

АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ: СУТНІСТЬ, ОЗНАКИ, КЛАСИФІКАЦІЯ ТА МІСЦЕ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

В статті наведено науково обґрунтовані підходи до упорядкування понятійного апарату та системну класифікацію адміністративних послуг. Визначено їх місце в системі державного управління та доведено, що ефективна діяльність органів виконавчої влади неможлива без чіткого бачення напрямів удосконалення процедури надання адміністративних послуг.

Ключові слова: послуги, адміністративні послуги, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, класифікація, ознаки, державне управління.

В статье приведены научно обоснованные подходы к упорядочению понятийного аппарата и системная классификация административных услуг. Определено их место в системе государственного управления и доказано, что эффективная деятельность органов исполнительной власти не возможна без четкого видения путей усовершенствования процедуры предоставления административных услуг.

Ключевые слова: услуги, административные услуги, органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, классификация, признаки, государственное управление.

The article provides evidence-based approaches to streamlining the conceptual apparatus and system classification of administrative services. Defined is their place in the system of public administration and proved effective activity of bodies of Executive power is impossible without a clear vision of the ways of improvement of the procedure of provision of administrative services.

Key words: services, administrative services, bodies of Executive power, bodies of local self-government, classification, characteristics, and public administration.

Вступ. Сфера послуг сьогодні – це одна з найперспективніших галузей державного управління, яка до того ж швидко розвивається. Зміна пріоритетів у правовідносинах держави та особи потребує змістовної переоцінки характеру взаємовідносин між державними органами і приватними (фізичними та юридичними) особами. Надання державними органами різноманітних адміністративних послуг громадянам чи юридичним особам – новий формат оцінки їхніх взаємовідносин. Одна з категорій таких відносин – адміністративні послуги.

Постановка проблеми. Однією з гострих проблем України є недостатнє наукове осмислення та практичне впорядкування наявної сукупності державних послуг, важливою складовою яких є адміністративні послуги. Цілі розвитку нашої держави передбачають створення надійних інституцій і організацій для забезпечення якісного надання адміністративних послуг. Це є неодмінною умовою формування соціально орієнтованого ринку та неухильного зростання добробуту громадян. Трансформаційний стан державних інституцій та економіки України визначає напрям удосконалення державного управління щодо формування системи

надання адміністративних послуг з урахуванням кращого світового та вітчизняного теоретичного і практичного досвіду. Теоретико-методологічні засади державного управління, шляхи реалізації державної політики в різних сферах суспільства в умовах трансформаційних перетворень висвітлені у працях вітчизняних дослідників В. Г. Бодрова, В. М. Гейця, М. Ф. Івашова, Ю. Г. Кальниша, Ю. В. Ковбасюка, В. М. Козакова, Т. І. Пахомової, Г. П. Ситника, С. О. Телешуна та ін. Окремі наукові та практичні аспекти запровадження і розвитку державних послуг у нашій країні, здебільшого організаційно-правові і державно-управлінські, вже знайшли відображення в працях українських дослідників В. Б. Авер'янова, Р. В. Войтович, С. Д. Дубенко, І. Б. Коліушка, С. О. Кравченка, В. С. Куйбіди, Ю. О. Куца, В. П. Тимошука, В. М. Сороко, Ю. П. Сурміна, Ю. Л. Шарова та ін.

Згадані науковці наголошують на важливості розбудови в Україні ефективної системи надання послуг державою фізичним та юридичним особам.

На сьогодні ця проблема привертає до себе все більшу увагу науковців та практиків. Узагальнюючи різні погляди вчених, можна зробити висновок, що

державні послуги на сучасному етапі в Україні слід визначати як: функцію державного управління – Голосніченко І. [3]; розпорядчу діяльність – Тимошук В. [1]; організаційну діяльність – Афанасьєв К. [2].

Мета написання *статті* – визначення сутності поняття «адміністративні послуги», його ознак, класифікація та місце в системі державного управління.

Викладення основного матеріалу. При розкритті поняття «послуга» насамперед варто звернутися до етимології цього терміна. Послуга – це діяльність підприємств, організацій та окремих осіб, виконувана для задоволення чітих-небудь потреб. Під «послугою» розуміється вид корисної діяльності, яка не створює матеріальних цінностей або самостійного виду продукту, а результат цієї діяльності споживається в процесі її здійснення.

