

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «АДМІНІСТРАТИВНА ПОСЛУГА»

ФУГЛЕВИЧ Катерина Андріївна - аспірант кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія»

УДК 342.951:338.465(477).001.11

В статті сданий акцент на новизні інституту адміністративних послуг в Україні, проведено дослідження офіційно закріпленого поняття адміністративних послуг, вивчено їх сутність і особливості, розглянуто формування різних підходів до визначення поняття «адміністративна послуга», проаналізовані погляди учених на адміністративну послугу як результат, як діяльність і як визначену сукупність правових відносин, визначено недоліки трактування адміністративної послуги як результату.

Ключові слова: послуга, адміністративна послуга як результат, адміністративна послуга як діяльність, адміністративна послуга як сукупність правових відносин, публічна послуга.

Постановка проблеми

Поширеною є точка зору, за якої держава є суб'єктом, що надає відповідні послуги фізичним та юридичним особам. Натомість, в Україні ця позиція перебуває у стадії становлення, що знайшло своє відображення у прийнятому Верховною Радою України 6 вересня 2012 р. довгоочікуваного Закону «Про адміністративні послуги», який регулює порядок надання адміністративних послуг державними органами. У доктринальному аспекті Закон «Про адміністративні послуги» є досить важливим, оскільки в ньому визначено основні засади функціонування інституту адміністративних послуг, у тому числі й офіційне визначення поняття «адміністративна послуга». При цьому слід

вказати, що спори вчених щодо визначення цього поняття не припиняються до цих пір. Навіть побіжний аналіз наукової літератури дозволяє визначити значні розбіжності у поглядах щодо трактування поняття «адміністративна послуга», що, певною мірою, впливає на сутність інституту адміністративних послуг. Таким чином, є нагальна необхідність у виокремленні окремих підходів щодо цього поняття, їхнього аналізу та удосконалення чинного законодавства щодо адміністративних послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми

Якщо питанням надання адміністративних послуг присвячено значну кількість праць науковців, то визначенню поняття «адміністративна послуга» приділялося явно недостатньо уваги. У працях В. Авер'янова, К. Афанасьєва, В. Гаращука, Н. Гнидюка, І. Голісніченко, Н. Гончарука, В. Гордєєва, В. Градового, С. Дембіцької, О. Задихайла, А. Кірмача, І. Коліушко, Є. Легеза, Л. Мілімко, Г. Писаренко, Л. Прокопенко, В. Тимошука здійснено спроби аналізу цього терміна. У зв'язку з прийняттям закону України «Про адміністративні послуги» на визначення поняття «послуга» звернули увагу багато молодих науковців. Так, поняття та природу адміністративних послуг досліджував А. В. Павленко, адміністративну послугу в діяльнос-

ті ОВС розглядав Д. С. Денисюк, загальні аспекти визначення цього терміна аналізувала Ю.М. Ільницька та ін.

Мета статті

Метою цієї статті є дослідження теоретико-методологічних підходів щодо поняття «адміністративна послуга», узагальнення різних підходів щодо цього поняття та виокремлення концептуальних підстав для подальшого розвитку інституту адміністративних послуг. Досягнення цієї мети передбачає розв'язання таких завдань: розглянути законодавче визначення поняття адміністративної послуги; порівняти підхід до послуг у праві та бізнесі; з'ясувати різні підходи до визначення адміністративної послуги; визначити зв'язок адміністративної та публічної послуги; запропонувати власне визначення адміністративної послуги.

Виклад основного матеріалу

В Україні питання надання та регламентації адміністративних послуг вперше набуло державного визнання після видання Указу Президента України від 22.07.1998р. № 810 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» [3]. У Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади наводиться наступне визначення: адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що, 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 реєстрації тощо) [4].

У ст. 1 Закону «Про адміністративні послуги» адміністративна послуга визначається 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 [2]. Ключовим у цих визначеннях є те, що послуга є результатом, тобто офіційна (за-

конодавча) позиція зводиться до уявлення адміністративної послуги як до результату. Не виникає сумнівів, що такий підхід не міг сформуватися на порожньому місці. Питання визначення адміністративної послуги як результату, дії, правовідносин своїм корінням сягає суперечок вчених щодо суті саме поняття «послуга». У вітчизняних наукових дослідженнях поняття «послуга» трактується як результат діяльності підприємств (установ, організацій), що не набуває матеріально-речової форми, та бере участь у процесі матеріального виробництва, або ж кінцевому (як індивідуальному, так і груповому) споживанні, пов'язаному з формуванням особистості чи матеріальних умов її побуту. До визначення послуг як до результату також підходять і в Національному класифікаторі України ДК 009:2010»: «Послуги – це результат економічної діяльності, відносно якого не можна встановити права власності» [5].

