

Л. М. Тимченко

старший викладач кафедри цивільно-правових дисциплін
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено проблемним питанням формування понятійно-категоріального апарату системи публічних послуг. Розглянуті дослідницькі методи, використання яких допоможе сформулювати теоретичний інструментарій особливостей надання адміністративних послуг та визначити їхнє місце в системі публічних послуг. Запропонована авторська модель структури публічних послуг.

Ключові слова: публічні, адміністративні, муніципальні та державні послуги, державне управління, органи державної влади, органи місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. Основною проблемою формування понятійно-категоріального апарату дослідження проблем надання адміністративних послуг, на наш погляд, варто вважати відносну «молодість» науки державного управління, яка має значні риси міждисциплінарного походження. Це привело до синтетичних методологічних підходів у дослідженнях і появи суміжних понять у понятійно-категоріальному інструментарії. Теоретико-методологічні основи дослідження проблеми надання адміністративних послуг у науці державного управління представлені широким спектром понять, категорій, принципів та методів дослідження, сформованих у межах напрямів досліджень науки державного управління, а також запозичених з юриспруденції, економіки, політології, соціології, філософії й інших сфер наукових знань.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема понятійно-категоріального апарату системи публічних послуг присвячені дисертаційні дослідження багатьох учених, серед них: К. Афанас'єв, Д. Жерліцин, В. Сороко, І. Венедіктова, Ю. Даньшина. Але більшість із них у своїх працях розглядали лише окремі аспекти системи публічних послуг або особливості надання адміністративних послуг у різних сферах державного управління. Сьогодні відсутня єдина концепція публічних

послуг, чітко не визначені роль і місце в ній адміністративних послуг.

Мета статті – формування понятійно-категоріального апарату адміністративних послуг у системі публічних послуг.

Виклад основного матеріалу. Варто зазначити, що процес формування теоретичного інструментарію особливостей надання адміністративних послуг в Україні зумовлює залучення цілої сукупності дослідницьких методів, які формують методологію дослідження проблематики загалом, серед них такі методи, як системний, функціональний, історичний, порівняльно-правовий, формально-логічний, формально-юридичний, моделювання, аналіз, синтез, а також інші методи. Використання вказаних методів дослідження дозволить розкрити всі особливості адміністративних послуг у системі публічних послуг.

Системний метод (метод системно-структурного аналізу) полягає в тому, що органи публічної влади розглядаються як особливі соціальні системи, що взаємодіють одна з одною та з іншими елементами політичної системи. Даний метод виходить з того, що: 1) система являє собою цілісний комплекс взаємопов'язаних елементів; 2) вона становить єдність із середовищем; 3) зазвичай будь-яка досліджувана система являє собою елемент системи більш високого рівня; 4) елементи будь-якої досліджуваної системи зазвичай виступають як системи більш низького порядку. Із системним методом тісно пов'язаний функціональний

метод, який використовується для виділення в системах органів публічної влади складових структурних частин з погляду їхнього соціального призначення, ролі, функцій, зв'язків між ними [7].

Історичний метод передбачає розгляд роботи з надання адміністративних послуг органами державної влади в розвитку, в їхньому історичному взаємозв'язку; дозволяє простежити зародження і дію тенденцій розвитку органів державної влади на різних етапах, ураховуючи чинники наступництва і змін [7].

У межах державно-управлінської науки ще в 40-х рр. минулого століття виокремився такий потужний напрям, як порівняльне державне управління (англ. – comparative government). Представники цього напрямку неодноразово здійснювали вдалий порівняльний аналіз систем державного управління окремих країн за предметною логікою державно-управлінської науки, починаючи з дослідження особливостей державного ладу й історії розвитку державно-політичного устрою, звертаючись потім до характеристики органів державної влади всіх гілок і рівнів та інституту державної служби. Саме тому використання даного методу у сфері дослідження надання адміністративних послуг дозволить виокремити спільне і відмінне між суміжними термінами, як-от «адміністративні послуги», «державні послуги» тощо, одночасно надаючи можливість здійснювати практичні компаративні дослідження надання публічних послуг у різних державах для напрацювань шляхів удосконалення вітчизняної системи [10, с. 14].

Формально-юридичний метод – основа констатації й аналізу окремих законодавчих положень і норм (тлумачення принципів місцевого управління, їхнього змісту, форм втілення в законодавстві). Даний метод має одне із ключових значень у формуванні механізмів надання адміністративних послуг органами державної виконавчої влади на місцях.

