



УДК 342.9:001.82

К. Людькова,аспірант кафедри державно-правових дисциплін юридичного факультету
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна

ТИПОЛОГІЯ (КЛАСИФІКАЦІЯ) АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

На сучасному етапі розвитку української державності залишається малодослідженим і дискусійним питання адміністративні послуги в юридичній науці взагалі та в адміністративному праві зокрема. Предметом науково-теоретичних досліджень були праці таких вчених, як В. Авер'янов, К. Афанасьєв,

Б. Борисов, В. Гаращук, І. Голосніченко, Я. Гонцяж, В. Долечек, Р. Калюжний, А. Каляєв, В. Кампо, С. Ківалов, Т. Коломоєць, І. Коліушко, Є. Курінний, І. Лазарєв, Н. Нижник, О. Пастух, В. Петренко, О. Поляк, В. Тимошук, О. Харитоновна та інші. Водночас ці дослідження стосувалися окремих аспектів адміністративних послуг, а комплексне наукове дослідження питань адміністративних послуг не проводилося. Відомо багато видів адміністративних послуг, що викликає потребу в проведенні їх класифікації за різними критеріями. Однак аналіз джерел свідчить, що сьогодні не існує не лише загальноприйнятої класифікації адміністративних послуг, а й єдиного підходу до їх визначення.

Мета статті полягає в аналізі наукової літератури щодо визначення основних критеріїв класифікації адміністративних послуг.

Завданнями статті є такі:

- 1) здійснити аналіз поняття адміністративної послуги;
- 2) проаналізувати авторські підходи вчених-адміністративістів щодо класифікації адміністративних послуг;
- 3) провести класифікацію адміністративних послуг із метою їх узагальнення та ефективного застосування на практиці.

У спеціальній літературі термін «класифікація» (від лат. *classis* – розряд, клас, *facio* – роблю, розкладаю) визначається як система субпідрядних понять (класів об'єктів) будь-якої галузі знань або діяльності людини, що використовується як засіб для встановлення зв'язків між цими поняттями або класами об'єктів, а також для точного орієнтування в розмаїтті понять або відповідних об'єктів [3, с. 357]. Класифікація є одним із найважливіших інструментів методології теорії права, які дозволяють упорядкувати за певними ознаками й критеріями безліч правових явищ і процесів, виявити їх сутність, відбити в них усе випадкове й суб'єктивне.

Офіційно прийнятої класифікації адміністративних послуг немає, а є лише різні авторські підходи науковців, що свідчить про необхідність розгляду цього питання більш детально. Перші спроби класифікувати адміністративні послуги в Україні здійснили І. Коліушко і В. Тимошук.

Звертаючись безпосередньо до розгляду типології адміністративної послуги, вважаємо за необхідне насамперед надати поняття адміністративної послуги як однієї з основних ланок адміністративного права. Визначення «адміністративні послуги» здійснили вітчизняні дослідники на чолі з В. Авер'яновим у праці «Адміністративна реформа для людини», які, до речі, були одними з перших. На їх думку, адміністративні послуги – це передбачена законом розпорядча діяльність уповноважених органів (органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування), яка здійснюється за ініціативою фізичних і

юридичних осіб та спрямована на реалізацію їхніх прав, свобод і законних інтересів [1, с. 10]. Г. Писаренко, розглядаючи сутність правового інституту адміністративних послуг, підтримує І. Коліушка в тому, що це є системою відносно відокремлених і пов'язаних між собою правових норм, які регулюють відносини, що виникають під час реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) у процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу [10, с. 35].

Дещо іншою є думка І. Литвиненка, який вважає, що адміністративна послуга вказує на наявність правових відносин, які виникають під час реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) у процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату [7, с. 9–10].

О. Люхтергандт вважає, що поняття адміністративних послуг не охоплює речових (наприклад, видання самої ліцензії) і фінансових послуг (видання грошей соціально незахищеним особам), розуміючи при цьому під адміністративними послугами «позитивні» індивідуальні акти, які приймаються з метою задоволення певних інтересів фізичних або юридичних осіб [8, с. 27].

С. Дембіцька називає адміністративною послугою правовідносини, які виникають під час реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) у процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату [4, с. 58].

