

УДК 342.97

**О. О. Небрат**

### **ДЕЯКІ АСПЕКТИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ**

*Розглянуто поняття, ознаки, класифікація адміністративних послуг та принципи їх надання; сформульовано деякі рекомендації, важливі для забезпечення прав і свобод громадян у процесі надання адміністративних послуг в Україні.*

**Ключові слова:** адміністративні послуги, ознаки адміністративних послуг, принципи надання адміністративних послуг.

Теорію публічних послуг запозичено з досвіду Великої Британії, США, Канади, де з 80-х рр. XX ст. відбулася зміна пріоритетів у державній діяльності, а також у засадах і формах відносин між владою і громадянами. Людина, її права і свободи визнані головною соціальною цінністю, а головним завданням публічної адміністрації визначено саме надання якісних послуг громадянам [1, с. 116]. Конституція України у ст. 3 проголошує головним обов'язком держави утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також встановлює принцип, згідно з яким саме ці права і свободи та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а вона відповідає перед людиною за свою діяльність. Ця конституційна норма формулює пріоритетність у демократичній, соціальній державі забезпечення реалізації, захисту прав людини, а також їх доміанти над іншими державними цінностями. Це вимагає переосмислення ролі держави та радикальної зміни відносин між владою та громадянами.

Правове регулювання процедурних відносин органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з громадянами та юридичними особами є однією з найактуальніших проблем демократизації державного управління в Україні. Проте, сучасна багатогранність зазначених відносин зобов'язує до їх науково обґрунтованої класифікації та визначення специфіки кожного різновиду цих відносин. Як відомо, порівняно самостійні сукупності однорідних адміністративно-процедурних відносин прийнято визначати як певні адміністративні провадження, що складаються з окремих адміністративних процедур.

«Заявні» провадження – це провадження за зверненнями громадян (та юридичних осіб). З адміністративно-правової точки зору всі звернення громадян до органів державної влади та місцевого самоврядування за змістом можна поділити на три групи:

- 1) звернення з пропозиціями, зауваженнями, побажаннями тощо;
- 2) звернення за адміністративними (управлінськими) послугами;
- 3) звернення за оскарженням рішень, дій чи бездіяльності органів влади та місцевого самоврядування чи їхніх посадових осіб<sup>1</sup>.

Для кожного з адміністративних проваджень існують різні підходи до правового регулювання, але найбільш дискусійною залишається проблематика адміністративних (управлінських) послуг.

Слід зазначити, що послуги – це діяльність щодо задоволення потреб особи, яка здійснюється за ініціативою особи, на її прохання. В Україні під час використання категорії «послуга» головний акцент робиться на юридичних аспектах, і зокрема на адміністративній процедурі їх надання. Аспекти діяльності органів виконавчої влади щодо надання адміністративних послуг були висвітлені у працях В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, В. М. Гаращука, І. Б. Коліушка, І. М. Пахомова, С. В. Петкова, О. О. Сосновика, В. П. Тимощука, Л. В. Ткаченка, А. В. Юрмача та інших науковців. Сучасна держава є організацією на службі суспільству взагалі та персонально кожному громадянину зокрема, що надає їм послуги. Тому організація надання адміністративних послуг має виходити виключно з інтересів громадян, а в жодному разі не з інтересів апарату державних чиновників.

З точки зору В. Б. Авер'янова [2, с. 172], адміністративні послуги – це частина публічних послуг, які надаються головним чином органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Адміністративна послуга, на думку

---

<sup>1</sup> Цей поділ фактично закріплений Законом України «Про звернення громадян», але в ньому надто поверхово регулюється сама процедура звернень і він залишає поза увагою звернення юридичних осіб.

В. П. Тимощука, – це спрямована на забезпечення умов для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи публічно-владна діяльність адміністративного органу, яка здійснюється за завою особи [1, с. 120]. Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 формулює поняття адміністративної послуги як 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 [3].

Основними ознаками адміністративних послуг можна визначити наступні: адміністративна послуга надається за зверненням фізичної або юридичної особи; надання адміністративних послуг пов'язане із забезпеченням юридично значущих умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної приватної особи; адміністративні послуги надаються виключно адміністративними органами через реалізацію владних повноважень; право на отримання особою конкретної адміністративної послуги та відповідне повноваження адміністративного органу визначається лише законом; результатом адміністративної послуги у формально-юридичному значенні є адміністративний акт – рішення або юридично значуща дія адміністративного органу, яким задовольняється звернення особи.

Так, ще раз підкреслимо, що адміністративну послугу можна розглядати у двох аспектах:

– як публічно-владну діяльність адміністративного органу, спрямовану на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації прав, свобод та інтересів фізичної або юридичної особи, яка здійснюється за заявою цієї особи;

– як результат публічно-владної діяльності адміністративного органу, яку спрямовано на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації прав, свобод та інтересів фізичної або юридичної особи, за заявою особи.

