

АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ ЯК РІЗНОВИД ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ

Досліджуються ознаки адміністративних послуг, їх співвідношення з іншими видами публічних послуг, а також критеріїв для розмежування цих понять.

Ключові слова: адміністративні послуги, публічні послуги.

Исследуются признаки административных услуг, их соотношение с другими видами публичных услуг, а также критерии для размежевания этих понятий.

Ключевые слова: административные услуги, публичные услуги.

The article is scientific research of indications of administrative services, their correlation with other kinds of public services, and also criteria for delimitation of these concepts.

Key words: administrative services, public services.

Актуальність проблематики публічних послуг зумовлюється тим, що за сучасних умов розвитку демократичне суспільство стає дедалі вимогливішим до посадових осіб органів державної влади. Адже надання публічних послуг є основною функцією соціальної держави. Категорія «послуги» у публічній сфері має ідеологічне значення діяльності, спрямованої на найкраще обслуговування громадян, а не на заробляння додаткових коштів¹. Таким чином, основним напрямом наближення влади до пересічного громадянина, задоволення його потреб, забезпечення прав і свобод має стати упорядкування системи публічних послуг.

Згідно з Концепцією розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади² (далі – Концепція) від 15 лютого 2006 р. залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, розрізняють державні та муніципальні послуги. Важливою складовою як державних, так і муніципальних послуг є адміністративні послуги.

Аналіз юридичної літератури свідчить про те, що дискусійним залишається питання співвідношення державних і адміністративних послуг, невисвітленим є питання розмежування цих послуг за чітко визначеними критеріями. У зв'язку з відсутністю єдиної загальноприйнятої термінології в офіційних документах держави існує невизначеність предмета регулювання законодавчих нормативно-правових актів щодо публічних послуг³, що найближчим часом призведе до збільшення кількості платних послуг обов'язкового характеру для фізичних та юридичних осіб.

Серед вітчизняних авторів, праці яких присвячені проблематиці публічних послуг, слід зазначити таких фахівців у галузі адміністративного права та державного управління, як В.Б. Авер'янов, В.Т. Александров, В.М. Гарашук, Н.В. Гнидюк, І.П. Голосніченко, В.О. Гусєв, А.В. Кірмач, І.Б. Коліушко, А.В. Ліпенцев, Г.М. Писаренко, О. Поляк, В.П. Тимошук тощо.

Виходячи з того, що публічні послуги надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, державними та комунальними підприємствами, установами та організаціями, пропонуємо розмежовувати державні, муніципальні й адміністративні послуги за певними критеріями: за

суб'єктом надання відповідної послуги; за характером повноважень суб'єкта надання публічної послуги, за видом бюджету. Таким чином: 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; муніципальні послуги надаються виконавчими органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами, організаціями за рахунок коштів місцевого бюджету; адміністративні послуги надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, тобто особами, наділеними владними повноваженнями, за рахунок коштів як державного, так і місцевого бюджету.

Щодо визначення поняття публічних послуг, то в чинному законодавстві воно відсутнє. Юридична наука також до останнього часу не приділяла уваги публічним послугам. Практично єдине визначення згаданого поняття запропоновано Ю. О. Тихомировим: «Публічні послуги означають юридично і соціально значущі дії на користь суспільства, держави і громадян»⁴. Як бачимо, акцент робиться не на тому, хто надає публічні послуги, а на тому, що вони є і в чітких інтересах надаються.

Узагальнення доктринальних і нормативних визначень державних послуг⁵ дає змогу розуміти під державною послугою дії органів державної влади щодо реалізації функцій і завдань держави, визначених Конституцією України, іншими законодавчими актами, а також дії державних установ, організацій, підприємств, органів місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень, які здійснюються на користь фізичних і юридичних осіб за рахунок коштів державного бюджету.

На підставі аналізу нормативних визначень поняття «адміністративна послуга»⁶ можна виокремити такі ознаки адміністративних послуг:

- а) адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом щодо прийняття індивідуального адміністративного акта, видачі дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації;
- б) адміністративна послуга – це державна послуга;
- в) адміністративна послуга надається за наявності сукупності таких умов: уповноваженим суб'єктом, наділеним владними повноваженнями, фізичним / юридичним особам, відповідно до закону, на звернення (за заявою) фізичної / юридичної особи;
- г) адміністративна послуга спрямована на реалізацію прав, свобод і законних інтересів (тобто забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів) / виконання особою визначених законом обов'язків.

Належність послуг до адміністративних визначається за такими ознаками⁷:

– повноваження адміністративного органу щодо надання певного виду послуг визначається законом. Надання адміністративних послуг на платній (безоплатній) основі, переліки адміністративних послуг, а також розмір плати за адміністративні послуги (у фіксованому розмірі на рівні середньої собівартості надання даного виду послуг) повинні визначатися виключно законами;

– послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень. Органи виконавчої влади можуть делегувати повноваження з надання адміністративних послуг лише бюджетним установам на підставі нормативно-правових актів;

– послуги надаються за зверненням фізичних та юридичних осіб. Звернення є юридичним фактом, що породжує легальні дії і рішення уповноважених суб'єктів.

