально-теоретичні ознаки.

До ознак адміністративної послуги відносяться:

- адміністративна послуга надається за заявою (зверненням) юридичної, або фізичної особи;
- надання адміністративних послуг пов'язане із забезпеченням умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи;
- адміністративні послуги надаються адміністративними органами (насамперед, органами виконавчої влади) і, обов'язково, через реалізацію владних повноважень. Тобто, отримати конкретну адміністративну послугу можна лише у відповідному адміністративному органі;
- результатом адміністративної послуги, в процедурному значенні, є адміністративний акт (рішення, або дія адміністративного органу, яким задовольняється заява особи), який має конкретного адресата-споживача адміністративної послуги;
- послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації їх владних повноважень;
- результатом розгляду звернення є адміністративний акт, що має індивідуальний характер (паспорт, свідоцтво, ліцензія, дозвіл тощо);
- адміністративний акт, наданий адміністративним органом, має конкретного адресата-споживача адміністративної послуги, тобто особу, яка звернулася за даною послугою;
- право на отримання особою конкретної адміністративної послуги та відповідне повноваження адміністративного органу має визначатися лише чинним законом;
- адміністративна послуга, надана особі, має бути включена до Реєстру державних, у тому числі, адміністративних, послуг;
- контрольна діяльність (перевірки, ревізії, інспектування тощо) та інша дозвільно-розпорядча діяльність адміністративного органу не є адміністративними послугами.

Зміст і специфіка функціонування системи адміністративних послуг обумовлюють наявність значної кількості класифікацій. Узагальнюючи погляди науковців стосовно класифікації адміністративних послуг, що надаються органами державної влади, слід виділити основні критерії їхнього розподілу залежно від:

- змісту адміністративної діяльності;
- форми їх реалізації;
- предмета (характеру) питання, за розв'язанням яких звертаються особи до державних органів;

*I. Залежно від змісту адміністративної діяльності щодо надання адміністративних послуг виділяють:*

- а) видачу дозволів (наприклад, на зайняття окремими видами підприємницької діяльності; на проведення мітингів, демонстрацій; на розміщення реклами; на придбання, зберігання, носіння і перевезення зброї; у тому числі, акредитація, атестація, сертифікація (наприклад, акредитація вищих навчальних закладів, закладів охорони здоров'я; атестація підприємств, робочих місць; сертифікація товарів, робіт і послуг);
- б) реєстрацію з веденням реєстрів (наприклад, реєстрація актів цивільного стану, суб'єктів підприємницької діяльності, автомобілотранспортних засобів), у тому числі легалізація суб'єктів (наприклад, легалізація об'єднань громадян);
- в) легалізацію актів (консульська легалізація документів), нострифікація (визнання дипломів, виданих в інших країнах) та верифікація (встановлення достовірності сертифікатів про походження товарів з України).

*II. Залежно від форми їх реалізації адміністративні послуги поділяють на такі групи:*

- а) послуги, пов'язані з реальним здійсненням конституційних прав і свобод громадян (медичні послуги, послуги у сфері культури, соціального захисту, освіти та ін.);
- б) власне адміністративні послуги, пов'язані з юридичним оформленням умов, необхідних для реалізації прав і свобод громадян (видача свідоцтв, ліцензій).

*III. Залежно від предмета (характеру) питання, за розв'язанням яких звертаються особи до державних органів:*

- 1) підприємницькі (або господарські);
- 2) соціальні;
- 2) земельні;
- 3) будівельно-комунальні;
- 4) житлові та інші види адміністративних послуг.

Такий підхід до поділу адміністративних послуг не вступає в жодну суперечність із загальним поняттям “адміністративні послуги”, оскільки всі ці відносини належать до галузей законодавства, які “виросли” з адміністративного права і мають адміністративний характер. У процедурному аспекті також не простежується жодних суттєвих відмінностей між цими послугами.

