

УДК 342.97:35.07(477)

АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ: СУТНІСТЬ ТА ПОНЯТТЯ

Руденко О.В.

Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна»

У статті досліджено поняття, види та ознаки адміністративних послуг в Україні. Автором наводиться класифікація таких послуг та значення на практиці. В статті акцентується увага на позиції провідних науковців в галузі адміністративного права та наводиться власне міркування щодо поняття адміністративних послуг. На основі сформованої доктрини науки адміністративного права наводяться основні ознаки адміністративних послуг та основні їхні риси. Автором також аналізується вітчизняне законодавство на предмет застосування поняття «адміністративна послуга» та пропонується внесення змін до чинного законодавства в цій сфері.

Ключові слова: адміністративна послуга, державне управління, управлінська послуга, державні органи, державна послуга.

Постановка проблеми. Проведення адміністративної реформи в Україні активізує не лише потребу в удосконаленні системи публічного управління, але й зміни підходів до діяльності державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, зокрема переорієнтування її насамперед на надання послуг. Це потребує невідкладної модернізації системи послуг, що надаються органами публічної влади на різних рівнях управління та в межах різних галузей. Однією із складових такої системи послуг є адміністративні послуги, які в умовах проведення адміністративної реформи розглядаються як важливий інструмент здійснення державного управління.

Актуальність вивчення адміністративних послуг зумовлена практичною необхідністю ефективного їх надання фізичним і юридичним особам у процесі діяльності державних службовців та дослідницькою потребою визначення сутнісних ознак цих послуг для подальшої їх класифікації, стандартизації та формування реєстрів послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемні дефініції «адміністративних послуг» та визначенню їхньої правової природи уже тривалий час приділяється значна увага вчених. Так, проблематику адміністративних послуг досліджено у працях В. Авер'янова, О. Андрійко, І. Бондаренко, Н. Васильєвої, В. Долечека, О. Карпенка, І. Коліушка, В. Колпакова, А. Ліпенцева, В. Марченко, О. Оболенського, Г. Писаренко, В. Сорока, В. Тимощука та інших. Незважаючи на це, деякі науковці досі заперечують доцільність введення у понятійний апарат адміністративних послуг поняття «адміністративні послуги» та вважають, що єдиною формою реалізації виконавчої влади є державне управління.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Підходи до визначення основних понять у сфері адміністративних послуг сьогодні не відрізняються однозначністю та постійністю. Думки науковців щодо розуміння поняття «адміністративна послуга» з часом змінювалися. Початок використання цього поняття збігається із запровадженням адміністративної реформи, яка є одним із пріоритетних напрямків державотворення в Україні і до сьогодні.

Метою статті є вивчення теоретичних підходів до дослідження змісту поняття «адміністративні послуги».

Виклад основного матеріалу. Поняття «адміністративна послуга» та «управлінська послуга» спочатку ототожнювалися, проте згодом науковці прийшли до висновку, що краще буде застосовувати термін «адміністративна послуга» як складова «державних» та «муніципальних» послуг.

На сьогодні понятійне поле сервісної діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування перенасичено дихотомічним різноманіттям дефініцій, які насправді є синонімічними, що призводить до одночасного використання різних категорій послуг: «адміністративних», «публічних», «громадських», «суспільних», «державних» тощо [1].

В енциклопедичному словнику з державного управління зазначається, що адміністративна послуга – це 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, довідок, проведення реєстраційних дій тощо). Адміністративна послуга є важливою складовою державних і муніципальних послуг [2].

У Законі України «Про адміністративні послуги» адміністративні послуги трактуються 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].

В. Авер'янов, підтверджуючи правомірність і термінологічну визначеність поняття «послуги» з боку органів виконавчої влади, звертає увагу на певну недоречність характеристики цих послуг як «управлінських» (чи «адміністративних»). Натомість акцентує увагу не на «владно-організаційному» аспекті відповідних дій, а на їх «виконавсько-зобов'язальному» аспекті та вважає, що розглядуваний вид діяльності органи виконавчої влади правильніше визначити як «виконавські послуги» [4, 150].