– результатом розгляду звернення є адміністративний акт, що має індивідуальний характер. Адміністративний акт – це прийняте суб'єктом рішення індивідуальної дії, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків особи. Так, одержувач паспорта громадянина України як одержувач адміністративної послуги не може видати довіреність на отримання паспорта іншій особі, оскільки відповідно до національного законодавства громадянин України може отримати паспорт в органах міліції тільки особисто;

– формою результату адміністративної послуги може бути оформлення і передача зацікавленій особі передбаченого законодавством документа (свідоцтва, дозволу, ліцензії, паспорта, посвідчення, сертифікату, іншого спеціального бланка тощо).

– надання послуг пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів;

– розміри плати за надання адміністративних послуг встановлюються з урахуванням економічно обґрунтованих витрат і Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг, затвердженої Кабінетом Міністрів України;

– адміністративні послуги надаються згідно із стандартами, що затверджуються суб'єктами відповідно до їх повноважень з урахуванням Методичних рекомендацій з розробки стандартів адміністративних послуг, затверджених Мінекономіки. Бюджетні установи, яким делеговані закріплені згідно з нормативно-правовими актами за органами виконавчої влади повноваження щодо надання адміністративних послуг, надають такі послуги згідно із стандартами, затвердженими органами виконавчої влади, що делегували такі повноваження.

Беручи до уваги ознаки адміністративних послуг, спробуємо систематизувати ознаки суміжних понять, наявність яких свідчить про неналежність до адміністративних послуг.

Отже, не є адміністративною послугою або не належать до адміністративних послуг такі явища: контрольна діяльність адміністративного органу (перевірки, ревізії, інспектування тощо); відносини, які виникають між особами і органами державної влади за ініціативою останніх (наприклад: притягнення до адміністративної відповідальності); діяльність органів державної влади, не пов'язана з реалізацією ними владних повноважень (зокрема, консультації); акт уповноваженого органу, який не стосується встановлення прав особи; проміжні акти державних органів, які не є остаточними рішеннями (наприклад: довідки, висновки, погодження, необхідні для отримання встановленого законом документа, зокрема свідоцтва, дозволу, ліцензії, сертифіката, посвідчення, паспорта).

Ознаки адміністративних послуг дають можливість виробити критерії розмежування адміністративних послуг від інших видів діяльності держави: 1) за суб'єктом здійснення – надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; 2) за видом бюджету – надаються за рахунок коштів як державного, так і місцевого бюджету; 3) за результатом здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом – прийняття індивідуального адміністративного акта; 4) за змістом діяльності – видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації; 5) за суб'єктом ініціативи – за зверненням (за заявою) фізичної / юридичної особи;

б) за функцією держави – забезпечувальна, спрямована на реалізацію прав, свобод і законних інтересів (тобто забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів) / виконання особою визначених законом обов'язків.

Таким чином, основними критеріями, якими слід керуватися при віднесенні того чи іншого виду діяльності органів виконавчої влади до адміністративних послуг, є: функції держави, ініціатор виникнення відносин, наявність/відсутність владних повноважень, характер дій (фактичні або юридичні, тобто ті, що спричиняють настання правових наслідків).

У ході аналізу поняття «адміністративні послуги» за допомогою формально-логічного наукового методу з метою поглиблення понятійного апарату було встановлено, що прикметник «адміністративні», з одного боку, вказує на суб'єкта, який надає такі послуги, – на органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування, тобто суб'єктів, наділених владними повноваженнями, а з іншого – характеризує публічно-владну природу діяльності щодо надання цих послуг.

Отже, публічний характер адміністративної послуги полягає у визнаному державою праві фізичної або юридичної особи за власним бажанням звернутися до адміністративного органу з метою одержання конкретної адміністративної послуги, а владний характер адміністративної послуги полягає у встановленому державою обов'язку органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування забезпечити суб'єкту звернення надання адміністративної послуги відповідно до закону.

Наявність публічного інтересу в наданні адміністративних послуг не дає змоги використовувати виключно ринкові механізми. У зв'язку з цим принципового значення набуває питання про достатність бюджетного фінансування процесу надання адміністративних послуг, які гарантуються державою. Таким чином, надання адміністративних послуг можливе як на платній, так і на безоплатній основі.

На відміну від публічних послуг, які можуть надаватися як за ініціативою зацікавлених у послугі осіб, так і без такої ініціативи відповідно до закону (за ініціативою самих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у зв'язку з виконанням публічного обов'язку, похідного від законних інтересів споживача послуг), адміністративні послуги належать до тієї групи публічних послуг, приводом для початку здійснення яких є надходження звернення від зацікавленої особи. Зокрема, І.Б. Коліушко і В.П. Тимошук зауважують, що «особа за власною ініціативою звертається до адміністративного органу з метою одержання необхідного для реалізації своїх прав рішення або дії»⁸. Таким чином, адміністративні послуги надаються громадянам і юридичним особам у випадках їх звернення до відповідних органів і організацій.

