

АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ: ПОНЯТТЯ, СУТНІСТЬ ТА ОЗНАКИ

Досліджено інститут надання адміністративних послуг органами державної влади. Визначено поняття, сутність, ознаки та підстави класифікації адміністративних послуг.

Ключові слова: адміністративні послуги, поняття, ознаки, підстави класифікації.

Постановка проблеми. Надання адміністративних послуг – визначальна парадигма реалізації повноважень органів державної влади. У країнах Європейського Союзу, де відкритість, прозорість і підзвітність є обов'язковими умовами роботи державних інститутів, уже створена відповідна нормативно-правова база, розроблені концепції та програми забезпечення стандартів якості таких послуг. В Україні стан реалізації адміністративної реформи навіть не відповідає вимогам, що містяться в Концепції адміністративної реформи в Україні [1]. Задля поліпшення стану публічного адміністрування в Україні виникає необхідність усестороннього наукового дослідження інституту надання адміністративних послуг.

Ступінь наукової розробки проблеми. Дослідженню ролі та значення адміністративних послуг чимало уваги приділяли такі адміністративісти: Авер'янов В.Б, Голосніченко І.П, Колпаков В.К., Кузьменко О.В., Селіванов А.О., Калюжний Р.А. та ін. Розвиток суспільних відносин, у тому числі, пов'язаних з наданням адміністративних послуг, призводить до необхідності їх постійного всестороннього дослідження.

Мета статті. Виходячи з вищенаведеного, метою статті є комплексне дослідження інституту надання адміністративних послуг органами державної влади.

Виклад основного матеріалу. Найголовнішою ознакою демократичного суспільства і правової держави є вільне й ефективне здійснення людиною належних їй прав і свобод. Принципово нова роль держави у відносинах з людиною визначена Конституцією України, згідно з якою, права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави [2]. Глибинний сенс нової історичної парадигми взаємин між державою і людиною полягає в тому, щоб місце панівної в минулому ідеології "керування" держави людиною посіла протилежна – ідеологія "служіння" держави людині.

Практичне втілення зазначеної ролі держави можливе лише за умови реалізації передбаченого Конституцією України принципу верховенства права, підпорядкування діяльності дер-

жавних інститутів потребам реалізації та захисту прав людини, забезпечення їх пріоритетності перед усіма іншими цінностями демократичного суспільства.

Визнання людини, її життя і здоров'я, честі та гідності найвищою соціальною цінністю вимагає переосмислення ролі держави та радикальної зміни відносин між владою та громадянами. Сучасна держава не управляє суспільством, а надає йому послуги. Громадяни є не прохачами у відносинах з органами влади, а споживачами послуг.

Упровадження доктрини адміністративних послуг має здійснюватися на єдиних засадах, що вимагає визначення поняття "адміністративні послуги" з'ясування його ознак, сутності та здійснення класифікації.

Визначення поняття «послуги» розуміють по-різному. Наприклад, 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 і вважає, що розглядуваний вид діяльності органів виконавчої влади правильніше визначити як "виконавські послуги" [3, с.12].

На думку В.К.Колпакова, відносини адміністративних послуг, або "сервісні" відносини виникають у зв'язку зі зверненнями фізичних, юридичних або інших колективних осіб до носія владних повноважень, щодо реалізації суб'єктом звернення своїх прав, свобод і законних інтересів шляхом прийняття владного рішення. В українському адміністративному праві вони отримали назву реординаційних відносин. Адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, який відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними, юридичними або іншими колективними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо) [4, с.18].

У проєкті Адміністративно-процедурного кодексу, запропонованого Міністерством юстиції України, адміністративна послуга визначається як результат визначеної нормативно-правовими актами діяльності уповноваженого суб'єкта, що здійснюється за заявою фізичної або юридичної особи щодо юридичного оформлення умов реалізації прав і свобод фізичної особи та прав і законних інтересів юридичної особи (видача дозволів, ліцензій, сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації та інших дій) [5, с.17].