Метод моделювання в науці державного будівництва і місцевого самоврядування полягає в уявному створенні моделей організації роботи органів публічної влади і подальшому оперуванні ними

з метою пошуку оптимальних варіантів вирішення конкретних організаційно-правових проблем. Моделювання виходить з ідеї подібності, тобто із припущення, що між різними об'єктами можуть встановлюватися взаємно однозначні відповідності, отже, знаючи характеристики одного з них (моделі), можна впевнено робити висновок про інший (про оригінал) [7].

В умовах пошуку оптимальних моделей організації роботи органів публічної влади, що відбувається в Україні на сучасному етапі, дедалі більшої ваги набуває метод державно-правового експерименту. У загальному вигляді експеримент у державному будівництві – це науково поставлений дослід, який проводиться з метою перевірки деяких гіпотез, нововведень і змін в організації роботи органів публічної влади. В основі цього методу лежить діалектико-матеріалістичний постулат про практику як критерій істини. Водночас цінність державно-правового експериментування полягає не тільки в практичній спрямованості на вирішення конкретних проблем організації роботи органів публічної влади, але й у тому, що воно слугує джерелом нових ідей, гіпотез, теоретичних положень, тобто дозволяє комплексно підійти до вивчення проблем надання адміністративних послуг в Україні на сучасному етапі [7].

Застосовуючи зазначені й інші методологічні інструменти, дослідники дуже часто ототожнюють поняття адміністративних послуг з іншими суміжними дефініціями. Найбільш часто поняття адміністративних послуг ототожнюється з такими поняттями, як «державні послуги» й «публічні послуги». Так, І. Космідайло наводить таке визначення державної послуги: державна послуга – це діяльність щодо виконання запиту громадян і (або) організацій про визнання, встановлення, зміни або припинення їх прав, встановлення юридичних фактів, одержання для їх реалізації у відповідних випадках матеріальних або державних засобів, передбачених чинним законодавством, а також надання інформації з питань, що входять до компетенції органа виконавчої влади і включені до реєстру державних послуг згідно із законодавством [6, с. 166].

Ми погоджуємося з І. Космідайло в тому, що суміжні поняття мають певну стратифікацію і поняття адміністративних послуг та інших зазначених категорій є більш вузьким, ніж «публічні послуги» або «державні послуги», відрізняється від терміна «муніципальні послуги». Методологія такого трактування понять базується передусім на визначенні суб'єктів надання послуг: «державні послуги» – суб'єкт надання – держава; «муніципальні послуги» – суб'єкт надання – органи місцевого самоврядування тощо.

Цікавою для визначення місця адміністративних послуг є класифікація, запропонована В. Чорною, яка зазначає, що залежно від суб'єкта, який надає адміністративні послуги, їх можна поділити на державні та муніципальні послуги. Державні послуги – це такі, що надаються органами державної влади (насамперед виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями. Муніципальні – це послуги, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами, організаціями [12, с. 78]. Автор визначає поняття державних і муніципальних послуг більш вузьким, ніж адміністративні послуги.

Подібне твердження подається дослідником О. Цигановим, який зазначає, що залежно від суб'єктів надання адміністративні послуги поділяються на державні та муніципальні. Державні послуги, на його погляд, – це послуги, що надаються органами державної влади (насамперед виконавчої), підприємствами, установами й організаціями, що належать до сфери їх управління. Муніципальні послуги – це такі, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами, організаціями [11, с. 62].

Вчені визначають публічні послуги як «усі послуги, що надаються публічним сектором, а також приватним сектором під відповідальність публічної влади та публічним коштом», тобто термін «публічні послуги» має ширше значення, ніж термін «державні послуги». Це пояснюється тим, що їх можуть надавати і державні, і недержавні (громадські) організації й установи.

Дослідники визначають такі ознаки поняття «публічна послуга»:

- 1) отримання послуги за заявкою;
- 2) реалізація адміністративними органами владних повноважень під час 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 (рішення або дія), який має конкретного адресата – споживача адміністративної послуги (особа, яка звернулася по таку послугу);
- 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) [9, с. 45]

Ю. Даньшина подає таку дефініцію публічних послуг: публічні послуги – це такий вид послуг, які надаються органами виконавчої влади й 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. Автор наголошує на тому, що діяльність адміністративних органів не пов'язана з реалізацією їхніх владних повноважень, не є публічно-владними послугами, категорія ж так званих платних послуг господарського характеру (ксерокопіювання, ламінування, надання бланків тощо) повинна зникнути як негативне явище для суспільства [4].

Отже, можна зробити висновок, що адміністративні послуги можуть надаватися як державними органами, так і органами місцевого самоврядування.