Враховуючи те, що адміністративні послуги є видом публічних послуг, розглянемо співвідношення категорії «адміністративна послуга» з такими категоріями, як «публічна послуга», «державна послуга» та «муніципальна послуга» та спробуємо виробити чіткі критерії для розмежування зазначених понять. Отже, адміністративні послуги належать до публічних послуг за такими критеріями: 1) за характером дій – являють собою юридично і соціально значущі дії; 2) за суб'єктом одержання послуги – надаються фізичним та юридичним особам.

Адміністративні послуги можуть бути державними, якщо відповідають наступним критеріям: 1) за суб'єктом надання послуги – надаються органами вико-

навчої влади; 2) за видом бюджету – надаються за рахунок коштів державного бюджету.

Адміністративні послуги можуть бути муніципальними, якщо відповідають наступним критеріям: 1) за суб'єктом надання послуги – надаються органами місцевого самоврядування; 2) за видом бюджету – надаються за рахунок коштів місцевого бюджету.

Отже, адміністративна послуга завжди є публічною, а також може бути як державною, так і муніципальною.

В науці та законодавстві пропонуємо розмежовувати адміністративні послуги з іншими видами публічних послуг за наступними критеріями: 1) за суб'єктом надання послуги – адміністративні послуги надаються як органами виконавчої влади, так і виконавчими органами місцевого самоврядування, тобто суб'єктами наділеними владними повноваженнями; 2) за видом бюджету – адміністративні послуги надаються як за рахунок коштів державного бюджету, так і за рахунок коштів місцевого бюджету; 3) за характером дій – надання адміністративних послуг полягає у вчиненні юридичних дій, які тягнуть настання правових наслідків; 4) за колом суб'єктів одержання – надаються конкретному адресату (індивіду), тобто мають персоналізований характер; 5) за підставою надання – надаються за зверненням фізичної або юридичної особи; 6) за результатом – результатом адміністративної послуги є індивідуальний адміністративний акт; 7) за формою результату – надається у встановленій законом формі (наприклад: дозволи, ліцензії, посвідчення, сертифікати, свідоцтва).

1. *Тимошук В., Стоян В.* Кому 10 мільярдів... або знову про державні послуги. – <http://narodna.pravda.com.ua/authors/> 2. *Розпорядження* Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади від 15 лютого 2006 року № 90-р // Офіційний вісник України від 01.03.2006. – 2006. – № 7. – Ст. 376. 3. *Указ* Президента України «Про заходи із забезпечення додержання прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг» від 03.07.2009 р. № 508 // Урядовий кур'єр від 16.07.2009. – № 126; *Постанова* Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання державних платних (адміністративних) послуг, видачі документів дозвільного характеру» від 01.07.2009 р. № 724 (із змінами) // Урядовий кур'єр від 18.07.2009. – № 128; *Розпорядження* Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання державних, у тому числі адміністративних послуг (щодо інвентаризації послуг)» від 29.07.2009 р. № 959-р // Урядовий кур'єр від 21.08.2009. – № 152; *Постанова* Кабінету Міністрів України «Про утворення Комісії з питань удосконалення порядку надання державних та адміністративних послуг» від 20.05.2009 р. № 486 (із змінами) // Урядовий кур'єр від 19.06.2009. – № 108; *Постанова* Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Реєстр державних та адміністративних послуг» від 27.05.2009 р. № 532 // Урядовий кур'єр від 24.06.2009. – № 111. 4. *Тихомиров Ю.А.* Публичные услуги и право: Науч.-практ. пособ. / Под ред. Ю.А. Тихомирова. – М., 2007. – С. 200. 5. *Адміністративна* процедура та адміністративні послуги: Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Авт.-уклад. В.П. Тимошук; Центр політико-правових реформ. – К., 2003. – С. 118; *Постанова* Кабінету Міністрів України «Про затвердження Тимчасового порядку надання державних, у тому числі адміністративних послуг» від 17 липня 2009 року № 737 // Урядовий кур'єр від 05.08.2009. – № 140; *Розпорядження* Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади від 15 лютого 2006 року № 90-р // Офіційний вісник України від 01.03.2006. – 2006. – № 7. – Ст. 376. 6. *Розпорядження* Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами ви-

конавчої влади від 15 лютого 2006 року № 90-р // Офіційний вісник України від 01.03.2006. – 2006. – № 7. – Ст. 376; *Постанова* Кабінету Міністрів України «Про затвердження Тимчасового порядку надання державних, у тому числі адміністративних послуг» від 17 липня 2009 року № 737 // Урядовий кур'єр. – № 140. **7.** *Розпорядження* Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади від 15 лютого 2006 року № 90-р // Офіційний вісник України від 01.03.2006. – 2006. – № 7. – Ст. 376; *Постанова* Кабінету Міністрів України «Про затвердження Тимчасового порядку надання державних, у тому числі адміністративних послуг» від 17 липня 2009 року № 737 // Урядовий кур'єр від 05.08.2009. – № 140. **8.** *Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіжний досвід і пропозиції для України* / Авт.-уклад. В.П. Тимошук; Центр політико-правових реформ. – С. 118.