У науковій літературі можна зустріти різні визначення поняття «послуга». Деякі науковці схильні під послугою розуміти певне нематеріальне благо, яке надається однією особою (виконавцем) і споживається іншою особою (замовником) у процесі вчинення виконавцем певних дій або здійснення певної діяльності [5]. А тому вони: 1) мають нематеріальний характер, а їх результат не набуває врегульованого вигляду; 2) тісно пов'язані з особою виконавця та процесом вчинення ним певних дій (здійснення певної діяльності); 3) не збігаються із самими діями (здійснення діяльності) виконавця, а існують як окреме явище – певне нематеріальне благо.

Інші дослідники визначають як діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за ініціативою особи, на її прохання.

Наразі на законодавчому рівні існує багато визначень поняття послуги. Зокрема в законах України: «Про громадянство», «Про об'єднання громадян», «Про органи реєстрації актів громадянського стану», «Про імміграцію», «Про патентування деяких видів підприємницької діяльності», «Про стандартизацію», «Про адміністративні послуги», «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» та ін.

Дефініція «послуга» акцентує увагу на виконанні саме обов'язків держави перед фізичними або юридичними особами, спрямованих на юридичне оформлення умов, необхідних для забезпечення належної реалізації ними своїх прав і охоронюваних законом інтересів. Таке розуміння повніше відповідає новій ідеології «служіння держави» людині. У цьому сенсі саме термін «послуга» дає змогу чітко визначити місце держави та її органів у відносинах з громадянами.

Треба зазначити, що сам термін «послуга» в нормативно-правових актах застосовується для регулювання суспільних відносин та використовується у словосполученнях «адміністративна, державна, муніципальна, публічна, соціальна або управлінська послуга» [8]. Вибір словосполучення,

насамперед, залежить від напрямів діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Відразу ж зазначимо, що термін «адміністративні послуги» спрямований не на виокремлення нового виду адміністративно-правових відносин між органами наділеними владними повноваженнями і приватними фізичними та юридичними особами, а на змістову переоцінку характеру їхніх взаємостосунків.

Ознаки та види адміністративних послуг досліджують, зокрема, І. Е. Коліушко та інші науковці і зазначають, що послуги, що надаються органами держави та місцевого самоврядування, складають сферу публічних послуг. За ознаками суб'єкта, що надає публічні послуги, розрізняють державні (надаються органами виконавчої влади та державними підприємствами, установами та організаціями) та муніципальні (надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами, організаціями) послуги. До державних належать також послуги, які надаються органами місцевого самоврядування та недержавними установами, організаціями, підприємствами в порядку виконання делегованих державою повноважень, а до муніципальних послуг – послуги, які надаються за рахунок місцевих бюджетів та під відповідальність органів місцевого самоврядування.

За Законом України «Про адміністративні послуги» [11] 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.

Тому можна стверджувати, що адміністративні послуги – це ті публічні (тобто державні та муніципальні) послуги, що надаються органами виконавчої влади, виконавчими органами місцевого самоврядування та іншими уповноваженими суб'єктами, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень щодо ухвалення згідно з нормативно-правовими актами на звернення юридичної або фізичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрація тощо [12].

Адміністративні послуги є неконкурентними, оскільки мається тільки один орган, уповноважений їх надавати.

Уповноважений суб'єкт – це орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування та бюджетні установи, яким на підставі нормативно-правових актів делеговані повноваження щодо надання адміністративних послуг [10].

Потрібно зазначити, що до ознак адміністративної послуги відносяться:

– адміністративна послуга надається за заявою (зверненням) юридичної або фізичної особи;

– надання адміністративних послуг пов'язано із забезпеченням умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи;

– адміністративні послуги надаються адміністративними органами (насамперед, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування) 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 цією 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, а платна послуга – до Переліку платних послуг;

– контрольна діяльність (перевірки, ревізії, інспектування тощо) та інша дозвільно-розпорядча діяльність адміністративного органу не є адміністративними послугами.

За різними критеріями, можна виділити декілька класифікацій адміністративних послуг. Уміст і специфіка функціонування системи адміністративних послуг зумовлюють наявність значної кількості класифікацій. Вочевидь, найбільш важливими є такі класифікаційні ознаки [4]:

за рівнем встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг та правового регулювання процедури їх надання;

за рівнем послуги;

за типом послуги;

за рівнем органу управління;

за вмістом адміністративної діяльності щодо надання адміністративної послуги;

за предметом питань, за вирішенням яких звертаються особи;

за видами послуг;

за критеріями платності;

за джерелами фінансування надання послуг;

за категоріями одержувачів.

Певною мірою виокремлення понять «державна», «адміністративна», «муніципальна», «соціальна», «господарська» послуга дають категорії «суб'єкт надання послуги» та «джерела фінансування».