І. Коліушко та В. Тимощук вважають доцільнішим використання визначення «адміністративні послуги», звертаючи увагу, що так зване «широке» розуміння поняття управлінських послуг фактично тотожне поняттю «державні послуги», яке охоплює також послуги, за надання яких органи державної влади та місцевого само-

врядування несуть опосередковану відповідальність, хоча безпосередньо їх не надають. Спочатку фахівцями було запропоновано вживати саме термін «управлінські» послуги. Цей термін безпідставно критикувався, оскільки управлінськими послугами часто вважають обслуговування власне управлінського процесу, зокрема у приватному секторі виробництва. Проте, доцільно наголосити, що управлінська послуга має кінцеву форму індивідуального адміністративного акту і є результатом адміністративного провадження, тому доцільне використання терміну «адміністративні послуги» [4, с. 170].

Загальновизнаними у вітчизняному теоретичному дискурсі є результати досліджень В. Тимощука, який вважає, що основою доктрини адміністративних послуг є концепція служіння держави (влади) людині (суспільству), тому основою категорії «послуг» є те ж саме навантаження, що й у приватному секторі, – це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за зверненням цієї особи.

Адміністративну послугу можна розглядати у двох аспектах: а) як публічно-владну діяльність адміністративного органу, спрямовану на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації прав фізичної або юридичної особи, яка здійснюється за заявою цієї особи; б) як результат публічно-владної діяльності адміністративного органу, спрямованої на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи, яка здійснювалась за заявою особи [5, 9].

І. Голосніченко наголошує на тому, що не всяка розпорядча діяльність є послугою. Адже, призначення всієї діяльності органів виконавчої влади, їх посадових і службових осіб є забезпечувати права й свободи громадян та інших осіб. Автор визначає управлінську послугу як створення організаційних умов для реалізації свого права громадянином або іншим суб'єктом адміністративно-правових відносин [6, с. 88].

На думку О. Карпенка, сучасне розуміння управлінських послуг охоплює всі види діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які здійснюються в інтересах як окремого громадянина, так і суспільства загалом. Державно-управлінські послуги потрібно розглядати як функцію сучасної сервісної держави, оскільки їх надання зумовлене повноваженнями конкретного органу влади, до компетенції якого вони належать [7, 16]. М. Ославський під адміністративними послугами вважає публічні послуги, що надаються органами виконавчої влади, виконавчими органами місцевого самоврядування та іншими уповноваженими суб'єктами, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень [8, с. 45].

На думку К. Афанасьєва, адміністративні послуги – це публічні (тобто державні та муніципальні) послуги, що надаються органами виконавчої влади, виконавчими органами місцевого самоврядування й іншими уповноваженими суб'єктами, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень [9, 28].

Г. Писаренко пропонує розглядати адміністративну послугу як правовідносини, що виникають при реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їхньою заявою) у про-

цесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату. К. Ніколаєнко до адміністративних послуг відносить послуги, що надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, за рахунок коштів як державного, так і місцевого бюджету та мають низку специфічних ознак. Е. Демський робить висновок, що адміністративна послуга – це вчинення органом (посадовою особою) владних повноважень дій, які забезпечують юридичне оформлення надання суб'єкту звернення відповідних повноважень, що спрямовані на набуття, зміну чи припинення прав і обов'язків для задоволення власних потреб морального, матеріального або особистого спрямування [10].

Іноді пропонують визнавати адміністративні послуги як правовідносини, 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 [11].

Законом України «Про адміністративні послуги» на законодавчому рівні здійснено розмежування адміністративних правовідносин у сфері їх надання та державно-владної діяльності, яка стосується контролю та нагляду, реалізації права доступу до публічної інформації, здійснення юридичних повноважень тощо [12].

В. Тимошук визначає одним із критеріїв класифікації рівень установлення повноважень щодо надання адміністративних послуг і правового регулювання процедури їх надання, зокрема: 1) адміністративні послуги з централізованим регулюванням; 2) адміністративні послуги з локальним регулюванням; 3) адміністративні послуги зі «змішаним» регулюванням (коли здійснюється водночас і централізоване, і локальне регулювання). Така класифікація дає змогу виробити кілька правил щодо впорядкування системи надання адміністративних послуг найперше щодо послуг із локальним регулюванням [13]. Такі ж класифікацію наводить і С. Ківалов [14].

Вивчення наведених дефініцій дозволяє виділити ряд спільних ознак, притаманних адміністративній послугі: 1) надання за заявою фізичної або юридичної особи; 2) стосується прав та/або обов'язків такої особи, тобто адміністративна послуга надається заради забезпечення умов для набуття, зміни чи припинення прав та/або обов'язків осіб; 3) надання адміністративними органами (насамперед органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, іншими державними органами) обов'язково шляхом реалізації владних повноважень, адже адміністративний орган володіє «монополією» на надання конкретної адміністративної послуги; 4) право на отримання особою конкретної адміністративної послуги та відповідні повноваження адміністративного органу мають бути безпосередньо передбачені законом [14].