З точки зору І. М. Шопіної, належність послуг до адміністративних визначається за такими критеріями: повноваження адміністративного органу щодо надання певного виду послуг визначено законом; послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень; послуги надаються за зверненнями фізичних та юридичних осіб; результатом розгляду звернення є адміністративний

акт, що має індивідуальний характер (паспорт, свідоцтво, ліцензія, дозвіл тощо); надання послуг пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними і юридичними особами прав, свобод і законних інтересів. При цьому контрольна діяльність адміністративного органу (перевірки, ревізії, інспектування тощо) не є адміністративною послугою. Спеціально утворені для проведення контролю органи не можуть надавати платних послуг, пов'язаних з виконанням ними контрольних функцій [4, с. 891].

Надання адміністративної послуги – це публічно-службова діяльність адміністративного органу, спрямована на забезпечення (шляхом юридичного оформлення) умов, необхідних для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи, яка здійснюється за заявою цієї особи.

Згідно із Законом «Про адміністративні послуги» суб'єктом надання адміністративної послуги є орган виконавчої влади, інший державний орган, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

Принципи надання адміністративних послуг – це провідні ідеї, на яких базується діяльність окремої групи органів (органів виконавчої влади, органів з делегованими повноваженнями), що в рамках своїх повноважень і компетенції наділені правом вирішувати індивідуальні питання фізичних або юридичних осіб за їх заявою. Узагальнюючи точки зору науковців та державних службовців, маємо до переліку принципів надання адміністративних послуг віднести наступні: верховенство права; законність; відкритість та загальнодоступність інформації; оперативність; підконтрольність; принцип цілісності (результативності) адміністративної послуги; принцип «єдиного вікна».

Але Закон України «Про адміністративні послуги» закріпив суттєво розширений перелік принципів, на яких базується державна політика у сфері надання адміністративних послуг: верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності; стабільності; рівності перед законом; відкритості та прозорості; оперативності та своєчасності; доступності інформації про надання адміністративних послуг; захищеності персональних даних; раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; неупередженості

та справедливості; доступності та зручності для суб'єктів звернень [3].

Вкрай важливим є законодавче закріплення вимог щодо регулювання надання адміністративних послуг: підстави для одержання адміністративної послуги; суб'єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо надання адміністративної послуги; перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги; платність та безоплатність надання адміністративної послуги; граничний строк надання адміністративної послуги; перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги.

Для більш докладного розгляду процесу надання адміністративних послуг в Україні зупинимо свою увагу на класифікації адміністративних послуг в Україні. Зрозуміло, що сферу публічних послуг складають послуги, які надаються органами держави та місцевого самоврядування. Для розуміння сутності адміністративних послуг необхідно сформулювати загальний перелік адміністративних послуг:

- видача дозволів (наприклад, на зайняття окремими видами підприємницької діяльності; на проведення мітингів, демонстрацій; на розміщення реклами; на придбання, зберігання, носіння і перевезення зброї), в тому числі акредитація, атестація, сертифікація (наприклад, акредитація вищих навчальних закладів, закладів охорони здоров'я; атестація підприємств, робочих місць; сертифікація товарів, робіт, послуг);

- реєстрація з веденням реєстрів (наприклад, реєстрація актів громадянського стану, суб'єктів підприємницької діяльності, автотранспортних засобів), у тому числі легалізація суб'єктів (наприклад, легалізація об'єднань громадян);

- легалізація актів (консульська легалізація документів), нострифікація (визнання дипломів, виданих в інших країнах) та верифікація (встановлення достовірності сертифікатів про походження товарів з України);

- соціальні адміністративні послуги – визнання певного статусу, прав особи (наприклад, призначення пенсій, субсидій) [2, с. 174].

Існує ще декілька класифікацій адміністративних послуг за різноманітними критеріями.

За ознаками суб'єкта, що надає публічні послуги, необхідно розрізняти державні та муніципальні (комунальні) послуги.

Державні послуги надаються органами державної (лише виконавчої) влади та державними установами, організаціями, підприємствами.

Муніципальні послуги надаються органами місцевого самоврядування та комунальними (муніципальними) установами, організаціями, підприємствами.

За суб'єктом, який несе відповідальність за надання публічної послуги та джерелом її фінансування (видом бюджету), до державних послуг належать послуги, які надаються органами місцевого самоврядування та недержавними установами, організаціями, підприємствами (за іншими можливими суб'єктами) в порядку виконання делегованих державою повноважень, а до муніципальних послуг – послуги, що надаються за рахунок місцевих бюджетів та під відповідальність органів місцевого самоврядування.