Є.О. Легеза вважає, що адміністративна послуга – це державна послуга, яка є результатом здійснення суб'єктом повноважень щодо прийняття згідно з нормативно-правовими актами на звернення фізичної або юридичної 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) [19, с. 207]. Детальний аналіз наукової літератури дозволяє виділити ще один підхід до визначення поняття «адміністративної послуги» через іншу категорію – «діяльність». Зокрема - О. А. Задихайло визначає «адміністративну послугу» як «публічно-сервісну діяльність адміністративного органу, що спрямована на забезпечення умов для належної реалізації суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів та/або на виконання визначених законом обов'язків фізичної або юридичної особи, що здійснюється за заявою цих осіб і офіційним результатом якої є адміністративний акт відповідного органу [17, с. 383].

Колектив вчених на чолі з В. Авер'яновим під адміністративною по-

слугою розуміє «передбачену законом розпорядчу діяльність уповноважених органів (органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування), що здійснюється за ініціативою фізичних та юридичних осіб і спрямована на реалізацію їхніх прав, свобод та законних інтересів [7, с. 10]. В. Тимошук стверджує, що адміністративна послуга – це «спрямована на забезпечення умов для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи публічно-владну діяльність адміністративного органу, що здійснюється за заявою особи [6, с. 18]. М. Гурковський під адміністративною послугою розуміє «діяльність публічної адміністрації, спрямовану на юридичне оформлення умов, котрі визначені законодавством як необхідні для забезпечення належної реалізації суб'єктивних прав і обов'язків, охоронюваних законом інтересів і виконання обов'язків фізичних і юридичних осіб, яка здійснюється на звернення цих осіб і офіційними результатами якої є адміністративний (індивідуальний) акт відповідного органу [12, с. 6]. І.М. Ільницька адміністративну послугу вбачає як діяльність суб'єктів владних повноважень, яка своїм результатом має позитивний суспільний ефект, тим самим задовольняючи права та інтереси осіб, що звернулись [18, с. 34]. В. Гордєєв та В. Градовий під адміністративною послугою розуміють спрямовану діяльність уповноважених органів державної влади на забезпечення суб'єктивних прав фізичних і юридичних осіб, яка здійснюється за заявою цих осіб і результатом цієї діяльності є видання адміністративного акта [11, с. 67].

Таким чином, можна говорити про наявність ще одного концептуального підходу щодо визначення адміністративної послуги – через категорію «діяльність». На перевагу цього підходу, порівняно з визначенням послуги через результат, свідчить і те, що «послуги» в економіці, які мають більш давню історію порівняно з наданням послуг у юриспруденції, не визначаються як результат. Так, наприклад, класики економічної теорії К. Маркс та Ф. Енгельс визначали поняття «послуга» як корисну дію тієї або іншої вартості, товару чи продукту

[21, с. 118]. В економічних енциклопедіях послуга визначається як специфічний продукт праці, яка не набуває речової форми і споживча вартість якого на відміну від речового продукту праці полягає в корисному ефекті живої праці.

Аналіз підходів до визначення терміна «послуга» в економіці дозволяє зробити висновок про те, що переважна більшість економістів вважає послугу процесом, низкою дій, серією невідчутних дій. Таке уявлення «послуги» лежить в основі подальшого розподілу – наприклад, «освітні послуги», «банківські послуги», «комунальні послуги», «юридичні послуги» тощо. Так, наприклад, С. Багдік'ян вважає, що «освітня послуга» – це цілеспрямований систематичний процес передачі та отримання системи знань, інформації, навичок і вмінь та результат інтелектуального, культурного, духовного, соціально-економічного розвитку суспільства та держави [8]. Ю. Демків переконаний, що «послуги комерційних банків» можна визначити як проведення банківських операцій за дорученням клієнта на його користь за певну плату [15]. На думку Р. Гейнца, «комунальна послуга» – це вид суспільного блага, за допомогою якого задовольняються потреби населення у підтриманні належного санітарно-гігієнічного, технічного стану будинків і споруд та прибудинкових територій [9, с. 5].