Враховуючи наведене, доцільно зазначити, що загальними ознаками адміністративних послуг є: наявність публічного (суспільного) інтересу; обов'язок публічної влади забезпечити надання адміністративної послуги, тобто створити умови для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи; гарантування державою надання адміністративної послуги; достатність бюджетного фінансування процесу надання адміністративних послуг;

підстава надання адміністративної послуги – закон (передбачає право на одержання особою конкретної адміністративної послуги та відповідні повноваження адміністративного органу) та ініціатива конкретної особи; підставу для здійснення юридичних дій – звернення зацікавленої особи; уповноважений суб'єкт (адміністративний орган) – особа, наділена владними повноваженнями відповідно до закону; відповідальність посадових і службових осіб за невиконання/неналежне виконання обов'язку з надання адміністративних послуг; суб'єкт звернення (суб'єкт одержання адміністративної послуги) – конкретний адресат; наявність взаємних прав і обов'язків уповноваженого суб'єкта та суб'єкта звернення; наявність спеціального правового регулювання порядку надання адміністративних послуг; результат адміністративної послуги – адміністративний акт [15].

Узагальнення загальних та особливих ознак адміністративних послуг дає змогу зробити висновки про таку їх особливість, як публічно-владне спрямування, сутність якого можна усвідомити за допомогою синтезу таких слів, як «публічний» (суспільний, відкритий) та «владний» [16].

І. Коліушко виділяє такі групи адміністративних послуг за їх предметом: 1. видача дозволів (наприклад: на зайняття окремими видами підприємницької діяльності; на проведення мітингів, демонстрацій; на розміщення реклами; на придбання, зберігання, носіння і перевезення зброї), зокрема акредитація, атестація, сертифікація (наприклад: акредитація вищих навчальних закладів, закладів охорони здоров'я; атестація підприємств, робочих місць; сертифікація товарів, робіт і послуг); 2. реєстрація з веденням реєстрів (наприклад: реєстрація актів громадянського стану, суб'єктів підприємницької діяльності), зокрема легалізація суб'єктів (наприклад, легалізація об'єднань громадян); 3. легалізація актів

(консульська легалізація документів), нострифікація (визнання дипломів, виданих в інших країнах) та верифікація (установлення достовірності сертифікатів про походження товарів з України); 4. соціальні адміністративні послуги – визнання певного статусу, прав особи (наприклад, призначення пенсій, субсидій) [17]. Таку класифікацію підтримує і В. Тимошук [18].

Висновки. Аналіз наведених вище визначень поняття «адміністративні послуги» свідчить про різноманітність поглядів науковців щодо розуміння цієї категорії. У жодному з наведених визначень адміністративних послуг не враховується такий важливий чинник, як професійна діяльність певного кола осіб (державних службовців, службових осіб органів місцевого самоврядування, спеціалістів інших державних органів тощо).

У Законі України «Про адміністративні послуги» не зазначено, що саме є кінцевим результатом надання адміністративних послуг – документи, рішення, консультації тощо. Тут сама послуга визначається результатом здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг.

Існування різноманітності наукових поглядів щодо визначення поняття «адміністративні послуги» потребує створення єдиної нормативно-правової моделі, яка б у подальшому забезпечила регулювання питання надання адміністративних послуг на належному рівні.

Процес надання адміністративних послуг в Україні потребує подальшого опрацювання та законодавчого врегулювання, оскільки надання послуг насамперед залежить від ефективності діяльності органів виконавчої влади, державних службовців та посадових осіб, які безпосередньо беруть участь у наданні адміністративних послуг. Тому визначення поняття «адміністративні послуги» в Україні залишається проблемним і до сьогодні.

