

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Аналізується формування теоретичних засад надання адміністративної послуги в Україні. Досліджуються існуючі розбіжності в розумінні державних та публічних послуг та визначається місце серед них адміністративних послуг.

Ключові слова: публічні послуги, державні послуги, адміністративні послуги, класифікація адміністративних послуг, якість послуг.

Юлія Данышина. Административные услуги: формирование теоретических основ

Анализируется формирование теоретических принципов предоставления административной услуги в Украине. Исследуются существующие расхождения в понимании государственных и публичных услуг и определяется место среди них административных услуг.

Ключевые слова: публичные услуги, государственные услуги, административные услуги, классификация административных услуг, качество услуг.

Yulia Danshina. Theoretical bases of administrative services providing in Ukraine

The forming of theoretical principles of grant of administrative favour in Ukraine is analysed. Existent divergences in understanding of state and public services and the location is determined among them administrative services are investigated.

Key words: public services, state services, administrative services, classification of administrative services, quality of services.

Адміністративні послуги відіграють роль інструменту державного управління та є складовою управлінської діяльності, а відтак у ході державно-управлінських змін мають вдосконалюватись. Масштабність адміністративних послуг (дозвільних процедур, ліцензування, реєстраційних дій та інших) в управлінській системі дозволяє говорити про необхідність проведення першочергового реформування саме в цій сфері.

Завдяки європейському вектору розвитку України в науковий обіг були введені нові праксеологічні категорії, серед яких найчастіше вживаються: публічні послуги, державні послуги, адміністративні послуги, публічне адміністрування. Науковці розглядають проблеми відповідності застосування цих категорій в умовах функціонування державного управління України та до цього часу не дійшли одностайності у визначенні сутності понять у сучасному правовому полі.

Дослідження системи адміністративних послуг в Україні започатковане представниками науки адміністративного права В. Б. Авер'яновим, І. Б. Коліушком. Значну увагу змісту, класифікації, ознакам адміністративних послуг, співвіднесенню адміністративних послуг з державними та публічними послугами приділяють у своїх

працях В. Тимошук, В. Сороко, Г. Чміленко, Д. Сухінін, Ю. Шаров, О. Поляк, А. Ліпенцев, В. Колпаков, О. Мордвінов, Л. Ляшенко.

У наукових дослідженнях із державного управління та адміністративного права проблема адміністративної послуги не має ґрунтового опису, тому виникає необхідність дослідження її як складової управлінської діяльності державного службовця, визначення особливостей та вдосконалення правового регулювання, визначення впливу цієї діяльності на реформування органів виконавчої влади та формування системи державного управління. Аналіз наукових робіт В. Долечека, Г. Писаренко, Д. Сухініна, О. Поляк за тематикою окремих напрямів удосконалення надання послуг органами виконавчої влади і місцевого самоврядування спонукає до детального дослідження адміністративної послуги як складової управлінської діяльності державного службовця.

На нашу думку, додаткового аналізу потребує питання щодо місця адміністративних послуг серед сукупності інших публічних послуг. Науковці недостатньо приділяють увагу теоретико-методологічним урегулюванням підстав віднесення адміністративних послуг до публічних.

Мета статті полягає в системному аналізі існуючих наукових поглядів щодо визначення сутності поняття «адміністративна послуга» та уточнення місця адміністративної послуги в класифікації державних послуг.

На жаль, під час формування вітчизняної теорії публічних послуг не був розроблений загальноприйнятий понятійно-категоріальний апарат, який у подальшому б використовувався в наукових дослідженнях.

Неоднозначність визначення і застосування відповідних понять у фаховій літературі та чинних нормативно-правових актах помітно ускладнює виділення адміністративних послуг як окремого виду послуг. Як чітко та справедливо зазначали експерти, «якщо ми не знаємо, що таке адміністративна послуга, як вона відрізняється взагалі від державної послуги, від соціальної послуги, від інших послуг, то ми потрапляємо в дуже небезпечну ситуацію» [3, с. 63].

На відміну від інших країн світу в Україні процеси введення концепції сервісної держави та становлення державності відбувались одночасно зі становленням ринкових відносин. Через те що категорія «адміністративна послуга» запозичена з досвіду інших високорозвинених країн без належного наукового осмислення фахівцями в економічній, соціальній сферах, вона помилково сприймається та використовується як послуга додаткового фінансування державних органів та установ, що їх надають.

Термін «публічні послуги» («public services») був запозичений з досвіду розвинених країн (США, Велика Британія, Канада, Голландія та ін.), де з 80-х рр. ХХ ст. відбулася зміна пріоритетів у державній діяльності, а також у засадах і формі відносин між владою і

громадянином [2, с. 116]. Існує певна поширена помилка в перекладі українською, де цей термін перекладається не як «публічні послуги», а як «державні послуги».

У фаховій літературі публічні послуги визначаються як «всі послуги, що надаються публічним сектором, а також приватним сектором під відповідальність публічної влади та за рахунок публічних коштів» [9; 10], тобто термін «публічні послуги» має ширше значення, ніж термін «державні послуги». Це пояснюється, насамперед, тим, що їх можуть надавати і державні, і недержавні (громадські) організації та установи.

