

## **АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ ЯК ВАЖЛИВА СКЛАДОВА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІАЛЬНИЙ АПАРАТ**

*У статті розглядається понятійно-категоріальний апарат дослідження адміністративних послуг. Визначаються характерні особливості адміністративних послуг, їх класифікація та закономірності надання. Встановлюється значення послуг у забезпеченні демократичних принципів в умовах розбудови нової системи державного управління. Доводиться важливість чіткого визначення категоріального апарату для забезпечення стабільного функціонування механізму надання адміністративних послуг та вироблення одноставного бачення проблематики.*

**Ключові слова:** адміністративні послуги, публічні послуги, суб'єкт надання адміністративних послуг, об'єкт надання адміністративних послуг, фізичні та юридичні особи.

**Постановка проблеми.** На сьогодні все більшого значення набуває питання адміністративних послуг у світлі розбудови нової системи державного управління. Серед одного з основних напрямів розвитку сучасної української держави визначено вдосконалення механізму надання адміністративних послуг, забезпечення сприятливих умов для задоволення потреб населення в забезпеченні їх законних прав та інтересів. Тому постає потреба всебічного дослідження вищезгаданої категорії.

Аналіз досліджень і публікацій. Дослідженню питання адміністративних послуг присвячують свої роботи дослідники як галузі державного управління, так й економічних, юридичних наук. Серед авторів, на роботи яких варто звернути увагу, можна виділити О. Буханевич, М. Воронова, Ю. Даньшину, С. Клімову, І. Космідайло, М. Кунцевич, Н. Мариняк, Я. Михайлюк, А. Сеніну, В. Тимощука. Погляди на розуміння категорій в авторів дещо різняться, тому це питання потребує більш ретельного розгляду та систематизації.

**Мета статті** - визначити сутність адміністративних послуг, як категорії державного управління, встановити їхні характерні особливості.

**Виклад основного матеріалу.** Категорія «адміністративна послуга» бере

свій початок у дослідженнях розвинених демократичних країн. Метою вживання є перебудова державної політики із бюрократизованої розпорядчої на людиноцентристську сервісну. Нерідко використовують також низку схожих термінів: «послуги адміністрації», «урядові послуги» тощо. Для нашої держави особливо актуальним є завдання перетворення іміджу країни на більш позитивний як з боку власних громадян, так інших країн. Це можна назвати однією з причин вживання слова «послуга» в цьому контексті. Характерним є те, що вживання цього слова не передбачає безапеляційної платності, як це характерно для суто економічної діяльності. Навпаки, більшість сфер життєдіяльності суспільства супроводжуються безоплатними адміністративними послугами для всіх споживачів або для значної їх частки.

Як зазначає В. Авер'янов, виокремлення категорії «адміністративні послуги» спрямоване на переосмислення характеру взаємин між органами публічного управління та споживачами послуг. Що ж стосується базової складової – категорії «послуги» – вона наголошується на реалізації обов'язків влади перед своїми громадянами, а також створенням умов, що забезпечують належне виконання ними власних прав та інтересів. Це визнається закономірним, тому що влада покликана не тільки вимагати виконання зобов'язань від

громадян, а й сама має забезпечувати їх виконання перед громадянами, адже вона несе певну відповідальність. Перелік зобов'язань повинен збільшуватись, оскільки цього вимагає процес демократизації в Україні [1, с. 301].

Для кращого розуміння особливостей досліджуваної категорії варто звернутись до офіційного тлумачення, що міститься в українському законодавстві. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг, яку можна назвати одним із перших документів, що регламентують порядок надання адміністративних послуг, закріпила нормативну базу теорії адміністративних послуг.

Якщо говорити про головну категорію, то в Концепції адміністративні послуги визначаються результатом здійснення владних повноважень щодо забезпечення оформлення відповідно до заяви умов реалізації особами (як юридичними, так і фізичними) своїх інтересів, прав та свобод [6].

У Тимчасовому порядку надання адміністративних послуг від 17 липня 2009 р. зустрічаємо майже аналогічний варіант тлумачення адміністративних послуг. У визначенні, окрім реалізації та захисту прав, додається також виконання обов'язків, що певною мірою розширює поле використання цієї категорії [15].

Схожим є тлумачення адміністративної послуги в законі «Про адміністративні послуги». Вона вважається результатом здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямованим на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи [12].

У науково-практичному коментарі до Закону України «Про адміністративні послуги» зустрічається таке пояснення виділення досліджуваної категорії: ціллю введення до правового обігу окремого визначення категорії «адміністративна послуга» є вироблення комфортних для громадян країни умов комунікації з органами публічного управління, що наділені повноваженнями забезпечувати населення в питаннях задоволення особистих потреб.