Список літератури:

1. Карпенко О. В. Управлінські послуги в Україні: механізми надання органами влади [Текст] / О. В. Карпенко. – К.: АМУ, 2014. – С. 160.
2. Шаров Ю. П. Адміністративна послуга / Шаров Ю. П. // Енциклопедичний словник з державного управління [Текст] / уклад.: Сурмін Ю. П. [та ін.]; за ред. Ю. В. Ковбасюка [та ін.]. – К.: НАДУ, 2010. – С. 220.
3. Закон України «Про адміністративні послуги» [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>
4. Виконавча влада і адміністративне право [Текст] / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Ін-Юре, 2002. – С. 450.
5. Тимошук В. Адміністративні послуги [Текст]: посібник / [В. Тимошук]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К.: ТОВ «Софія-А», 2012. – С. 290.
6. Голосніченко І. Правове регулювання надання державних управлінських послуг та вирішення адміністративних спорів / І. Голосніченко // Право України [Текст]. – 2003. – № 10. – С. 81-88.
7. Карпенко О. В. Управлінські послуги в Україні: механізми надання органами влади [Електронний ресурс] / Карпенко О. В. – Режим доступу до ресурсу: http://ecoukraine.org/load/monografija/karpenko_o_v_upravlinski_poslugi_v_ukrajini_mekhanizmi_nadannja_organami_vladi/6-1-0-11
8. Ославський М. І. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади [Текст]: навч. посіб. / М. І. Ославський. – К.: Знання, 2009. – С. 233.
9. Афанасьєв К. К. Адміністративні послуги [Текст]: навч. посіб. / К. К. Афанасьєв. – Луганськ: РВВЛДУВС, 2010. – С. 128.
10. Кунцевич М. П. Надання адміністративних послуг як форма реалізації виконавчої влади / М. П. Кунцевич // Держава і право [Текст]. – 2012. – Вип. 58. – С. 45-48.
11. Ніколаєнко К. В. Адміністративні послуги як різновид публічних послуг / К. В. Ніколаєнко // Держава і право [Текст]. – 2010. – Вип. 47. – С. 66-71.
12. Петьовка В. О. Окремі проблеми визначення поняття «адміністративна послуга» та способи їх вирішення / В. О. Петьовка // Публічне право [Текст]. – 2013. – № 2. – С. 90-96.
13. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України [Текст] / авт.-упоряд. В. П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – С. 118.
14. Ківалов С. В. Адміністративне право України [Текст]: навч.-метод. посіб. – 4-е вид., перероб. і доп. / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. – Одеса: Фінікс, 2008. – С. 430.

15. Телицька В. А. Адміністративні послуги, що надаються органами місцевої влади: визначення поняття та сутності / В. А. Телицька // Інновації у державному управлінні: системна інтеграція освіти, науки, практики [Текст]: матер. наук.-практ. конф. за міжн. уч. (27 травня 2011 р., м. Київ): у 2 т. Т. 2. – К.: [б. в.], 2011. – С. 49–51.
16. Ніколаєнко К. В. Сутність та ознаки адміністративних послуг [Електронний ресурс] / Ніколаєнко К. В. – Режим доступу до ресурсу: <http://radnuk.info/pidrychnuku/admin-pravo/495-butyak/21396-2012-06-19-22-03-01.html>
17. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні [Текст] / І. Б. Коліушко. – К.: Факт, 2002. – С. 170.
18. Коліушко І. Б. Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права / І. Б. Коліушко, В. П. Тимошук // Право України [Текст]. – 2001. – № 5. – С. 32-37.

Руденко А.В.

Открытый международный университет развития человека «Украина»

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ УСЛУГИ: СУЩНОСТЬ И ПОНЯТИЕ

Аннотация

В статье исследовано понятие, виды и аспекты административных услуг в Украине. Автором наводится классификация таких услуг и значение на практике. В статье акцентируется внимание на позиции ведущих ученых в сфере административного права и наводится собственное мнение относительно понятия административных услуг. На основе сложившейся доктрины науки административного права приводятся основные признаки административных услуг, а также основные их черты. Автором также анализируется отечественное законодательство на предмет применения понятия «административная услуга» и предлагается внесения изменений в действующее законодательство в этой сфере.

Ключевые слова: административная услуга, государственное управление, управленческая услуга, государственные органы, государственная услуга.

Rudenko O.V.

Open International University of Human Development «Ukraine»

ADMINISTRATIVE SERVICES: THE ESSENCE AND CONCEPT

Summary

The paper is devoted to concept, types and characteristics of administrative services in Ukraine. The author provides a classification of service and value in practice. The paper focuses on the position of the leading scientists in the field of administrative law and given their own views of the concept of administrative services. The author emphasizes on the main features of administrative services and their main features on the basis of the prevailing doctrine of administrative law science. The author also analyzes national legislation for the use of the term «administrative services» and proposed amendments to the current legislation in this area.

Keywords: administrative services, public administration, services, public authorities, public service.