За рівнем встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг та видом правового регулювання процедури їх надання адміністративні послуги можна поділити на наступні види: а) адміністративні послуги з централізованим регулюванням (закони, акти Кабінету Міністрів); б) адміністративні послуги з локальним регулюванням (насамперед, акти органів місцевого самоврядування); в) адміністративні послуги зі змішаним регулюванням (коли має місце одночасно і централізоване, і локальне регулювання).

За критерієм платності для споживача (приватної особи) адміністративні послуги поділяють на платні й безоплатні.

Тут слід відзначити, що для демократичної соціальної держави важливим є розмежування можливості оплати адміністративних послуг. З нашої точки зору бажано, щоб платними були тільки ті адміністративні послуги, котрі не мають нічого спільного з управлінськими функціями державних органів (наприклад, ламінування, копіювання документів). Щодо послуг, пов'язаних із здійсненням державними органами управлінських функцій, то ці адміністративні послуги можуть бути безоплатними або їх вартість не повинна перевищувати їх собівартості. Також окремим важливим питанням, що стосується оплати адміністративних послуг, є оплата за закінчену адміністративну послугу (результат – індивідуальний адміністративний акт), а не за етапи її надання. Погоджуємося з В. Б. Авер'яновим, який наголошує, що не слід вважати адміністративною послугою видачу якоїсь

довідки чи погодження, яка є лише одним із етапів усієї процедури [2, с. 176].

За критерієм змісту публічної діяльності щодо надання певного виду адміністративних послуг їх поділяють на наступні: реєстрація, надання дозволу (ліцензії), сертифікація, атестація, верифікація, нострифікація, легалізація, встановлення статусу тощо.

За характером питань, щодо вирішення яких звертаються приватні особи до адміністративних органів, можна виділити підприємницькі адміністративні послуги (наприклад, реєстрація особи суб'єктом підприємницької діяльності); соціальні (наприклад, призначення особі державної соціальної допомоги); земельні (наприклад, прийняття органом місцевого самоврядування рішення про надання земельної ділянки у користування), будівельно-комунальні та інші види адміністративних послуг.

Щодо діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг, то слід зазначити, що вони повинні забезпечити: 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; створення і функціонування веб-сайтів, на яких розміщується інформація про порядок надання адміністративних послуг, режим доступу до приміщення, в якому здійснюється прийом суб'єктів звернень, наявність сполучення громадського транспорту, під'їзних шляхів та місць паркування; здійснення посадовими особами прийому суб'єктів звернень згідно з графіком, затвердженим керівником відповідного суб'єкта надання адміністративних послуг. Кількість годин прийому суб'єктів звернень має становити не менше 40 годин на тиждень, у тому числі в суботу – не менше шести годин; надання суб'єкту звернення, який звернувся за допомогою засобів телекомунікації (телефону, електронної пошти, інших способів зв'язку), інформації про порядок надання адміністративних послуг; видання довідково-інформаційних матеріалів про адміністративні послуги та безоплатне поширення таких матеріалів у приміщеннях, в яких здійснюється прийом суб'єктів звернень; облаштування скриньки для висловлення суб'єктами звернень зауважень і пропозицій щодо якості надання адміністративних послуг, проведення щорічного аналізу таких зауважень і пропозицій, вжиття відповідних заходів.

Підсумовуючи, необхідно зазначити, що з прийняттям Закону України «Про адміністративні послуги» зроблено перші кроки до наближення нашої держави до сервісного статусу, своєрідного заперечення постструктуралістських ідей М. Фуко. Незважаючи на це, ще низка питань потребує нагального вирішення: широка навчально-методична робота з державними службовцями з питань визначення та упорядкування державних послуг; розроблення нормативно-правової бази для регулювання сфери державних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування у зв'язку з делегованими повноваженнями та ОВС; закріплення статусу Реєстру державних та адміністративних послуг як основного джерела для громадянина отримання інформації про надання адміністративних послуг [5, с. 57].

Окремо слід торкнутися проблемних аспектів інформаційного забезпечення діяльності державних органів з надання адміністративних послуг, до яких безпосередньо належать: відсутність необхідної інформації щодо органу чи посадової особи, уповноваженої надавати послугу, питання консультування щодо отримання послуг (телефоном або в приміщенні уповноваженого державного органу), питання достовірності інформації тощо [6]. Слід відзначити, що для вирішення зазначених проблем та забезпечення надання адміністративних послуг в Україні на сучасному етапі важливим є функціонування Єдиного державного порталу адміністративних послуг, який є офіційним джерелом інформації про надання адміністративних послуг, що забезпечує: доступ суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги та про суб'єктів надання адміністративних послуг; доступність для завантаження і заповнення в електронній формі заяв та інших документів, необхідних для отримання адміністративних послуг; можливість подання суб'єктами звернення заяви за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку; можливість отримання суб'єктами звернення інформації про хід розгляду їхніх заяв; можливість отримання суб'єктами звернення за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку результатів надання адміністративних послуг; можливість здійснення суб'єктами звернення оплати за надання адміністративної послуги дистанційно, в електронній формі.