Особливістю адміністративних послуг є те, що вони виникають здебільшого за ініціативою людини (громадянина), яка, репрезентуючи себе особисто або, за певних обставин, іншого суб'єкта даних

відносин (юридичну особу), звертається до уповноваженої посадової особи, органу публічної влади з метою реалізації права, закріпленого в законодавчому або іншому нормативному акті. На представника органу державного управління або місцевого самоврядування покладається зобов'язання повного та своєчасного виконання функцій щодо реалізації відповідного права. Повнота в такому разі означає якісне та своєчасне здійснення своїх обов'язків у максимальному обсязі, створення належних умов для повноцінного втілення в життя прав і свобод людини і громадянина. У зв'язку із цим до надання адміністративних послуг залучаються і спеціалізовані державні та комунальні установи, які можуть забезпечити всебічне обслуговування громадян різними адміністративними послугами – центри надання адміністративних послуг. Тому до переліку надавачів цих послуг варто віднести вищезгадані установи. Другою особливістю адміністративних послуг є те, що вони закріплюються нормативно, тобто передбачаються нормами законодавчих актів, актів органів виконавчої влади, інших органів державного управління, а також органів місцевого самоврядування України. Загальний перелік адміністративних послуг зазначений у Реєстрі адміністративних послуг, формування та ведення якого покладено на Мінекономрозвитку.

Автори здебільшого не розмежовують надання послуг органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування. Проте, на погляд Д. Жерліцина, муніципальні послуги – це діяльність органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб або створених ними установ, організацій та комунальних підприємств із виконання своїх обов'язків перед територіальними громадами (або їх спільністю) щодо створення умов для повноцінної реалізації громадянами (членами відповідних територіальних громад) своїх прав і свобод. У межах повноважень, на думку вченого, органи місцевого самоврядування регіонального рівня можуть надавати управлінські та неуправлінські послуги. Обсяг надання муніципальних послуг, які можуть надавати районні

та обласні ради, обмежений повноваженнями цих органів, що є здебільшого організаційними та майже не передбачають виконання управлінських дій, спрямованих на забезпечення потреб конкретних громадян. Тому дана особливість є обмеженням діяльності районних та обласних рад як органів місцевого самоврядування регіонального рівня [5, с. 439].

Отже, поняття «адміністративні послуги» тісно пов'язане з поняттями «державні послуги» і «муніципальні послуги». Воно є таким, що об'єднує останні.

Що стосується поняття публічних послуг, то варто зазначити, що деякі вчені широко розглядають сучасне поняття «публічні послуги», яке трактують як «надання послуг населенню» органами державної влади й органами місцевого самоврядування. Це зумовлено тим, що проблематика регулювання надання послуг пов'язана зі зміною орієнтирів у державі: розуміння того, що держава існує для людини, а не навпаки, отже, держава має слугувати, тобто надавати певні обов'язкові послуги, перетворюючись на «сервісну державу» – постачальника публічних послуг [2, с. 90].

Необхідно зазначити, що в проекті закону України «Про стандарти публічних послуг» В. Сороко зазначає: «Послугами вважається надання споживачам (фізичним і юридичним особам) результатів реалізації функцій органами публічної влади (органами державної влади та органами місцевого самоврядування), за допомогою яких вони виконують зобов'язання держави перед громадянами – забезпечують реалізацію їх прав і свобод» [9, с. 13]. Публічні послуги органи державної влади й органи місцевого самоврядування можуть виконувати самостійно або делегувати їх виконання органам місцевого самоврядування чи організовувати їх виконання комерційними та некомерційними організаціями. У роботі К. Афанас'єва підкреслюється, що основна частина публічних (державних) послуг надається не органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, а підвідомчими їм установами, підприємствами, організаціями, що мають статус державних або муніципальних [1].

Водночас висловлюються й інші погляди. Так, І. Голосніченко зазначає, що розпорядча діяльність не може бути послугою, але водночас підкреслює, що державно-управлінська діяльність має перетворюватися з адміністративно-владної на діяльність, що забезпечує пріоритет прав особи в її відносинах із державою і зорієнтована на надання громадянам управлінських послуг [3, с. 190].

Варто зазначити, що теорія послуг органів влади і сервісного обслуговування прийшла до нас із західних країн, але в їхніх доктринах в основному вживається термін «публічні послуги», який об'єднує в собі і послуги органів державної влади, і послуги органів місцевого самоврядування, а також послуги, які надаються установами і підприємствами під контролем держави та її коштом. Термін «адміністративні послуги» не вживається в законодавстві європейських країн. Лише в працях німецьких дослідників адміністративного права можна побачити термін «адміністративні послуги», який досить часто ототожнюють з публічними та характеризують як «позитивні» індивідуальні акти, які ухва-

люються з метою задоволення інтересів фізичних або юридичних осіб.