Підходи до пояснення основних понять у сфері управлінських послуг теж не відрізняються однозначністю та постійністю. На думку І. Голосніченко, управлінську послугу слід розуміти як створення організаційних умов для реалізації свого права громадянином, або іншим суб'єктом адміністративно-правових відносин. Він зазначає, що не всяка розпорядча діяльність, навіть спрямована на реалізацію прав і свобод громадян, є послугою. Адже, обов'язок органів виконавчої влади, її посадових і службових осіб – це забезпечення прав й свобод громадян та інших осіб [12]. К.А.Фанасєв, стверджуючи, що офіційним результатом надання послуги є “адміністративний акт”, водночас вживає поняття “управлінська послуга”, під якою розуміє спосіб реалізації адміністративно-правових режимів та розглядає їх, як діяльність органів виконавчої влади, або органів місцевого самоврядування (їх посадових осіб), пов'язану зі створенням організаційних умов, або забезпеченням реалізації суб'єктивних прав, законних інтересів і виконанням обов'язків фізичними, або юридичними особами, яка здійснюється за зверненнями цих осіб і, офіційним результатом якої є адміністративний (індивідуальний) акт [13]. За результатами аналізу визначень терміна “управлінська послуга”, можна зробити висновок про те, що управлінська послуга - це передбачена законом діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, пов'язана з реалізацією їх владних повноважень, здійснювана за ініціативою фізичних та юридичних осіб і спрямована на реалізацію їх прав, свобод і законних інтересів.

Можна виділити такі ознаки управлінських послуг:

- 1) управлінські послуги надаються лише за ініціативою фізичних та юридичних осіб (за їх зверненням);
- 2) необхідність (і, відповідно, можливість) отримання конкретної управлінської послуги безпосередньо передбачена законом;
- 3) закон наділяє повноваженнями по наданню кожної управлінської послуги відповідний орган виконавчої влади;
- 4) для отримання управлінських послуг фізичним та юридичним особам необхідно виконати певні вимоги визначені законом, тобто має бути дотримана визначена процедура надання відповідної послуги.

Саме така градация послуг дозволяє вирішити певні неузгодженості у частині звуження об'єктів їх надання. Разом з тим, варто пам'ятати, що наведена класифікація є умовною, адже сучасна нормативна база, що регулює сферу державних послуг, що надаються органами державної влади, характеризується надзвичайною "рухливістю", наявністю багатьох змін та доповнень, хоча, здебільшого, є досить детальною. Наведені пропозиції щодо засадничих аспектів класифікації державних послуг, що надаються органами влади, дають змогу прояснити їх співвідношення та врегулювати існуючі прогалини в сучасній теорії державного управління.

Зазначимо, що означені вище підходи, не вичерпують усі можливі аспекти розгляду державних послуг. Зокрема, цікавим, на наш погляд, є маркетинговий аспект їх надання. Ми вважаємо, що ця проблема заслуговує подальшого більш детального аналізу.

**Висновки.** Отже, класифікація державних послуг, що надаються органами влади, наведена в даній статті, є своєрідною спробою на шляху пошуку обопільної наукової думки щодо співвіднесення змісту цих видів послуг.

Як перспективу подальших досліджень у даному напрямі можна вважати детальніше вивчення механізмів надання державних послуг, з метою визначення організаційно-правових підходів до оцінювання результативності та ефективності їх надання органами влади. При цьому перспективним видається доповнення цього аналізу використанням маркетингових інструментів.