Суб'єкти надання адміністративних послуг такі ж, як і для державних, але фінансування адміністративних послуг може здійснюватися не тільки з державного, а й з місцевих бюджетів.

Також слід зазначити, що за рівнем встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг та правового регулювання процедури їх надання послуги розподіляються на:

а) адміністративні з централізованим регулюванням (закони [9; 13; 14], акти Президента України, Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади);

б) адміністративні з локальним регулюванням (акти органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади);

в) адміністративні зі «змішаним» регулюванням (одночасне здійснення централізованого, і локального регулювання).

Така класифікація дає змогу виробити кілька правил щодо впорядкування системи надання адміністративних послуг, особливо щодо послуг з локальним регулюванням. По-перше, необхідно зважено підходити до запровадження нових видів послуг і враховувати можливості людських, фінансових та технічних ресурсів для надання якісних послуг. Не повинно бути ситуацій, коли орган влади вирішив видавати дозволи на щось, хай і обгрунтовано, але при цьому ще не вирішив питання процедури надання цієї послуги і не створив матеріально-організаційних умов для її надання. По-друге, стосовно «локальних» адміністративних послуг у частині перегляду та вдосконалення організації їх надання більшу активність повинні проявляти органи місцевого самоврядування [7]. Як показує практика, в багатьох випадках у локальних актах недостатня увага приділяється процедурному аспекту регулювання.

До класифікаційної ознаки вмісту адміністративної діяльності щодо надання адміністративної послуги відносяться реєстрація, надання дозволу (ліцензії), сертифікація, атестація, верифікація, нострифікація, легалізація, встановлення статусу тощо. Але часто навіть за однією назвою криється різне змістовне навантаження. Так, при реєструванні державного акта про право власності на земельну ділянку первинним є інтерес держави щодо обліку землевласників та гарантування прав останніх, а при реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності – бажання особи отримати дозвіл на зайняття підприємницькою діяльністю.

Варто навести приклади класифікації за вмістом адміністративної діяльності щодо надання адміністративної послуги. Державна служба України з надзвичайних ситуацій «Видача спеціальних дозволів на проведення окремих видів діяльності на території зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення»; Міністерство екології та природних ресурсів України надає послугу «Видача сертифіката екологічного аудитора»; Державна авіаційна

служба України надає послугу «Акредитація суб'єктів, які здійснюють попередню перевірку агентств з продажу авіаційних перевезень»; Служба безпеки України надає послугу «Видача атестата відповідності комплексної системи захисту інформації в інформаційній (автоматизованій) телекомунікаційній системі вимогам нормативних документів системи технічного захисту інформації»; Державної архівної служби України надає послугу «Проведення експертизи цінності документів Національного архівного фонду з метою їх грошової оцінки»; Міністерство економічного розвитку і торгівлі України надає послугу «Видача довідок про пільгове митне оформлення вантажу технічної допомоги»; Міністерство освіти і науки України надає послугу щодо проведення нострифікації (процедури визнання іноземних документів про освіту).

Виділяються підприємницькі (господарські), соціальні, земельні, будівельно-комунальні, житлові тощо адміністративні послуги [10].

Підприємницькі (господарські) послуги регламентовані Законами України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [13], «Про зовнішньоекономічну діяльність», «Про відновлення платоспроможності боржника або визначення його банкрутом», «Господарським кодексом України»; соціальні – Законами України «Про соціальні послуги» [15], «Про охорону праці»; земельні – Земельним кодексом України; будівельно-комунальні, житлові – Житловим кодексом України.

За критерієм платності адміністративні послуги розподіляються на платні й безоплатні.

Приклади платних і безоплатних послуг: Міністерство фінансів України надає платну послугу «Отримання ліцензії на здійснення господарської діяльності з виробництва дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння органічного утворення напівдорогоцінного каміння, первинної обробки відходів і брухту дорогоцінного каміння органічного утворення напівдорогоцінного каміння» (вартість послуги – 340 грн). Державний комітет України із земельних ресурсів надає послугу «Видача спеціальних дозволів на зняття та перенесення ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) земельних ділянок», яка є безкоштовною.

За джерелами фінансування надання послуг, ознаками класифікації є державний бюджет,

місцевий бюджет, фінанси підприємств, установ або організацій.

За категорією одержувачів надання послуг розподіляється на послуги для громадян та для підприємців (юридичні і фізичні і особи).