Висновки і пропозиції. Отже, теоретико-методологічні основи вивчення понятійно-категоріального апарату засвідчують дискусійність досліджуваної дефініції «адміністративні послуги», а також суміжних понять і категорій. Учені з різних галузей наукових знань, застосовуючи різні методологічні підходи, в основному розходяться в поглядах на значення органів місцевого самоврядування у формулюванні поняття адміністративних послуг. Спільною проблемою також є ототожнення адміністративних послуг із публічними послугами, а також із державними послугами. Тому важливо побудувати чітку структуру публічних послуг, визначити в ній місце адміністративних послуг. З огляду на визначення адміністративної послуги, подане в Законі України «Про адміністративні послуги», та виходячи з характерних рис публічних та адміністративних послуг, розглянутих вище, можна запропонувати таку схему взаємозв'язків окремих видів публічних послуг:



Послуги, які оплачуються публічним коштом, мають свої характерні риси: 1) надання цих послуг становить загальний (публічний) інтерес, тобто вони надаються всьому суспільству або широкій, чітко не визначеній групі людей; 2) можуть надава-

тися як приватними, так і державними чи комунальними установами; 3) кожний громадянин повинен мати рівний доступ до цих послуг; 4) надання цих послуг не пов'язано з реалізацією владних повноважень. Прикладом таких послуг можуть бути послуги

громадського транспорту, житлово-комунальні, поштові та телекомунікаційні послуги, послуги з охорони здоров'я тощо.

Варто зазначити, що теорія публічних послуг лише формується в Україні. Тому потребує більш глибоко та детального дослідження.

Список використаної літератури:

1. Афанасьев К. Адміністративні (управлінські) послуги: дослідження визначення поняття. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ*. 2009. № 3 (Спеціальний випуск. Розвиток держави і права в сучасних умовах: досвід, реалії, перспективи : матеріали Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції, м. Луганськ, 29 травня 2009 р. URL: <http://www.jurlugansk.org/conférence/2009/ia-03-afanasev.htm>.
2. Венедіктова І. Юридична природа публічних послуг. *Вісник Харківського національного університету*. 2009. № 841. С. 88–91.
3. Голосніченко І., Стахурський М., Золотарьова Н. Адміністративне право України: основні поняття : навчальний посібник / за заг. ред. І. Голосніченка. Київ : ГАН, 2005. 232 с.
4. Даньшина Ю. Теоретичні засади надання адміністративних послуг в Україні. URL: <http://vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc6-2-1/39.pdf>.
5. Жерліцин Д. Теоретико-методологічні засади надання послуг органами місцевого самоврядування. *Теорія і практика державного управління* : збірник наукових праць Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України. 2010. № 4 (31). С. 433–440.
6. Космідайло І. Державні послуги: місце в системі державного управління та їх класифікація. Моделювання та інформатизація соціально-економічного розвитку України : збірник наукових праць / Державний науково-дослідний інститут інформатизації та моделювання економіки ; за ред. О. Любіч та ін. Вип. 10. Київ : ДНДІІМЕ, 2009. С. 164–174.
7. Методологія науки державного будівництва та місцевого самоврядування. URL: http://yurist-online.com/ukr/uslugi/yuristam/literatura/dergh_bud/02.php.
8. Методика підготовки інформації про державні послуги / Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку. URL: <http://www.ssmc.gov.ua>.
9. Сороко В. Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості : навчальний посібник. Київ : НАДУ, 2008. 104 с.
10. Удосконалення механізмів надання публічних послуг населенню / Б. Савченко та ін. ; за заг. ред. Б. Савченка. Київ : НАДУ, 2009. 28 с.
11. Циганов О. Класифікація адміністративних послуг. *Наука і правоохорона*. 2013. № 1 (19). С. 60–66.
12. Чорна В. Поняття та класифікація адміністративних послуг. *Вісник ХДУ. Серія «Юридичні науки»*. 2013. № 3–2. С. 76–79.

Тимченко Л. М. Теоретико-методологіческие вопросы формирования понятия административных услуг в Украине

Статья посвящена проблемным вопросам формирования понятийно-категориального аппарата системы публичных услуг. Рассмотрены исследовательские методы, использование которых поможет сформировать теоретический инструментарий особенностей предоставления административных услуг и определить их место в системе публичных услуг. Предложена авторская модель структуры публичных услуг.

Ключевые слова: публичные, административные, муниципальные и государственные услуги, государственное управление, органы государственной власти, органы местного самоуправления.

Tymchenko L. Theoretical and methodological issues of the formation of the concept of administrative services in Ukraine

The article is devoted to the problematic issues of the formation of the conceptual and categorical apparatus of the public services system. Research methods are considered, the use of which will help to form the theoretical tools of the features of the provision of administrative services and determine their place in the public services system. The author suggests a model of the structure of public services.

Key words: public, administrative, municipal and state services, public administration, government departments, local governments.