Збір документів, погодження щодо надання цієї послуги має здійснюватись усередині публічної адміністрації, а не



покладатися на особу – споживача послуги. Адміністративні органи повинні мати повноваження щодо витребування та надання інформації щодо конкретної приватної особи. Важливим питанням є й необхідність надання адміністративних послуг у максимально стислі терміни, що виключає їх подрібнення на окремі платні послуги. Також, підбиваючи підсумки, слід окремо виділити і питання гарантування з боку держави можливості здійснення контрольних функцій стосовно органу чи посадової особи, що надає адміністративну послугу. Тут важливі два моменти. По-перше, можливість адміністративного оскарження конкретного акта (в той орган, який його видав, або до вищого виконавчого органу). По-друге, можливість оскарження акта в судовому порядку на предмет його законності.

Сфера надання адміністративних послуг в Україні не є новою, але сьогодні зазнає певних кардинальних змін. Отже, зауважимо, що Закон України «Про адміністративні послуги» закріпив регламенти надання адміністративних послуг у вигляді технологічних карток. Важливим для забезпечення в державі високого рівня обслуговування в адміністративній сфері є також створення і впровадження довідника адміністративних послуг та електронного каталогу (із використанням електронних посилань на ресурс зі стандартом адміністративної послуги та іншої необхідної інформації). Вважаємо, що діяльність держави щодо вирішення окреслених проблем у наданні адміністративних послуг дозволить значно підвищити ефективність надання адміністративних послуг і знизить рівень зловживань серед відповідних посадових осіб, а отже поліпшить відносини між владою та громадянськістю [7, с. 577–578].

**Список використаних джерел:** 1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упор. В. П. Тимошук. – Київ : Факт, 2003. – 496 с. 2. Коліушко І. Б. Адміністративні послуги з боку органів виконавчої влади та їх правове регулювання / І. Б. Коліушко, В. П. Тимошук // Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – Київ : Ін Юре, 2002. – Гл. 4 розд. IV. – С. 170–178. 3. Про адміністративні послуги : закон України від 6 верес. 2012 р. № 5203-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-vi>. – Редакція від 20.04.2014. 4. Шопіна І. М. Проблеми удосконалення надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ України / І. М. Шопіна //

Форум права. – 2011. – № 3. – С. 889–893 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2011\\_3\\_149.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2011_3_149.pdf).  
5. Легеза С. О. Правові основи надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки / С. О. Легеза // Актуальні проблеми охорони громадського порядку та досудового провадження : матеріали наук.-практ. конф. і круглих столів (м. Дніпропетровськ, 11.12.2009, 16.02, 11.03 та 28.05.2010 р.) / МВС України, Дніпропетровськ. держ. ун-т внутр. справ. – Дніпропетровськ, 2010. – С. 56–57.  
6. Зварич М. М. Інформаційне забезпечення надання адміністративних послуг в Україні [Електронний ресурс] / М. М. Зварич, Н. В. Вдовінова // Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля. – 2011. – № 17 (171). – [6 с.]. – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/ujrn/Soc\\_Gum/VSUNU/2011\\_17/Zvarich.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/ujrn/Soc_Gum/VSUNU/2011_17/Zvarich.pdf).  
7. Попова О. О. Проблеми удосконалення інформаційного забезпечення сфери надання органами внутрішніх справ адміністративних послуг / О. О. Попова // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 574–578 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2012\\_3\\_100.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2012_3_100.pdf).

Надійшла до редколегії 22.04.2014



**Небрят Е. А. Некоторые аспекты предоставления административных услуг в Украине**

*Рассмотрены понятия, признаки, классификация административных услуг и принципы их предоставления; сформулированы некоторые рекомендации, важные для обеспечения прав и свобод граждан в процессе предоставления административных услуг в Украине.*

**Ключевые слова:** административные услуги, признаки административных услуг, принципы предоставления административных услуг.

**Nebrat O. O. Some aspects of the assignment of administrative services in Ukraine**

*Concept, signs, the classification of administrative services and the principles of their assignment are examined; some recommendations are formulated, important for guaranteeing of rights and freedoms of citizens in the process of the assignment of administrative services in Ukraine.*

**Keywords:** administrative services, signs of administrative services, principles of the assignment of administrative services.