У Цивільному кодексі України поняття послуги сформульоване через категорії «вчинення дії» або «діяльність»: за договором про надання послуг одна сторона (виконавець) зобов'язується, за завданням другої сторони (замовника), надати послугу, яка споживається у процесі вчинення певної дії або здійснення певної діяльності, а замовник зобов'язується оплатити виконавцеві зазначену послугу, якщо інше не встановлено договором [1, ст. 91]. У Законі «Про адміністративні послуги» підхід законодавця змінюється і послуга подається через результат [2, ст. 1].

Разом з тим, існують й інші погляди вчених на визначення цієї дефініції. Так, Г. Писаренко вважає, що адміністративна послуга – це система відносно відокремлених і пов'язаних між собою правових

норм, які регулюють відносини, що виникають при реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) у процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу [24, с. 35]. Автор вважає, що ці послуги заслуговують на виділення в окремий інститут права, а при дослідженні адміністративних послуг як правового інституту адміністративного права вченим звертається увага на те, що в теорії права інститут права визначається як система відносно відокремлених від інших і пов'язаних між собою правових норм, що регулюють певну групу (вид) однорідних суспільних відносин. Оже, правовий інститут адміністративних послуг являє собою систему відносно відокремлених і пов'язаних між собою правових норм, які регулюють відносини, що виникають при реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) у процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу [24, с. 144].

У той же час І. Литвиненко зазначає, що адміністративна послуга – це правові відносини, що виникають при реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) у процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату [20, с. 9-10]. Аналогічної думки дотримується С. Дембіцька [14, с. 58]. При цьому, суб'єктами реалізації адміністративних послуг є: органи виконавчої влади, місцевого самоврядування, державні підприємства, установи, організації. Кожна адміністративна послуга повинна мати такі ознаки: а) надаватися в межах правового поля за зверненням юридичних чи фізичних осіб; б) надаватися з метою забезпечення умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи; в) надаватися шляхом реалізації владних повноважень.

На думку Д. Денисюка, введення у правовий обіг поняття «адміністративна послуга», яка надається відповідними суб'єктами, спрямована не на запровадження окремого виду адміністративно-правових відносин між цими суб'єктами та людиною, а на перегляд взаємовідносин між ними, оскільки за змістом цього поняття реалізується

принцип верховенства права. Сенс змін полягає в тому, щоб місце домінуючої в минулому ідеології «панування» держави над людиною посіла протилежна – ідеологія «служіння» держави інтересам людини [16, с. 4].

Таким чином, можна говорити і про наявність такого концептуального підходу щодо адміністративної послуги, як визначення її через категорію «правовідносин», оскільки як у суб'єкта звернення за адміністративною послугою, так і суб'єкта надання такої послуги є свої права та обов'язки – відповідно, у процесі надання послуги між ними виникають правовідносини.

Н. Гончарук зазначає, що у тих країнах, звідки до нас прийшла ідея послуг, зокрема, у країнах Північної Європи та Північної Америки категорія «послуга» щодо публічного сектору є дуже популярною і, при цьому, вживається в досить широкому значенні. Фактично йдеться про «публічні послуги», «послуги адміністрації», «послуги для громадян», «послуги для бізнесу» тощо. Таким чином, акцент у них робиться не на юридичну складову, а на те, що всі продукти (рішення, дії, консультації тощо) публічної адміністрації у відносинах з приватними особами є послугами. Для країн романо-германської системи права акцент на «послуги» в публічному секторі і в публічному праві є менш поширеним. Там категорія «послуга», якщо і використовується, то виконує швидше політичне (ідеологічне), аніж правове значення [10, с. 26-27]. В Україні у трактування поняття «адміністративна послуга» закладається саме юридична складова. Отже, можна говорити про наявність економічного, політичного та юридичного підходів щодо визначення поняття «адміністративна послуга». Однак, цей напрямок є малодослідженим на теперішній час, хоча окремі спроби мають місце.

