

Електронне наукове фахове видання "Ефективна економіка" включено до переліку наукових фахових видань України з питань економіки



Дніпропетровський державний аграрно-економічний університет



№ 7, 2012 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 338:662.6/8:658.264:621.365

*І. В. Космідайло,
завідувач навчальною частиною,
к.е.н., кафедри економіки та менеджменту Уманської філії Європейського університету*

ДЕРЖАВНІ ПОСЛУГИ: МІСЦЕ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ЇХ КЛАСИФІКАЦІЯ

На основі аналізу вітчизняного та зарубіжного досвіду наведено науково обґрунтовані підходи до упорядкування понятійного апарату та системну класифікацію державних, у тому числі адміністративних послуг. Отримані результати є підґрунтям для здійснення заходів щодо удосконалення законодавчої та нормативно-правової бази надання адміністративних послуг органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. Права громадян України на отримання державних послуг з метою забезпечення їх прав, свобод й інтересів гарантовані Конституцією України. За роки незалежності розвиток адміністративно-процедурного законодавства в Україні відбувається досить хаотично. Першим законодавчим актом загальнопроцедурного характеру став Закон України "Про звернення громадян" [8]. Порядком надання адміністративними органами окремих видів послуг (дозволів, ліцензій) регулюється окремими законами [7,9]. Ліквідувати існуючі прогалини в правовому регулюванні адміністративної процедури, в тому числі надання адміністративних послуг, покликаний "Адміністративно-процедурний кодекс України", проект якого розроблений і поданий до Верховної Ради України. Кодекс має врегулювати порядок вирішення органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування індивідуальних адміністративних справ юридичних і фізичних осіб.

Здійснення адміністративної послуги є результатом реалізації адміністративної процедури центральним чи місцевим органом виконавчої влади. Поняття адміністративної процедури та теорія публічного адміністрування широко використовуються в західній теорії й практиці державного управління. Результатом надання адміністративної послуги є видача акта уповноваженого органу, який встановлює конкретні права і обов'язки зацікавленої особи.

Адміністративна процедура – це порядок послідовно здійснюваних процедурних дій щодо розгляду та вирішення індивідуальної адміністративної справи [1].

Індивідуальна адміністративна справа – це справа стосовно конкретної юридичної або фізичної особи, яка розглядається органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування, їх посадовими особами та вирішується шляхом прийняття індивідуального адміністративного акта.

Учасниками адміністративної процедури є органи виконавчої влади та органи самоврядування, наділені адміністративними повноваженнями. Поряд з учасниками адміністративної процедури необхідно виділити окрему категорію осіб, що сприяють розгляду справи. До них відносяться свідки, перекладачі, експерти, спеціалісти. Наприклад, у справах про реєстрацію прав власності на нерухомість широко використовуються послуги спеціалістів бюро технічної інвентаризації, а в земельних справах – експертні висновки. Очевидно, що використання додаткових дій (ресурсів) на підготовку адміністративних послуг впливає на їх вартість.

Варто відзначити, що сукупність послуг, наданих органами державної влади, органами місцевого самоврядування, а також підприємствами й підприємствами, установами, організаціями визначає сферу публічних послуг, які, в свою чергу, залежно від ієрархії суб'єкта їх надання в державному управлінні розподіляються на державні та муніципальні. Саме державні послуги надають як органи державної влади, державні підприємства і організації, так і органи місцевого самоврядування згідно з порядком виконання повноважень, визначених і делегованих їм державою за рахунок коштів державного бюджету. Муніципальні послуги надають органи місцевого самоврядування, виконавчої влади, підприємства, установи, організації згідно з повноваженнями, визначеними і делегованими органами місцевого самоврядування за рахунок коштів місцевого бюджету. Важливою складовою державних і муніципальних послуг є адміністративні послуги.

Діяльність, що характеризує відносини влади і громадян в різних країнах, описується різними категоріями і термінологією. В США, Великобританії, Канаді та інших економічно розвинених країнах прийнята теорія публічних послуг; у країнах Західної Європи та Російській Федерації послуги юридичним та фізичним особам, надані органами державної влади, частіше іменують "державними послугами". Іноді вживаються назви "управлінські" або "виконавські" послуги. Термін "послуги" по-різному тлумачиться різними літературними джерелами, законодавчими і нормативно-правовими актами.

Мета написання статті – упорядкування понятійного апарату та класифікація державних послуг як підґрунтя удосконалення системи їх надання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сьогодні ця проблема привертає до себе все більшу увагу науковців та практиків. Узагальнюючи різні погляди вчених і 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] або спосіб реалізації адміністративно-правових режимів.

Виклад основного матеріалу. Під «послугою» розуміється вид корисної діяльності, яка не створює матеріальних цінностей або самостійного виду продукту. Згідно з ГОСТ 30335-95/ ГОСТ 506-46-94 «Услуги населению. Термины и определения» і міжнародним стандартом ISO 9004-2 під «послугою» розуміється результат безпосередньої взаємодії виконавця і споживача (замовника), а також власної діяльності виконавця по задоволенню потреб замовника [5].