Одну з перших спроб систематизувати на законодавчому рівні різноманітність послуг, що надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, було здійснено в прийнятій у 2006 р. Кабінетом Міністрів України Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади (далі – Концепція). Концепція не лише закріпила визначення поняття «адміністративна послуга», а й дозволила розмежувати такі поняття, як «публічна послуга»,

«державна послуга» та «муніципальна послуга» [11]. Під адміністративною послугою в Концепції розуміється 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).

З метою обґрунтованої класифікації послуг за видами вченими пропонується врахувати загальний поділ державних управлінських послуг залежно від форми їх реалізації на дві групи: послуги, пов'язані з реальним здійсненням конституційних прав і свобод громадян (медичні, послуги у сфері культури, соціального захисту, освіти тощо), та власне державні управлінські послуги, пов'язані з юридичним оформленням умов, необхідних для реалізації прав і свобод громадян (видача свідоцтв, ліцензій) [9, с. 320].

У науково-практичному нарисі «Адміністративна реформа для людини» науковці виділяють такі *види адміністративних послуг за змістом адміністративної діяльності щодо їх надання*:

1) видача дозволів, у тому числі 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 (реєстрація актів громадянського стану, суб'єктів підприємницької діяльності), у тому числі легалізація суб'єктів (наприклад, легалізація об'єднань громадян);

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

4) соціальні послуги – встановлення певного статусу, прав індивідів, які



перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги (призначення пенсій, субсидій) [2, с. 28].

Залежно від суб'єктів, яким надаються адміністративні послуги, можна виділити послуги, які надаються фізичним особам, та послуги для юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців. Адміністративні послуги для громадян включають у себе видачу особистих документів, здійснення реєстраційних дій, освітні, медичні послуги тощо. До послуг для юридичних осіб відносять здійснення реєстраційних, ліцензійних дій, консультування [12].

Пропонуємо розглянути класифікацію адміністративної послуги на прикладі праць учених-адміністративістів та визначити недоліки й переваги того чи іншого варіанту.

І. Коліушко пропонує *класифікацію адміністративних послуг за змістом публічно-службової діяльності щодо надання адміністративних послуг:*

- а) реєстрація;
- б) надання дозволу (ліцензії);
- в) сертифікація;
- г) атестація;
- ґ) верифікація;
- д) нострифікація;
- е) легалізація;
- є) встановлення статусу тощо.

Тоді як учений-адміністративіст В. Коваленко пропонує *класифікацію адміністративних послуг за змістом розбити на групи, а саме:*

- 1) видача дозволів (атестація, сертифікація);
- 2) реєстрація з веденням реєстрів (наприклад, реєстрація актів цивільного стану, суб'єктів підприємницької діяльності, автомобілотранспортних засобів), у тому числі легалізація суб'єктів (наприклад, легалізація об'єднань громадян);
- 3) легалізація актів (консульська легалізація документів), нострифікація (визнання дипломів, виданих в інших країнах) та верифікація (встановлення достовірності сертифікатів про походження товарів з України).

В. Авер'янов запропонував таку класифікацію адміністративних послуг:

1) видача дозволів (наприклад, на зайняття окремими видами підприємницької діяльності; на проведення мітингів, демонстрацій; на розміщення реклами; на придбання, зберігання, носіння й перевезення зброї), зокрема акредитація, атестація, сертифікація (наприклад, акредитація вищих навчальних закладів, атестація підприємств, сертифікація товарів);

2) реєстрація з веденням реєстрів (наприклад, реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності, автотранспортних засобів), зокрема, легалізація суб'єктів (наприклад, легалізація об'єднань громадян);

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

4) соціальні послуги – визнання певного статусу, прав особи (наприклад, призначення пенсій, субсидій) [5, с. 192].

Погляди І. Коліушка та В. Коваленка щодо критерію *поділу адміністративної послуги за рівнем встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг та видом правового регулювання процедури їх надання* збігаються:

1) адміністративні послуги з централізованим регулюванням (закони, акти Кабінету Міністрів України);

2) адміністративні послуги з локальним регулюванням (акти органів місцевого самоврядування);

3) адміністративні послуги зі «змішаним» регулюванням (коли має місце одночасно і централізоване, і локальне регулювання).

Щодо *класифікації адміністративних послуг за предметом (характером) питань, щодо вирішення яких звертаються приватні особи*, також позиції науковців однакові:

- а) підприємницькі (господарські) послуги;
- б) соціальні послуги;

в) земельні послуги;
г) будівельно-комунальні послуги тощо.