Для уточнення поняття публічної послуги на основі аналізу наукової літератури [8 – 10] можна визначити такі ознаки цього явища:

- 1) отримання послуги за заявкою;
- 2) реалізація адміністративними органами владних повноважень у ході надання послуги;
- 3) реалізація суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи як мета отримання послуги;
- 4) законодавче визначення права на отримання особою конкретної послуги та відповідних повноважень адміністративного органу з їх надання;
- 5) формалізація надання публічно-владних послуг в адміністративному акті (рішенні або дії), який має конкретного адресата – споживача адміністративної послуги (особа, яка звернулася за даною послугою);
- 6) задоволення шляхом отримання публічно-владних послуг конкретних потреб фізичної чи юридичної особи (право використання їх на власний розсуд);
- 7) оперативність надання послуг (швидкодія та своєчасність).

Таким чином, публічні послуги – це такий вид послуг, які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (адміністративними органами) з метою забезпечення прав, свобод й охоронюваних законом інтересів фізичних осіб та прав і законних інтересів юридичних осіб, надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень. Діяльність адміністративних органів не пов'язана з реалізацією їх владних повноважень, не є публічно-владними послугами, і категорія так званих платних послуг господарського характеру (ксерокопіювання, ламінування, надання бланків тощо) повинна зникнути як негативне явище для суспільства.

Публічні послуги, у свою чергу, поділяються за об'єктом, підставою, формою, способом і змістом:

- 1) на адміністративні (підприємницькі (господарські), соціальні, земельні, будівельно-комунальні, житлові та ін.);
- 2) соціальні (соціально-побутові, психологічні, соціально-педагогічні, соціально-медичні, соціально-економічні, юридичні, з працевлаштування, з професійної реабілітації осіб з обмеженими фізичними можливостями, інформаційні);

3) управлінські (планування, звітність, контроль, організація, мотивування, регулювання та ін.).

Залежно від суб'єкта, що надає послуги, за критерієм формату погашення витрат на надання послуги, публічні послуги поділяються:

1) на державні – надаються державними органами шляхом повідомлення користувачів про результати виконання своїх функцій, за допомогою яких виконуються зобов'язання держави перед громадянами – забезпечується реалізація їх прав і обов'язків (пов'язані з атестацією судових експертів, видачею дозволів на ввезення засобів вимірювальної техніки, ветеринарних медикаментів і препаратів, кормів, на будівництво, на видобування корисних копалин, на здійснення перевезень і авіаційних робіт, на працевлаштування іноземців, на зміну номерного агрегату транспортного засобу тощо);

2) муніципальні – надаються органами місцевого самоврядування (громадами) та комунальними (муніципальними) підприємствами, установами і організаціями (державної реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності, державної реєстрації змін до статутних документів суб'єктів підприємницької діяльності, надання дозволу на розміщення реклами, видачі ордерів на житлові приміщення, видачі дозволів на проведення робіт та технічних умов на водопостачання та водовідведення, надання земельних ділянок у приватну власність або в постійне користування, реєстрації договорів оренди землі тощо).

У Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади адміністративна послуга вперше виділена як різновид послуг не лише державних органів, державних підприємств та організацій, але також і тих осіб, які виконують делеговані державою функції [5]. Адміністративні послуги стосуються тільки юридичного оформлення умов реалізації прав та свобод на підставі заяв зацікавлених фізичних або юридичних осіб. У концепції окремо зазначено, що перевірки та інші контрольні заходи не є адміністративними послугами, тому вповноважені на надання послуг державні органи не повинні виконувати контрольні функції або перекладати на заявників тягар щодо збирання довідок або погоджень інших державних органів.

На даний час доцільним стає вживання терміна «адміністративна послуга», оскільки прикметник «адміністративний» є більш вдалим, тому що вказує на суб'єкт, який надає такі послуги, – на адміністрацію, адміністративні органи. Крім того, прикметник «адміністративний» характеризує владно-публічну (адміністративну) природу діяльності щодо надання цих послуг [12, с. 15].

Окремі дослідники акцентують, що в парадигмі адміністративної послуги з'являється принципово нова вимога – послуга повинна надаватися в максимально зручних для клієнта умовах, з мінімальними витратами його сил, енергії та часу. Органи управління зобов'язані кардинально переглянути організацію своєї роботи, скоротивши до мінімуму необхідність контактів із клієнтом [1].

Для світового досвіду характерні тенденції застосування принципів менеджменту в державному управлінні. На думку Д. Осборна, Т. Геблера, Г. Пітерса, Р.Родеса, у державному управлінні мають бути використані принципи функціонування бізнесу: забезпечення споживачів якісними послугами на основі залучення недержавних ресурсів та вклучення громадян у процеси вироблення державної політики. Однак слід зазначити, що цю модель можна впроваджувати лише за умови функціонування ринку, бо вона базується на ідеї сервісної держави – надання послуг громадянам.