Загалом, «адміністративна послуга» розуміється як збірна багатогранна дефініція, що стосується великого кола питань

у суспільному житті. Зазначається, що хоч у діючій нормативно-правовій базі більша частина управлінських дій не визначається належністю до адміністративних послуг, все-таки вони можуть ототожнюватися з ними оскільки мають схожі ознаки, що визначають чітку приналежність наданої послуги до адміністративної. Однією з додаткових ознак, що дозволяють ідентифікувати послуги як адміністративні, називається виразна стандартність дій та процедур, що виконують органи публічного управління. До них належать такі: видання ліцензій, дозволів, паспортів та інших документів, процедура надання яких є типовою, усталеною, з чітко прописаним алгоритмом дій як того, хто подає звернення, так і того, хто отримує [11, с. 15-16].

Цікавим є бачення проблеми С. Клімовою, яка наголошує на тому, що в українській науковій думці довгий час категорія «адміністративна послуга» тлумачилась по-різному. Використовувались такі варіанти, як «управлінські послуги» або «управлінські (адміністративні) послуги». Згодом теоретики обрали саме варіант «адміністративні послуги», через те що він усуває акцент управлінської діяльності, яка містить яскраво виражений панівний характер та не повною мірою відповідає парадигмі сервісно-орієнтованої держави. Також вадою використання категорії «управлінська послуга» є акцент на тому, що суб'єктом надання адміністративних послуг виступають адміністративні органи.

С. Клімова також наголошує на вираженні адміністративних послуг у таких типах реалізації:

а) вони виступають таким варіантом владної діяльності органу публічного управління, який спрямований на забезпечення реалізації прав та законних інтересів споживачів послуг;

б) вони є результатом владної діяльності органу публічного управління, що стає підґрунтям для формування іміджу органу публічного управління, а також відбивається на рівні довіри суспільства до органів публічного управління в цілому [5].

Я. Михайлюк у своєму дисертаційному дослідженні на тему «Адміністративні послуги у країнах Європейського Союзу та

Україні (порівняльно-правовий аспект)» визначає адміністративні послуги частиною публічно-сервісної діяльності органів публічного управління, що має процедурний характер та реалізується відповідно до визначених владних повноважень. Вони інспіруються суб'єктами звернення й спрямовані на реалізацію особистих прав та законних інтересів [10]. Влучним вважається акцент на сервісній природі адміністративних послуг, адже в офіційному тлумаченні цього бракує, хоча це має перебувати в центрі уваги.

На думку А. Сеніної в дисертаційному дослідженні «Регуляторна політика держави в сфері адміністративних послуг», під адміністративними послугами варто розуміти результат економічної та правової взаємодії між суб'єктами звернення та органами публічного управління, які мають взаємні обов'язки, а метою взаємодії є отримання, зміна або позбавлення прав фізичної/юридичної особи через реалізацію органом влади сукупності нормативно закріплених, уніфікованих дій. Автор, як економіст, звертає увагу на регламентовану діяльність щодо надання адміністративних послуг максимально якісним способом [13].

М. Воронов стверджує, що «адміністративні послуги» - це частина публічних послуг, що надають органи публічної влади, а сам процес надання пов'язаний з реалізацією нормативно визначених власних або делегованих повноважень. Основним недоліком адміністративних послуг визнається ставлення до клієнта, як до прохача, з цього впливає орієнтація на номінальне дотримання норм, а не на реальну допомогу [3].

М. Кунцевич також виділяє підхід до категорії «адміністративна послуга», втілений у законодавчих традиціях демократично розвинених європейських держав. Відповідно до нього, адміністративна послуга визнається «заявним» видом діяльності органів публічного управління, який за своєю специфікою зіставляється проти так званих «втручальних» видів діяльності органу публічного управління (контрольні, виконавчі та інші суміжні види діяльності в межах публічного управління та регуляторної діяльності). Для прикладу згадуються Швейцарія, Фінляндія, Португалія,

Іспанія та Чехія, у яких діють законодавчі норми щодо прав громадян на отримання необхідної допомоги щодо забезпечення здорового способу життя та закріплене поєднання цих засад із нормами надання державних. Сама ж категорія «публічна служба» може охоплювати всі види діяльності органів публічного управління, які чиняться в інтересах держави (серед них можна назвати забезпечення державного суверенітету, послуги соціального чи культурного характеру тощо) [8].

Ю. Даньшина у своїх наукових пошуках також доходить висновку, що адміністративні послуги в будь-якому разі належать до публічних, проте можуть належати до державних послуг, а можуть належати до муніципальних. Також на основі узагальнення теоретичних надбань виокремлюють такі характеристики адміністративних послуг:

- належить до публічних послуг;
- є результатом реалізації повноважень органу влади, за яким це законодавчо закріплено;
- має місце прийняття адміністративного акта індивідуального характеру або видання документів дозвільного характеру;
- провадження відбувається після звернення до відповідного органу влади фізичної чи юридичної особи;
- метою надання є забезпечення прав, свобод та особистих інтересів фізичних чи юридичних осіб [4].