В Україні питання надання та регламентації адміністративних послуг вперше набуло державного рівня після видання Указу Президента України від 22.07.98р. № 810 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» [6].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» від 15 лютого 2006 року встановлено, що 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) [7].

Отже, адміністративна послуга – це спрямована 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.

Ідентифікувати діяльність органів державної влади як надання адміністративних послуг можна завдяки ознакам, які характеризують адміністративні послуги. Так, адміністративна послуга надається за зверненням приватної фізичної або юридичної особи; контрольна діяльність (перевірки, ревізії, інспектування тощо) та інша "втручальна" діяльність адміністративного органу не є адміністративними послугами; надання адміністративних послуг пов'язане із забезпеченням умов реалізації суб'єктивних прав конкретної приватної особи (найбільш типовими зразками адміністративних послуг є різноманітна діяльність щодо проведення реєстрації, видачі дозволів, ліцензій тощо); адміністративні послуги надаються адміністративними органами й обов'язково через реалізацію владних повноважень; право на отримання особою конкретної адміністративної послуги та відповідне повноваження

адміністративного органу має визначатися лише законом; результатом адміністративної послуги у процедурному значенні є адміністративний акт - рішення або дія адміністративного органу, яким задовольняється звернення особи. Такий адміністративний акт має конкретного адресата - споживача адміністративної послуги, тобто особу яка звернулася за даною послугою.

В. Авер'янов серед обов'язкових ознак адміністративних послуг називає те, що приватні особи мають право на свій розсуд користуватися результатами надання адміністративних послуг. В. Тимошук, як другорядну ознаку адміністративних послуг, виділяє їх типовість, або ординарність. Ця ознака особливо актуальна для адміністративних послуг, які можуть надаватися через "універсами послуг", де спілкування між адміністративним органом і особою фактично є "документальним" і, як правило, не вимагає особистого контакту з особою [8, с.125-126].

Щоб ліпше розуміти адміністративні послуги, потрібно здійснити їх класифікацію на окремі види.

Одним з критеріїв класифікації адміністративних послуг є зміст адміністративної діяльності щодо надання адміністративних послуг: видача дозволів (наприклад, на заняття окремими видами підприємницької діяльності, на проведення мітингів, демонстрацій, на розміщення реклами, на придбання, зберігання, носіння та перевезення зброї, в тому числі акредитація, атестація, сертифікація (наприклад, акредитація вищих навчальних закладів, закладів охорони здоров'я, атестація підприємств, робочих місць, сертифікація товарів, робіт і послуг); реєстрація з веденням реєстрів (реєстрація актів громадянського стану, суб'єктів підприємницької діяльності, автотранспортних засобів), у тому числі легалізація суб'єктів (наприклад, легалізація об'єднань громадян), легалізація актів (консульська легалізація документів), нострифікація (визнання дипломів, виданих в інших країнах) та верифікація (встановлення достовірності сертифікатів про походження товарів з України).

Також адміністративні послуги можна класифікувати за рівнем установлення повноважень щодо надання адміністративних послуг та правового регулювання процедури їх надання, це: адміністративні послуги з централізованим регулюванням (закони, акти Президента України, Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади), адміністративні послуги з локальним регулюванням (акти органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконав-

чої влади), адміністративні послуги зі "змішаним" регулюванням (коли йдеться водночас про централізоване та локальне регулювання).

Вирішальна роль у правовому регулюванні взаємин між державою і людиною належить галузі адміністративного права, норми якої покликані забезпечувати конкретне застосування конституційних приписів щодо різноманітних прав і свобод громадян у їх численних стосунках з органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, посадовими особами [9, с. 150, 171.].