Слід також звернути увагу на той факт, що в Росії сьогодні активно досліджується не поняття «адміністративна послуга», а поняття «державна послуга», яка поступово закріплюється у нормативних актах. Так, Д. Повний звертає увагу на те, що поняття «державна послуга», репрезентована у проекті Федерального Закону «Про стан-

дарті державних послуг», означає діяльність органа, який надає державну послугу, виражається в здійсненні дій та (або) прийнятті рішень, що зумовлюють виникнення, зміну або припинення правовідносин або створення документованої інформації (документа) у зв'язку зі зверненням громадянина або організації з метою реалізації їх прав, законних інтересів або виконання покладених на них нормативними правовими актами зобов'язань [26, с. 68]. Отже, у Росії переважає підхід, за яким «послуга» є не результатом, а, власне, діяльністю, тобто процесом.

У законодавстві України, зокрема у Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, закріплено поділ публічних послуг на державні та муніципальні, важливою складовою яких є адміністративні послуги. При цьому державні послуги надаються органами державної влади (в основному, виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування у порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету, а 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 [4]. Таким чином, адміністративна послуга є одним із підвидів публічних послуг.

Важливо зазначити, що поняття «публічна послуга» охоплює сфери суспільних відносин, які врегульовані і цивільним, і адміністративним правом [23, с. 125]. При цьому, один автор може надавати декілька визначень цього поняття, наприклад, у праці «Публічні послуги: правове регулювання (російський і закордонний досвід)» автори наводять думку Л. Міцкевича, який пропонує п'ять визначень публічної послуги: 1) діяльність державного апарату, що служить платникам податків; 2) послуги, що характеризують лише ту сферу діяльності держави, у якій організовується життєзабезпечення населення – містобу-

дування, транспортне сполучення, каналізація, водопостачання, освіта, охорона здоров'я тощо; 3) послуги, що уособлюють позитивне державне управління. У даному випадку будуть важливі наслідки, на досягнення яких спрямований адресат надання послуги – суб'єкт, що отримує поліпшення власного становища після споживання очікуваної послуги, а не той, хто звертається за послугою; 4) функції державних органів (органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, державні та муніципальні установи); 5) спосіб обслуговування громадян (мається на увазі безпосередня взаємодія з громадянами при їх зверненні та прийомі) [27, с. 102].

Аналіз наведених визначень дозволяє дійти до висновку, що автор у жодному з них не визначає послугу як результат. При цьому підхід автора дуже близький до підходу В. Плюща, який говорить про наявність серед вчених наступних підходів до цієї дефініції, як: а) функція державного управління; б) розпорядча діяльність; в) організаційна діяльність або результат діяльності адміністративного органу; г) спосіб реалізації адміністративно-правових режимів [25, с. 314].

Як уявляється, з прийняттям Закону «Про адміністративні послуги» доцільно вести мову про адміністративну послугу як інститут адміністративного права. У зв'язку з цим пропонується адміністративну послугу вважати комплексом нормативно-правових приписів, які за допомогою специфічних правових прийомів та засобів регулюють відносини, що виникають при реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) у процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі

На підставі здійсненого дослідження слід зазначити, що на теперішній час сформовано три концептуальні підходи до визначення поняття «адміністративна послуга», як: 1) результат; 2) діяльність; 3) правовідносини. Кожен з цих підходів

має свої переваги та недоліки. Водночас, із прийняттям Закону «Про адміністративні послуги» важливого значення набуває розуміння адміністративної послуги, як інституту адміністративного права. Отже, під адміністративною послугою пропонується розуміти комплекс нормативно-правових приписів, які за допомогою специфічних правових прийомів та засобів регулюють відносини, що виникають при реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) у процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату.