Однак І. Коліушко окремо виділяє критерій платності та виділяє послуги платні й безоплатні.

Тоді як В. Коваленко зазначає, що повинен існувати обов'язково *поділ адміністративних послуг залежно від форми їх реалізації* на такі групи:

1) послуги, пов'язані з реальним здійсненням конституційних прав і свобод громадян (медичні послуги, послуги у сфері культури, соціального захисту, освіти тощо);

2) власне адміністративні послуги, пов'язані з юридичним оформленням умов, необхідних для реалізації прав і свобод громадян (видача свідоцтв, ліцензій) [6].

На окрему увагу заслуговує позиція Н. Гончарук щодо визначення критеріїв, за якими визначається належність послуг до адміністративних. До цих критеріїв відносяться такі: а) повноваження адміністративного органу щодо надання певного виду послуг визначається законом; б) послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень; в) послуги надаються за зверненнями фізичних і юридичних осіб; г) результатом розгляду звернення є адміністративний акт, що має індивідуальний характер (наприклад, паспорт, свідоцтво, ліцензія, дозвіл тощо); г) надання послуг пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів.

У зв'язку з інтенсивним розвитком українського законодавства залишається потреба чіткого закріплення адміністративної послуги, комплексне дослідження якої дозволяє ідентифікувати кожну з них за певними критеріями. На нашу думку, є потреба в законодавчому закріпленні класифікації адміністративних послуг, що дозволить подолати безсистемність і суперечливість у роботі задля подальшого розвитку правового механізму регулювання послуг у всіх сферах життєдіяльності суспільства.

Ключові слова: адміністративна послуга, класифікація адміністративних послуг, поняття адміністративної послуги.

У статті розглядаються класифікації та проблеми надання органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування адміністративних послуг. Надано аналіз підходів вчених-адміністративістів щодо виділення певних видів адміністративних послуг та їх класифікація.

В статье рассматриваются классификации и проблемы предоставления органами исполнительной власти и органами местного самоуправления административных услуг. Предоставлен анализ подходов ученых-административистов о выделении определенных видов административных услуг и их классификация.

The article deals with the problem of classification and executive authorities and local self-government administrative services. An analysis approach administrative law scholars to allocate certain types of administrative services and their classification.

Література

1. Адміністративна реформа для людини : [наук.-практ. нарис] / [І.Б. Коліушко, В.Б. Авер'янов, В.П. Тимощук, Р.О. Куйбіда, І.П. Голосніченко] ; за ред. І.Б. Коліушка. – К. : Факт, 2001. – 72 с.
2. Адміністративна реформа для людини : [наук.-практ. нарис] / [І.Б. Коліушко, В.Б. Авер'янов, В.П. Тимощук, Р.О. Куйбіда, І.П. Голосніченко] ; за ред. І.Б. Коліушка. – К. : Факт, 2001. – 72 с.
3. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю.С. Шемчушенка. – К. : Юридична думка, 2007. – 992 с.
4. Дембіцька С.Л. Правові засади діяльності з надання адміністративних послуг населенню України органами місцевого самоврядування : дис. ... канд. юрид наук : спец. 12.00.07 / С.Л. Дембіцька. – Л., 2010. – 185 с.
5. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / за ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юстініан, 2007. – 288 с.



6. Курс адміністративного права України / за ред. В.В. Коваленка. – К. : НАВС, 2012. – 808 с.
7. Литвиненко І.Л. Діяльність органів місцевого самоврядування по забезпеченню конституційних прав і свобод : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І.Л. Литвиненко. – К., 2003. – 20 с.
8. Люхтергандт О. Проект Адміністративного процедурного кодексу України та сучасне адміністративне процедурне право / О. Люхтергандт // Юридичний журнал. – 2002. – № 5. – С. 27–31.
9. Ніколаєнко К.В. Види адміністративних послуг в Україні / К.В. Ніколаєнко // Держава і право. Серія «Юридичні і політичні науки». – Вип. 38. – С. 319–325.
10. Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Г.М. Писаренко. – О., 2006. – 196 с.
11. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.01.2006 р. № 90-р // Офіційний вісник України. – 2006. – № 7. – Ст. 376.
12. Соловійова О.М. Види адміністративних послуг / О.М. Соловійова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dspace.nulau.edu.ua:8088/bitstream/123456789/1773/1/Solovjova_5.pdf.