Положення ст. 4 Конституції України про те, що метою діяльності держави є забезпечення особистих прав і свобод, цілком логічно розвивається в Концепції адміністративної реформи в Україні, в якій декларується надання державних та громадських послуг шляхом реалізації таких прав і свобод. Це надзвичайно важливе визнання того, що відносини громадянина з державою не обмежуються виконанням обов'язків і можливим покаранням за їх невиконання. Не підлягає сумніву, що реформування спрямоване насамперед на підвищення ефективності діяльності державного апарату, підвищення його відповідальності за надання якісних послуг населенню.

Реалізація об'єктивних потреб демократичного розвитку суспільства щодо захисту прав громадян у випадках їх порушення публічною адміністрацією знайшла своє вираження у створенні адміністративних судів і адміністративного судочинства [10, с.5].

Одним із пріоритетних напрямів українського державотворення є проведення адміністративної реформи, яка мала б на меті істотне підвищення ефективності системи управління в нашій країні. Ідеться про вдосконалення управлінської вертикалі, розмежування і збалансування повноважень та відповідальності органів виконавчої влади і місцевого самоврядування. Україна тепер зазнає серйозних трансформацій політико-правових систем, і саме галузь адміністративного права потребує істотних перетворень, оскільки адміністративне право є однією з провідних галузей права в кожній демократичній країні. Як відомо зі світового досвіду сучасних розвинених держав Європи, демократична перебудова національних адміністративно-правових доктрин і законодавства тривала по кілька десятків років. Що ж до України, то проведення адміністративної реформи є одним з основних чинників, які викликають суттєві зміни у правовому полі держави. Досвід європейських країн у цьому напрямі міг би стати у пригоді у разі визначення концептуаль-

них підходів для виконання завдань адміністративної реформи в Україні.

Проведення адміністративної реформи в Україні забезпечить ефективну роботу всіх підсистем і ланок державно-управлінського механізму. Шляхом послідовного здійснення адміністративної реформи буде розв'язана одна з ключових проблем державного управління – проблема невизначеності інституційно-владних повноважень і організаційно-кадрових принципів діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Нова модель суспільного управління повинна базуватися на визнанні таких пріоритетів, як орієнтація на клієнта – споживача адміністративних послуг, підвищення гнучкості управління, готовності до змін, впровадження ринкових методів, досягнень й інструментів менеджменту та маркетингу, втілення нової організаційної культури суспільного управління, досягнення раціонального балансу політичних і адміністративних факторів управління. Спираючись на національні цінності, враховуючи вітчизняні реалії, доцільно орієнтуватися на спільні принципи державного управління для країн - членів Європейського Союзу, завдяки чому відкривається можливість інтеграції в Європейський адміністративний простір.

Однією з основних причин необхідності адміністративних перетворень полягає у великому збільшенні витрат держави. Багато країн уже тривалий час не можуть подолати дефіцит державного бюджету, що негативно впливає на економічний розвиток. Значно цей дефіцит пов'язаний з великими витратами на різні соціальні програми. Одночасно посилюється зростання невдоволення населення якістю державних послуг і механізмом їх розподілу.

Сучасний стан надання адміністративних послуг також характеризується багатьма недоліками об'єктивного та суб'єктивного характеру. Окремі проблеми зумовлені недосконалим законодавством, яке не завжди враховує потреби та інтереси приватних осіб при регулюванні їх відносин з адміністративними органами (наявність необґрунтованих видів адміністративних послуг; "подрібнення" адміністративних послуг на окремі платні послуги; проблеми доступу до інформації, необхідної для отримання адміністративних послуг тощо). Протягом останніх років явно простежується чітка тенденція до збільшення кількості адміністративних послуг, за які з громадян і підприємців стягується плата до бюджетів окремих органів влади. Ці послуги найчастіше неконкурентні, і громадяни не мають вибору отримати

цю послугу в органі влади чи в іншого юридичного суб'єкта.