Зміст та специфіка функціонування механізму надання адміністративних послуг визначає існування великої кількості класифікацій.

За критерієм платності адміністративні послуги поділяють на платні та безоплатні. Платність та ціна, якщо вона передбачена, визначається законом.

За порядком надання адміністративні послуги поділяються на:

- 1) ті, які надаються безпосередньо суб'єктами;
- 2) ті, які надаються центрами адміністративних послуг;
- 3) ті, які надаються через Єдиний державний портал адміністративних послуг.

За суб'єктами надання серед адміністративних послуг виділяють державні та муні-

ципальні. Цю класифікацію варто використувати обережно, оскільки приналежність послуги до сфери впливу державних чи самоврядних органів не є беззаперечною ознакою адміністративної послуги.

За адміністративно-територіальним поділом адміністративні послуги поділяють на:

- 1) послуги центральних органів влади та їхніх територіальних підрозділів;
- 2) послуги обласних та районних державних адміністрацій;
- 3) послуги органів місцевого самоврядування.

За змістом адміністративної діяльності послуги можуть бути такими:

- 1) видання дозволів;
- 2) реєстрація з веденням реєстрів;
- 3) легалізація актів, нострифікація та верифікація;
- 4) соціальна допомога.

За суб'єктом їх отримання адміністративні послуги можуть бути спрямовані на задоволення потреб:

- 1) фізичних осіб;
- 2) юридичних осіб та індивідуальних підприємців;
- 3) фізичних та юридичних осіб;
- 4) іноземних громадян.

За обов'язковістю одержання суб'єктом адміністративні послуги поділяються на обов'язкові та добровільні.

Окрім цього, посилаючись на різноманітності адміністративних послуг, можна використовувати також інші варіанти класифікацій [2].

Більшість дослідників виділяє такі ознаки адміністративних послуг:

- 1) обов'язковим є подання заяви від фізичної чи юридичної особи;
- 2) діяльність щодо забезпечення умов щодо реалізації власних прав особи;
- 3) реалізуються органами публічної влади або іншими суб'єктами, яким делеговані певні владні повноваження;
- 4) право на отримання певних послуг закріплено в нормативно-правовій базі;
- 5) результатом є документ, адресатом якого є особа, що подавала заяву [14, с. 9-10].

Н. Мариняк виділяє окремим пунктом те, що процес надання послуги окреслено певною адміністративною процедурою, де працюють норми, у яких чітко прописано

порядок дій як суб'єкта звернення, так і виконавців [9]. Однак це можна зарахувати до четвертого пункту, оскільки мова ведеться про фіксацію в нормативно-правовій базі. До того ж відкритим залишається питання стосовно того, що буде у разі неповного дотримання процедури однією зі сторін. Загалом, ця послуга все одно залишиться адміністративною, зміниться лише результат: замість задоволення потреби буде офіційна відмова із обґрунтуванням прийнятого рішення.

Ю. Даньшина пропонує внести до ознак адміністративних послуг першим пунктом те, що вони є саме публічними послугами. Така думка є закономірною, оскільки загально визнаним є факт приналежності адміністративних послуг до переліку публічних [4].

Економіст І. Космідайло, окрім розширеного опису вищезазначених ознак, додає ще необхідність нормативного закріплення платності тієї чи іншої послуги й фіксацію кошторису на надання послуг органом публічного управління. Виділення фінансової складової є цілком зрозумілим, оскільки воно може впливати на попит серед споживачів. До того ж, на відміну від приватного сектора, органи публічного управління не мають права вільно змінювати ціну. Також автор окремо виділяє те, що контрольна та розпорядча діяльність органу публічного управління не є адміністративною. Необхідність внесення цього пункту до ознак адміністративних послуг зумовлена тим, що той самий контроль не задовольняє потреби фізичних чи юридичних осіб, а забезпечує дотримання інтересів держави загалом або органів місцевого самоврядування [7].

Якщо говорити про першоджерело процесу надання адміністративних послуг, то саме заява виступає у такій ролі. Заява фізичної або юридичної особи є обов'язковим елементом та формулює те, що саме необхідно особі, до яких пунктів чинного законодавства вона звертається. Варто зауважити, що не кожна заява чи звернення має стати поштовхом до надання адміністративної послуги, оскільки заява може не торкатися прав та законних інтересів конкретної особи, а носити скоріш рекомендаційний характер. Зокрема, звернення громадських організацій часто містять у собі питання та

пропозиції, які дають поштовх та допомагають органам публічного управління якісніше виконувати свої функції. У такому разі в прийнятого управлінським органом рішення відсутня адресність: прийняття рішення та його реалізація могло би проходити природним шляхом, реалізуючи владні повноваження навіть без такого звернення. Так само до звернень за наданням адміністративних послуг не належать скарги. Це звернення щодо належного виконання органом влади своїх функцій або ж рекомендація щодо дій у бік третьої особи, якщо ця особа зачіпає інтереси та законні права.