Водночас з термінами «державні» та «муніципальні» послуги застосовується термін «публічні», «управлінські» і «соціальні» [6].

Поняття «державні послуги» визначено Законом України [7] 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. Оскільки даний Закон визначає державну послугу відповідно до сфери його дії, тобто податкової сфери, то визначення державної послуги як обов'язково платної не можна вважати узагальненим терміном.

Узагальнюючи зазначене можна сформулювати наступне визначення державної послуги: державна послуга – це 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.

Адміністративна послуга – це державна послуга, яка є результатом здійснення суб'єктом повноважень щодо прийняття 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[8].

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

Управлінську послугу в літературі розглядають як вміст функціональної діяльності державного органу стосовно вироблення і реалізації державної політики з регулювання певного сектора економіки чи соціального життя [4]. Варто зазначити, що термін «управлінська послуга» в офіційних документах України практично не вживається.

Соціальні послуги відповідним законом визначені як «комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги (далі – особи, що потребують соціальних послуг), з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя» [11, с. 1].

Якщо надання послуги пов'язане зі здійсненням господарської діяльності, то надана послуга відноситься до категорії господарської. Вміст господарських послуг регламентований Господарським кодексом України: види господарської діяльності, які підлягають ліцензуванню (59 видів), регламентовані Законом України [9]. Такі послуги по своїй суті є видами підприємницької діяльності і їх надання має здійснюватися на конкурентних засадах. Адміністративні послуги є некокурентними, оскільки мається тільки один орган, уповноважений їх надавати.

Певною мірою виокремлення понять «державна», «адміністративна», «муніципальна», «соціальна», «господарська» послуга дають категорії «суб'єкт надання послуги» та «джерела фінансування». Зіставлення перелічених послуг та зазначених категорій наведено у табл. 1. З даних табл. 1 видно, що надання державної послуги здійснюється державним органом влади або підприємством, державною установою, чи організацією, яким повноваження щодо надання державної послуги делеговані цим органом влади і здійснюється лише з коштів державного бюджету.

Ознаками державних послуг є :

- надання громадянам та їх об'єднанням, юридичним і фізичним особам (далі споживачам) послуг саме державними органами та відповідними державними структурами з коштів державного бюджету;
- орієнтування 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 і обов'язки зацікавлених споживачів;
- нормативне закріплення забезпечення державою санкціонованої можливості отримання конкретного сторонньому відносно до даного державного або муніципального органу споживачеві відповідного результату на основі поданої ним заяви;
- індивідуальність надання послуги;
- надання послуги безпосередньо в державному органі;
- наявність у положеннях про орган державної влади і його структурних підрозділів 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.

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 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, 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. Вміст і специфіка функціонування системи адміністративних послуг обумовлюють наявність значної кількості класифікацій. Вочевидь, найбільш важливими є такі класифікаційні ознаки:

- а) за рівнем встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг та правового регулювання процедури їх надання;
- б) за рівнем послуги;
- в) за типом послуги;
- г) за рівнем органу управління;
- д) за вмістом адміністративної діяльності щодо надання адміністративної послуги;
- е) за предметом питань, за вирішенням яких звертаються особи;
- є) за видами послуг;
- ж) за критеріями платності;
- з) за джерелами фінансування надання послуг;
- и) за категоріями одержувачів.

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. Структура на макрорівні, місце державних та адміністративних послуг в даному спектрі послуг представлена на рис.1.

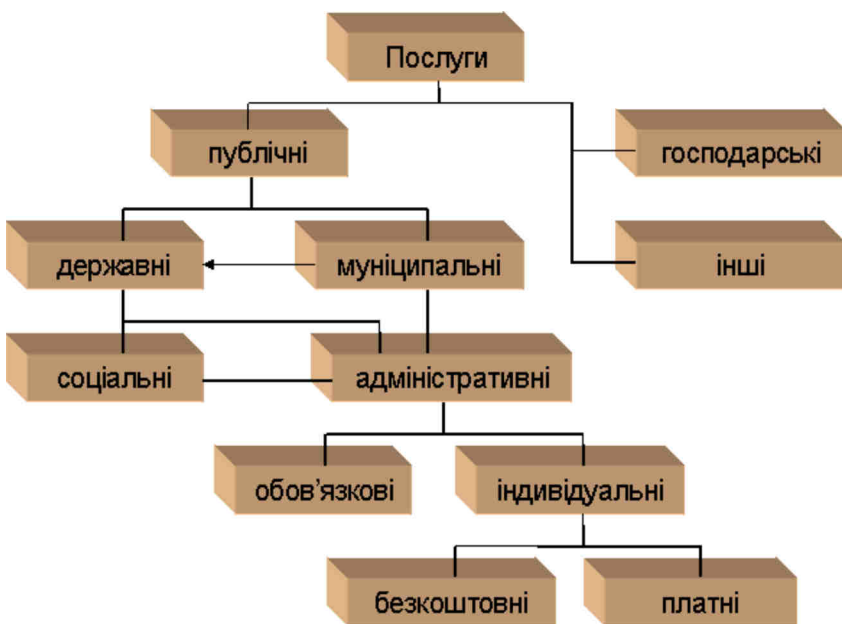


Рис. 1. Державні та адміністративні послуги в загальній схемі надання послуг

Зазначені класифікації мають теоретичне і практичне значення і дають можливість проводити аналіз системи адміністративних послуг та розробляти заходи щодо їх удосконалення.