Фактично надання органами влади різноманітних послуг населенню, хоча такі послуги й впливають з повноважень органів влади, є альтернативним засобом фінансування діяльності органів влади (додатковим до фінансування з державного бюджету). Тому така практика є додатковим фінансовим навантаженням на громадян країни.

Інколи, заперечуючи платність адміністративних послуг, пропонується зробити всі адміністративні послуги для особи безкоштовними. Але встановлення справедливої чіткої плати за адміністративні послуги може запобігти корупції, адже "безкоштовна невизначеність" часто змушує шукати шляхів до визначеності, але не завжди законної. Крім того, плата за послуги може бути дієвим інструментом для мотивації службовців надавати послуги якісно, особливо у випадку, коли від цих коштів прямо залежатиме фінансування відповідного адміністративного органу та преміювання службовців. Зробити більшість адміністративних послуг безоплатними для користувачів сьогодні не наважуються навіть економічно розвинені держави. Хоча окремі адміністративні послуги повинні бути безплатними для особи.

На думку Г. Чміленко, першочерговою проблемою у сфері публічних послуг є необхідність припинення практики надання органами виконавчої влади платних послуг господарського характеру. Для цього, а також для впровадження справжньої ідеології служіння держави людині, може використовуватись теорія адміністративних послуг, яка б визначила завдання сучасної демократичної держави, обґрунтовані критерії розмежування різних видів публічних послуг, ознаки адміністративних послуг, стандарти визначення якості адміністративних послуг [11, с.90].

Поліпшення якості обслуговування громадян – одне із завдань Концепції адміністративної реформи, яка визначає «послуги» як діяльність з обслуговування громадян, що полягає не тільки у їх наданні, але й ефективному функціонуванні органів влади. Тому на сучасному етапі розвитку науки адміністративного права існує реальна можливість здійснити вплив на якість правового регулювання й становлення практики державного управління шляхом побудови теорії надання послуг як одного з видів позитивного державного управління.

Для поліпшення якості надання адміністративних послуг вважається за необхідне: інституційно розмежувати органи, які займаються виробленням політики, й органи, які займаються

поточним адмініструванням. У другій категорії необхідно виділити органи, які надають адміністративні послуги та зосередити їх увагу на якісному наданні таких послуг; мінімізувати обсяг (номенклатуру) адміністративних послуг, та залишити лише ті послуги, які зумовлені публічними інтересами. Для цього всі послуги необхідно переглянути і згрупувати: а) послуги, надання яких потрібно залишити за державою та місцевим самоврядуванням; б) послуги, які можуть бути скасовані без шкоди для суспільства та держави; в) послуги, надання яких може бути передано недержавним суб'єктам у порядку делегування або приватизації, але має здійснюватися під контролем і під відповідальність держави або місцевого самоврядування.

Зауважимо, що діяльність щодо перегляду обсягу (номенклатури) адміністративних послуг повинна здійснюватися постійно, необхідно максимально децентралізувати надання адміністративних послуг. Основним суб'єктом надання адміністративних послуг мають стати органи місцевого самоврядування. Це наблизить надання адміністративних послуг до споживачів, що не тільки зручно для останніх, але й сприятиме більш точному визначенню їх потреб та очікувань, підвищить відповідальність влади. Крім того, завдання щодо надання адміністративних послуг доцільно передавати через відкриті механізми тендерів. Передача публічних завдань повинна відбуватися разом з відповідним публічним фінансуванням на цю діяльність. При цьому процедура надання адміністративних послуг повинна ґрунтуватися на принципах цілісності (результативності) адміністративної послуги та "єдиного вікна" – приватна особа подає заяву та при потребі необхідний мінімум документів, а збирання довідок, погодження тощо має здійснюватися всередині адміністрації, а не покладатися на особу. При встановленні процедури надання адміністративної послуги необхідно орієнтуватися на кінцевий результат та не допускати "подрібнення" адміністративної послуги, створити такі умови, щоб суб'єкти, які надають адміністративні послуги в питанні внутрішньої організації діяльності могли діяти за принципами приватного сектору. Це повинно поширюватися насамперед на питання добору кадрів та управління персоналом, винагороди за працю. Підставами для встановлення стандартів якості надання адміністративних послуг і для оцінки якості їх надання є критерії результативності, своєчасності, доступності, зручності, відкритості, поваги до особи, професійності. Стандарти якості надання