Д. Сухінін і Ю. Шаров, підтримуюючи ідею поділу державних послуг на управлінські та адміністративні, розглядають адміністративні послуги як результат здійснення владних повноважень суб'єктом, який 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 реєстрацій тощо) [11, с. 231]. Їх думку підтримують В. Колпаков [4, с. 37], О. Г. Мордвінов, Л. О. Ляшенко [7, с. 61]. На існуванні різноманітних видів послуг наголошують дослідники О. Поляк та А. Ліпенцев, вони визначають державні, управлінські, адміністративні, громадські, місцеві, муніципальні, публічні послуги тощо [6, с. 184 – 193].

В економічно розвинених країнах, де сфера послуг за значущістю посідає головне місце, наприклад: у ФРН у цій сфері зайнято 41 % робочої сили, в Італії – 38 %, Нідерландах – майже 50 %, у США – 73 %, спостерігається тенденція до виділення певних класів послуг, які відрізняються один від одного. Та вже всередині цих класів послуги мають ідентичні проблеми й можливості.

Ураховуючи те, що адміністративні послуги, по-перше, за характером дій являють собою юридично і соціально значущі дії, по-друге, за суб'єктом одержання послуги надаються фізичним та юридичним особам, вони є видом публічних послуг. У той самий час адміністративні послуги можуть бути державними, якщо надаються органами виконавчої влади за кошти державного бюджету, та муніципальними, якщо надаються органами місцевого самоврядування за кошти місцевого бюджету.

Ми дійшли висновку, що адміністративна послуга завжди є публічною, але може бути як державною, так і муніципальною. Узагальнюючи вищевикладене, можна виокремити такі ознаки адміністративних послуг:

- 1) це публічна послуга;
- 2) результат здійснення владних повноважень уповноваженим на це суб'єктом;
- 3) пов'язана з прийняттям індивідуального адміністративного акта, видачею дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації;

- 4) надається на звернення (за заявою) фізичної або юридичної особи;
- 5) спрямована на реалізацію прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

До адміністративних послуг належить видача різноманітних дозволів, сертифікатів, ліцензій, свідоцтв, посвідчень особи, вклучення в державні реєстри тощо. Ці акти повинні мати індивідуальний характер і не можуть стосуватись осіб, які не подавали заяв на надання певних адміністративних послуг.

Для подальшого обґрунтування теоретичних засад надання адміністративних послуг необхідно:

- 1) проаналізувати специфіку адміністративних послуг (державних, муніципальних);
- 2) розробити перелік адміністративних послуг, що забезпечуються органами державної влади і органами місцевого самоврядування, визначити механізм їх надання;
- 3) розробити стандарти процедур надання якісних адміністративних послуг.

Список використаних джерел

1. **Административное** право Украины : учебник / под общ. ред. С. В. Кивалова. – Х. : Одиссей, 2004. – 880 с.
2. **Адміністративна** процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
3. **Адміністративна** реформа – історія, очікування та перспективи / упоряд. В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2002. – 100 с.
4. **Колпаков В.** Предмет адміністративного права: сучасний вимір / В. Колпаков // Юрид. Україна. – 2008. – № 3. – С. 33 – 38.
5. **Концепція** розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лют. 2006 р. № 90-р. // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 7. – Ст. 168 – 170.
6. **Ліпенцев А.** Управлінські послуги: семантика понять та питання підвищення якості / А. Ліпенцев, О. Поляк // Ефективність держ. упр. : зб. наук. пр. / за заг. ред. А. О. Чемериса ; редкол. : А. О. Чемерис, А. В. Ліпенцев, О. В. Красівський та ін. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2003. – Вип. 4. С. – 184 – 193.
7. **Мордвінов О. Г.** Адміністративні послуги органів виконавчої влади та місцевого самоврядування / О. Г. Мордвінов, Л. О. Ляшенко // Держава та регіони. – 2007. – № 2. – С. 60 – 65.
8. **Сороко В. М.** Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості : навч. посіб. / В. М. Сороко. – К. : НАДУ, 2008. – 104 с.
9. **Сороко В. М.** Підхід законодавчого врегулювання надання публічних послуг органами державної влади / В. М. Сороко. – К. : НАДУ, 2008. – 32 с.
10. **Удосконалення** механізмів надання публічних послуг населенню / Б. Г. Савченко, К. І. Мельникова, Ю. В. Боковікова [та ін.] ; за заг. ред. Б. Г. Савченка. – К. : НАДУ, 2009. – 28 с.
11. **Шаров Ю.** Удосконалення політики і процедур надання

адміністративних послуг / Ю. Шаров, Д. Сухінін // Акт. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. / редкол. С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 4 (26). – С. 230 – 238.

12. **Якісні** управлінські послуги – головна умова підвищення довіри населення до влади : монографія / Ю. О. Куц, С. В. Краснопорова, О. К. Чаплигін [та ін.] ; за заг. ред. Ю. О. Куца, С. В. Краснопорової. – Х. : Магістр, 2006. – 192 с.

Надійшла до редколегії 18.04.11