Слід зауважити, що система надання державних послуг є важливою складовою системи державної влади і державного управління. Адміністративні послуги є одним із важливих засобів регулювання відносин між державою і громадянами, забезпечення прав, свобод і обов'язків громадян. Тому сьогодні значна увага приділяється питанням удосконалення системи державних послуг. Удосконалення термінології, понятійного апарату системи надання адміністративних послуг та їх системна класифікація є науковим підґрунтям для визначення:

а) принципів та критеріїв надання платних адміністративних послуг;

б) делегування (закріплення) повноважень органів виконавчої влади щодо надання адміністративних послуг;

в) заходів щодо удосконалення законодавчої та нормативно-правової бази надання адміністративних послуг органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Висновки. З метою вдосконалення системи надання адміністративних послуг, приведення їх у відповідність з демократичними принципами та реалізації Закону України «Про адміністративні послуги» необхідно передбачити створення сучасної нормативно-правової бази, насамперед, для визначення державної служби як інституту надання послуг населенню. Для цього потрібно:

– забезпечити доступ громадян до інформації необхідної для отримання адміністративних послуг;

– гарантувати неупереджений та об'єктивний розгляд заяв та звернень;

– зменшити необґрунтовано високі розміри плати за окремі види послуг та безпідставно тривалі терміни їх надання;

– унеможливити існування необґрунтованих видів адміністративних послуг та їх «подрібнення» на окремі платні послуги; перекладання обов'язків адміністративних органів щодо збирання довідок, візування, погоджень на громадян, їх зобов'язання отримувати супутні платні послуги чи сплачувати «добровільні внески».

ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2009. – 496 с.
2. Афанасьєв К. Державні управлінські послуги в механізмі адміністративного регулювання / К. Афанасьєв // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ [Текст]. – 2006. – № 3. – С. 88.
3. Голосніченко І. Правове регулювання надання державних управлінських послуг та вирішення адміністративних спорів / І. Голосніченко // Право України [Текст]. – 2003. – № 10. – С. 120.
4. Космідайло В. Державні послуги: місце в системі державного управління та їх класифікація / В. Космідайло // Електронне наукове фахове видання «Ефективна економіка»: 2013. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua>.
5. Ліпенцев А. Управлінські послуги: семантика понять та питання підвищення якості / А. Ліпенцев // Ефективність державного управління : 36. наук. пр. – Вип. 4. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2005. – С. 184–193.

6. Методика підготовки інформації про державні послуги / Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ssmc.gov.ua>.
7. Мониторинг государственных и муниципальных услуг в регионе как стратегический инструмент повышения качества регионального управления: опыт, проблемы, рекомендации / Под общ. ред. В. В. Маркина, А. В. Осташкова. – М. : Экслибрис Пресс, 2010. – 321 с.
8. Определение услуги / Консалтинг и тренинги Москвы [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://msk.treko.ru/show_dict_1276. Определение услуги / Консалтинг и тренинги Москвы. – Режим доступа : http://msk.treko.ru/show_dict.
9. Про державну реєстрацію юридичних осіб і фізичних осіб – підприємців / Закон України від 15.05.2003 № 755-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
10. Адміністративні послуги : [посібник]. – Видання 2-ге, доповнене і доопрацьоване / [Бригілевич І. І., Ванько С. І., Загайний В. А., Коліушко І. Б., Курінний О. В., Стоян В. О., Тимошук В. П., Шиманке Д.] / За заг. ред. Тимошука В. П. – Київ : СПД Москаленко О. М., 2011. – 432 с.
11. Про адміністративні послуги / Закон України від 06.09.2012 р. № 5203 – VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
12. Про звернення громадян / Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>.
13. Про ліцензування окремих видів господарської діяльності / Закон України від 01.06.2000 № 1775-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
14. Про оподаткування прибутку підприємств / Закон України (334/94-ВР): [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg>.
15. Про соціальні послуги / Закон України від 19.06.2003 № 966-IV [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

Рецензенти: Смельянов В. М., д.держ.упр., професор;
Плеханов Д. О., д.держ.упр., доцент.

© Малікіна О. А., Фуртатов В. С., 2014

Дата надходження статті до редколегії 24.04.2014 р.

МАЛІКІНА Оксана Анатоліївна – викладач кафедри державної служби Інституту державного управління ЧДУ імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Коло наукових інтересів: вивчення міжнародного досвіду надання адміністративних послуг, місце адміністративних послуг в системі державного управління.

ФУРТАТОВ Віктор Сафронівч – старший викладач кафедри державної служби Інституту державного управління ЧДУ імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Коло наукових інтересів: вдосконалення системи надання адміністративних послуг в Україні.