Література

1. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>
2. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
3. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.98 р. № 810 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>
4. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 р. № 90-р. // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>
5. Класифікація видів економічної діяльності ДК 009:2010. Національний класифікатор України : Наказ Держспоживстандарту від 11.10.2010 р. № 457 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua>
6. Адміністративна реформа – історія, очікування та перспективи / [упоряд. - В. Тимошук]. – К. : Факт, 2002. – 100 с.
7. Адміністративна реформа для людини : наук.-практ. нарис / І.Б. Коліушко, В.Б. Авер'янов, В.П. Тимошук, Р.О. Куйбіда та ін. – К. : Факт, 2001. – 72 с.
8. Багдік'ян С.В. Освітні послуги: дослідження поняття, класифікація, базові характеристики / С.В. Багдік'ян // Економіка. Менеджмент. Підприємництво. – 2010. – № 22. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://archive.nbuv.gov.ua>
9. Гейнц Р. М. Комунальна послуга як правова категорія / Р.М. Гейнц // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. – 2009. – № 21. – С. 1-7.
10. Гончарук Н.Т. Організаційно-правові аспекти надання адміністративних послуг в Україні / Н.Т. Гончарук, Л.Л. Прокopenко // Публічне управління : теорія та практика. – 2011. – № 1. – С. 26–32.
11. Гордєєв В. В. Адміністративні послуги : поняття, сутність та ознаки [Текст] / В.В. Гордєєв, В.Б. Градовий // Науковий вісник Чернівецького університету. – 2010. – Вип. 533. – С. 66-70.
12. Гурковський М.П. Реєстраційна діяльність публічної адміністрації : організаційно-правовий аспект : автореф. дис. канд. юрид. наук. : 12.00.07 / М. П. Гурковський. – Л., 2009. – 16 с.
13. Данилишин Б. М. Сфера та ринок послуг у контексті соціальної модифікації суспільства : монографія / Б.М. Данилишин. – К. : ЗАТ «Нічлава», 2005. – 328 с.
14. Дембіцька С.Л. Правові засади діяльності з надання адміністративних послуг населенню України органами місцевого самоврядування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / С.Л. Дембіцька. – Л., 2010. – 185 с.
15. Демків Ю.М. Проблема різноманітності тлумачення поняття «банківська послуга» / Ю.М. Демків // Проблеми системного підходу в економіці. – 2011. – № 3. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://archive.nbuv.gov.ua>
16. Денисюк Д.С. Визначення поняття адміністративної послуги в діяльності органів внутрішніх справ / Д.С. Денисюк // Актуальні проблеми державного управління. – 2008. – № 2. – С. 1–5.
17. Задихайло О. А. Правове регулювання надання адміністративних послуг в Україні / О.А. Задихайло // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 379–384.
18. Ільницька Ю.М. Щодо питання про поняття адміністративних послуг / Ю.М.Ільницька // Право і безпека. – 2011. – № 2. – С. 30–36.

АНОТАЦІЯ

У статті зроблено акцент на новизні інституту адміністративних послуг в Україні, здійснено дослідження офіційно закріпленого поняття адміністративних послуг, з'ясовано їх сутність та особливості, розглянуто формування різних підходів до визначення поняття «адміністративна послуга», проаналізовано погляди вчених на адміністративну послугу як результат, як діяльність та як певну сукупність правовідносин, визначено недоліки тлумачення адміністративної послуги як результату.

SUMMARY

The emphasis was made on a novelty of administrative services in Ukraine, a study of the officially adopted concept of administrative services was made, their nature and characteristics were found, a formation of different approaches to the definition of "administrative services" was examined, the views of scientists about administrative services as a result, as work and as a certain set of legal relationships were analyzed, the disadvantages of interpretation of administrative services as a result were determined in this article.

19. Легеза Є.О. Щодо визначення адміністративних послуг в Україні / Є.О.Легеза // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 4. – С. 203–208.

20. Литвиненко І.Л. Діяльність органів місцевого самоврядування по забезпеченню конституційних прав і свобод : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / І. Л. Литвиненко. – К., 2003. – 20 с.

21. Маркс К. Сочинения: в 25 т. Т. 1 / К. Маркс, Ф. Энгельс. – М. : Политиздат, 1975. – 843 с.

22. Мілімко Л. В. Адміністративні послуги (теоретико-правовий аспект) /-Л.В. Мілімко // Право та управління. – 2011. – Вип. 3. – С. 148–154.

23. Павленко А. В. Поняття та права природа адміністративних послуг / А.В. Павленко // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2012. – № 1. – С. 123–131.

24. Писаренко Г. М. Адміністративні послуги в Україні : організаційно-правові аспекти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Г. М. Писаренко. – О., 2006. – 196 с.

25. Плющ В. Державні послуги як основа взаємодії громадян, бізнесу і держави / В. Плющ // Зб. наук. праць «Ефективність державного управління». – 2010. – Вип. 23. – С. 313–318.

26. Повный Д. А. Понятие «государственная услуга» в контексте административной реформы, проводимой в Российской Федерации / Д.А. Повный // Вестник Челябинского государственного университета. – 2009. – № 7. – Вып. 18. – С. 66–68.

27. Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) : сборник / [под общ. ред. Е. В. Гриценко, Н. А. Шевелевой]. – М. : Волтерс Клувер, 2007. – 256 с.