#### Список літератури.

1. Закон України "Про державну реєстрацію юридичних осіб і фізичних осіб – підприємців" / Закон України від 15.05.2003 №755-IV: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/755-15>.
2. Голосніченко І. Правове регулювання надання державних управлінських послуг та вирішення адміністративних спорів/ І.Голосніченко // Право України [Текст]. – 2003. – №10. – С. 120
3. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор - упорядник В.П.Тимошук.- К.:Факт, 2009. - 496 с.
4. Афанасьєв К. Державні управлінські послуги в механізмі адміністративного регулювання/ К.Афанасьєв// Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ[Текст].2006.–2006.–№3.–С.88
5. Чміленко Г. М. Адміністративні послуги в Україні / Г. М. Чміленко // Юрид. вісн. – 2005. – № 2. – С. 86-93.
6. Тимошук В. П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги : зарубіж. досвід і пропоз. для України / В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
7. Сороко В. М. Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості : навч. посіб. / В. М. Сороко. – К. : НАДУ, 2008. – 104 с.
8. Сороко В. М. Концептуальний підхід до проблеми запровадження інституту надання державних послуг в практику діяльності державних службовців / В. М. Сороко // Вісн. держ. служби України. – 2004. – № 3. – С. 11-19.
9. Шаров Ю. Удосконалення політики і процедур надання адміністративних послуг / Ю. Шаров, Д. Сухінін // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / редкол. С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 4 (26). – С. 230-238.
10. Мордвінов О. Г. Адміністративні послуги органів виконавчої влади та місцевого самоврядування / О. Г. Мордвінов, Л. О. Ляшенко // Держава та регіони. – 2007. – № 2. – С. 60-65.
11. Люхтергандт О. Проект Адміністративного процедурного кодексу України та сучасне адміністративне процедурне право / О. Люхтергандт // Юрид. журн. – 2002. – № 5. – С. 27
12. Голосніченко І. Правове регулювання надання державних управлінських послуг та вирішення адміністративних спорів / І. Голосніченко // Право України. – 2003. – № 10. – С. 86-89.
13. Афанасьєв К. Державні управлінські послуги та законні інтереси особи: взаємозв'язок понять / К. Афанасьєв // Юрид. Україна. – 2007. – № 7. – С. 26-29.

#### References.

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003), The Law of Ukraine "On state registration of legal entities and individuals – entrepreneurs", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/755-15> (Accessed 15 May 2003).
2. Holosnichenko, I. (2003), "Legal regulation of providing public administration services and resolve administrative disputes", *Pravo Ukrainu*, vol. 1, p.120.
3. Tymoschuk V.P. (2009), *Administrativna procedura ta administrativni poslygu: zarybij. dosvid i propos. dlya Ukrainu* [Administrative procedures and administrative services: foreign experience and propositions for Ukraine], Juruduchna dymka, Kyiv, Ukraine.
4. Afanasiev, K. (2006) "State management services in the mechanism of administrative regulation", *Visnik Luganskogo derzavnogo univversytetu vnytrishnih sprav*, vol. 1, p. 88.
5. Chmilenko, G.M. (2005) "Administrative services in Ukraine", *Yuridichniy visnik*, vol. 1, pp. 86-93.
6. Tymoschuk V.P. (2009), *Administrativna procedura ta administrativni poslygu: zarybij. dosvid i propos. dlya Ukrainu* [Administrative procedures and administrative services: foreign experience and propositions for Ukraine], 3rd ed, Juruduchna dymka, Kyiv, Ukraine.
7. Soroko V.M. (2008), *Nadannya publichnyh poslug organam derzavnoj vlady ta ozinka ix yakosti* [Provision of public services by public authorities and assess their quality], NADY, Kyiv, Ukraine.
8. Soroko, V.M. (2004) "Conceptual approach to introduction of public service delivery in the practice of civil servants", *Visnik derzavnoj slujbu Ukrainu*, vol.1, pp. 11-19.
9. Sharov, Y. (2006) "Improving policies and procedures of administrative services", *Actualni problemu derzavnogo upravlinnya*, vol. 4, pp. 230-238.
10. Mordvinov, A.G. (2007) "Administrative services of executive power and local self-government", *Derjava ta regionu*, vol. 2, pp. 60-65.
11. Lyuhterhandt, A. (2002) "Draft of Administrative Procedural Code of Ukraine and the modern administrative procedural law", *Yuridichniy jurnal*, vol.5. - p. 27
12. Holosnichenko, I. (2003) "Legal regulation of public administration services and resolve administrative disputes", *Pravo Ukrainu*, vol.10, pp. 86-89.
13. Afanasiev, K. (2007) "State management services and the legitimate interests of the individual, relationship concepts", *Yuridichna Ukraina*, vol. 7, pp. 26-29.

Стаття надійшла до редакції 27.12.2014 р.



ТОВ "ДКС Центр"