**Висновки і пропозиції.** Можна констатувати, що наразі постало питання правильного розуміння сутності категорії «адміністративна послуга» чиновниками та споживачами послуг, а також закріплення класифікації послуг. Це зумовлено тим, що навіть фахівці іноді ототожнюють публічні, державні, адміністративні, муніципальні та соціальні послуги. Складність використання досліджуваної категорії полягає в тому, що одна послуга одночасно може належати до двох-трьох видів. Саме тому нерідким є використання різних видів послуг як синонімів або, навпаки, одна послуга може називатись по-різному через те, що суб'єкти надання мають різне підпорядкування та статус. Незважаючи на це, можна виділити певні загальні ознаки для різних видів послуг. По-перше, суспільна значущість, що характеризує затребуваність послуги серед широкого кола громадян. По-друге, великий попит на здійснення відповідної діяльності з боку органу влади. По-третє, публічна влада закріплює їх на законодавчому рівні та повинна забезпечувати належне виконання.

#### Список використаної літератури:

1. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: у двох томах / Ред. колегія: В. Авер'янов (голова). Київ: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
2. Буханевич О. Класифікація адміністративних послуг. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2015. Вип. 33. Т. 2. С. 7–10.
3. Воронов М. Адміністративно-правові аспекти досліджень публічних послуг та їх класифікації. Юридичний журнал: аналітичні матеріали. Коментарі. Судова практика. 2012. № 10. С. 62-70.
4. Даньшина Ю. Теоретичні засади надання адміністративних послуг в Україні. Державне управління та місцеве самоврядування: збірник наукових праць. 2011. № 3 (10). URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011\\_03\(10\)](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_03(10)).
5. Клімова С. Удосконалення законодавства щодо надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування в Україні. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2016. № 3. С. 120-129.
6. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади. Постанова Кабінету міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80>.
7. Космідайло І. Державні послуги: місце в системі державного управління та їх класифікація. Ефективна економіка. 2012. № 7. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek\\_2012\\_7\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2012_7_5).
8. Кунцевич М. Правова природа адміністративних послуг: теоретичний і практичний аспект. Правовий вісник Української академії банківської справи. 2014. № 1 (10). С. 36-40.
9. Мариняк Н. Адміністративна послуга та її співвідношення з суміжними поняттями. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. 2015. № 824. С. 60-64.
10. Михайлюк Я. Адміністративні послуги у країнах Європейського Союзу та Україні (порівняльно-правовий аспект): автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2016. 20 с.
11. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / За заг. ред. В. Тимошука. Київ. 392 с.
12. Про адміністративні послуги. Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
13. Сеніна А. Регуляторна політика держави в сфері адміністративних послуг: автореферат дис. канд. екон. наук: 08.00. Харків, 2016. 20 с.
14. Тимошук В. Адміністративні послуги: Посібник. Київ: ТОВ «Софія-А». 2012. 104 с.
15. Тимчасовий порядок надання адміністративних послуг. Постанова Кабінету міністрів України від 17.07.2009 № 737. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/737-2009-%D0%BF>.

---

**Ильчанинова Н. И. Административные услуги как важная составляющая деятельности органов публичного управления: понятийно-категориальный аппарат**

*В статье рассматривается понятийно-категориальный аппарат исследования административных услуг. Определяются характерные особенности административных услуг, их классификация и закономерности предоставления. Устанавливается значение услуг в обеспечении демократических принципов в условиях развития новой системы государственного управления. Доказывается важность четкого определения категориального аппарата для обеспечения стабильного функционирования механизма предоставления административных услуг и выработки единого видения проблематики.*

**Ключевые слова:** административные услуги, публичные услуги, субъект предоставления административных услуг, объект предоставления административных услуг, физические и юридические лица.

**Ilchaninova N. Administrative services as an important component of the activities of public administration: the conceptual-categorical apparatus**

*In the article the concepts and categories of the study of administrative services. Identify characteristics of administrative services, their classification and the laws of supply. Set the value of services to ensure democratic principles in terms of building a new system of governance. We have to clearly define the importance of categorical apparatus to ensure stable functioning of the administrative services and develop a uniform vision problem.*

**Key words:** administrative services, public services, subject of administrative services, object of administrative services, natural or legal persons.