За рівнем встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг та правового регулювання процедури їх надання послуги розподіляються на:

- а) адміністративні з централізованим регулюванням (закони, 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).

Т а б л и ц я 1.
Взаємозв'язок типів послуг, суб'єктів надання та джерел фінансування послуги

Тип послуги	Суб'єкт надання послуги						Джерела фінансування послуги		
	орган державної влади	адміністративний орган		орган самоврядування	державне підприємство	суб'єкти інших форм власності	державний бюджет	місцевий бюджет	фінанси підприємства
		державний	недержавний						
Державна	+	+	+	+	+		+		
Адміністративна	+	+	+	+	+		+	+	
Муниципальна				+	+	+		+	
Соціальна	+	+	+	+	+		+	+	
Господарська			+		+	+		+	+

* За умови наявності повноважень від органу державної влади.

** За умови наявності повноважень від органу самоврядування.

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 ситуації, коли органи влади вирішив видавати дозволи на щось, хай і обґрунтовано, 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. Як покаже практика, в багатьох випадках у локальних актах недостатня увага приділяється процедурному аспекту регулювання.

За рівнем, послуги розподіляються на державні та муниципальні. Державні послуги надаються органами державної влади (в основному виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету. Муниципальні послуги надаються органами місцевого самоврядування, а також підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету.

За класифікаційною ознакою “тип послуги”, послуги розподіляються на державні, адміністративні, муниципальні, соціальні, господарські та ін. Адміністративні послуги, у свою чергу, розподіляються на обов'язкові та індивідуальні.

За рівнем органу управління, послуги розподіляються на ті, які надають центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ), місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування (муниципальні органи обласного, районного і міського рівнів), адміністративні органи, державні підприємства, суб'єкти інших форм власності.

До класифікаційної ознаки вміст 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. Міністерство надзвичайних ситуацій України «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»; Державний архівний служби України надає послугу «Проведення експертизи цінності документів Національного архівного фонду з метою їх грошової оцінки»; Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України надає послугу щодо проведення нострифікації (процедури визнання іноземних документів про освіту).

За предметом питань, за вирішенням яких звертаються особи до адміністративних органів, виділяються підприємницькі (господарські), соціальні, земельні, будівельно-комунальні, житлові тощо.

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

За видами послуг виділяються: дозволи, ліцензії, сертифікати, довідки, посвідчення, реєстри, висновки (результати рішення), свідоцтво, адміністративний акт, довідкова інформація.

Щодо надання послуг за їх видами, варто зазначити, що Міністерство охорони навколишнього природного середовища України надає послугу «Видача дозволу на ввезення в Україну та вивезення за її межі зразків видів фауни і флори, які є об'єктом регулювання Конвенції КСІТЕС» та послугу «Видача сертифікату екологічного аудитора»; Міністерство економічного розвитку і торгівлі України надає послугу «Видача довідок про пільгове митне оформлення вантажу технічної допомоги».

За критерієм платності адміністративні послуги розподіляються на платні й безплатні.

Приклади платних і безплатних послуг: Міністерство фінансів України надає платну послугу «Отримання ліцензії на здійснення господарської діяльності з виробництва дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння органічного походження напівдорогоцінного каміння, первинної обробки відходів і брухту дорогоцінного каміння органічного походження напівдорогоцінного каміння» (вартість послуги – 340 грн.). Державний комітет України по земельних ресурсах 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 підприємств (юридичні і фізичні і особи).

Висновки. Система надання державних послуг є важливою складовою системи державної влади і державного управління. Державні послуги є одним із основних засобів регулювання відносин між державою і громадянами, забезпечення прав, свобод і обов'язків громадян. Тому Президент України, Кабінет Міністрів України, інші органи влади приділяють значну увагу питанням удосконалення системи державних послуг.

Удосконалення термінології, понятійного апарату системи надання державних послуг та їх системна класифікація є науковим підґрунтям для визначення:

а) принципів, за якими певні види діяльності органів виконавчої влади можуть бути віднесені до державних послуг;

б) принципів та критеріїв надання платних адміністративних послуг;

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

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

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

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.–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. Методика підготовки інформації про державні послуги / Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку: [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://www.ssmc.gov.ua>;
5. 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.
6. Определение услуги / Консалтинг и тренинги Москвы: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://msk.treko.ru/show_dict_1276. Определение услуги / Консалтинг и тренинги Москвы : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://msk.treko.ru/show_dict
7. 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>

8. Про звернення громадян / Закон України від 02.10.1996 № 393/96- ВР: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>

9. Про ліцензування окремих видів господарської діяльності / Закон України від 01.06.2000 № 1775-III: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

10. Про оподаткування прибутку підприємств / Закон України (334/94-ВР): [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?reg>

11. Про соціальні послуги / Закон України від 19.06.2003 № 966-IV: [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

Стаття надійшла до редакції 27.06.2012 р.



ТОВ "ДКС Центр"