адміністративних послуг повинні регулярно переглядатися та поліпшуватися. Варто також запроваджувати хартії послуг, у яких визначати стандарти обслуговування; створювати “універсами послуг”, що дозволяє особі в одному місці отримати всі або найбільш поширені адміністративні послуги, які надаються на певному адміністративно-територіальному рівні, вести прийом громадян протягом усього робочого часу, організувати оплату послуг на місці і т.д. [12].

Для розв'язання проблем у наданні адміністративних послуг необхідно сконцентрувати зусилля в таких напрямках: підвищенні ефективності роботи державного апарату і наданні населенню більш якісних послуг; розвитку партнерських відносин між державним і приватним секторами, і більш чіткому поділі їх відповідальності за розв'язання проблем, що виникають; налагодженні багатосторонніх зв'язків між державою і громадянським суспільством, залученні населення до управління суспільними справами тощо.

Висновок. Надання адміністративних послуг є визначальною парадигмою реалізації повноважень органів державної влади. Розвиток суспільних відносин призводить до необхідності всестороннього дослідження інституту надання адміністративних послуг органами державної влади. Отримані результати необхідні для поліпшення якості таких послуг, удосконалення процесуального та матеріального законодавства у цій сфері суспільних відносин.

Список літератури

1. Постанова Верховної Ради України „Про стан реалізації адміністративної реформи стосовно вдосконалення діяльності органів виконавчої влади” від 2 листопада 2000 року, N2067-III // *Голос України* від 21.11.2000.

2. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // *Голос України*, 1996, 13 липня. – Ст. 3.

3. Авер'янов В. Б. Не «керувати» людиною – служити їй : нові пріоритети у правовому регулюванні відносин між владою і людиною // *Віче*. – 2005. - №4 – С. 10 – 15.

4. Колпаков Валерій Костянтинович. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): навч. посібник. — К. : Юрінком Інтер, 2008. — 256с.

5. Адміністративне судочинство в Україні. Адміністративно-процедурний кодекс України (проект). - Харків: Консум, 2003. - С. 17.

6. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 // *Офіц. Вісн. України*. - № 21. – Ст. 32.

7. Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» від 15 лютого 2006 року - №90-р.

8. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимошук. - К.: Факт. - 2003.- 496 с.

9. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Ін – Юре, 2002. – 668 с.

10. Докази та доказування в адміністративному судочинстві : монографія / В.К.Колпаков, В.В.Гордєєв. – Чернівці : Чернівецький нац. ун-т, 2009. – 128 с.

11. Чміленко Г. Адміністративні послуги в Україні // *Юрид вест*. – 2005 - №2. – С. 86 – 93.

12. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні – 2005 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cld.org.ua>.

Стаття надійшла до редколегії 26 травня 2010 року.

Рекомендована до опублікування у «Віснику» відповідальним секретарем Р.О. Гаврилюк.

Hordeyev V.V., Hradovyi V.B.

The administrative services: the concept, essence and the characteristics

Summary

In the article are investigated the aspects of concession of administrative services by the state authorities. There are defined the concept, essence, characteristics and the grounds of classification of administrative services.

Key words: the administrative services, the concept, essence and the characteristics

Гордєєв В.В., Гадовой В.В.

Административные услуги: понятие, сущность и признаки

Аннотация

Исследован институт предоставления административных услуг органами государственной власти. Определены понятия, сущность, признаки и основания классификации административных услуг.

Ключевые слова: административные услуги, понятие, признаки, основания классификации.