

Н. М. Мариняк

Навчально-науковий інститут права та психології
Національного університету “Львівська політехніка”,
спеціаліст кафедри адміністративного та інформаційного права

АДМІНІСТРАТИВНА ПОСЛУГА ТА ЇЇ СПІВВІДНОШЕННЯ З СУМІЖНИМИ ПОНЯТТЯМИ

© *Мариняк Н. М.*, 2015

Проаналізовано наукові підходи до одного з ключових понять сучасного адміністративного права – адміністративна послуга, з’ясовано співвідношення цього поняття зі суміжними. Виокремлено ознаки адміністративних послуг та сформульовано авторське визначення цього поняття.

Ключові слова: адміністративні послуги, публічні послуги, ознаки адміністративних послуг.

Н. М. Марыняк

АДМИНИСТРАТИВНАЯ УСЛУГА И ЕЕ СООТНОШЕНИЕ СО СМЕЖНЫМИ ПОНЯТИЯМИ

Проанализированы научные подходы к одному из ключевых понятий современного административного права – административная услуга. Определено соотношения этого понятия со смежными. Выделены признаки административных услуг и сформулировано авторское определение этого понятия.

Ключевые слова: административные услуги, публичные услуги, признаки административных услуг.

N. M. Marynjak

ADMINISTRATIVE SERVICES AND ITS RELATIONSHIP WITH RELATED CONCEPT

The article analyzes the scientific approaches to one of the key concepts of modern administrative law - administrative services. A ratio of the concept of the contiguous. Thesis there is determined signs of “administrative services” and formulated the author's definition of this concept.

Key words: administrative services, public services, features administrative services.

Постановка проблеми. У процесі європейської інтеграції і виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом і його державами, однією з найактуальніших проблем українського суспільства є правове регулювання процедурних відносин органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з фізичними і юридичними особами. Одна зі складових цих правовідносин, зокрема, надання адміністративних послуг, досі залишається малодослідженим та дискусійним в юридичній науці.

Передусім слід звернути увагу на те, що під час формування вітчизняної теорії публічних послуг все ще не розроблений загальноприйнятий понятійно-категоріальний апарат, який надалі б використовувався і у фаховій літературі, і у правотворчій та правозастосовній практиці.

Аналіз дослідження проблеми. Питання адміністративних послуг були сферою наукових напрацювань і вітчизняних, і зарубіжних вчених-адміністративістів. Серед науковців, які детально досліджували вказану сферу, слід назвати В. Авер'янова, О. Григораша, І. Коліушка, Т. Коломоєць, В. Колпакова, О. Кузьменко, О. Остапенка, Г. Писаренка, О. Рябченко, Б. Савченка, В. Сороку, В. Тимощука, В. Шамрая та ін.

Метою статті є науково-теоретичне визначення основних ознак адміністративних послуг, узагальнення поняття “адміністративні послуги” та його співвідношення зі суміжними поняттями.

Виклад основних положень. Як відомо, сфера послуг, що надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, є надзвичайно широкою. Для визначення “послуг з боку органів виконавчої влади, що є необхідною умовою реалізації прав і свобод громадян (реєстрація, ліцензування, сертифікація та ін.)” [1], у чинному законодавстві вживаються як синоніми різні терміни: “публічні послуги”, “державні послуги”, “муніципальні послуги”, “управлінські послуги”, “адміністративні послуги”, “громадські послуги” та “платні послуги”. Так, наприклад, у Концепції адміністративної реформи в Україні (далі – Концепція) вживаються терміни “публічні послуги” та “управлінські послуги”, причому вони використовуються поряд і значної межі між ними не проводиться. Щодо цього чітко та справедливо зазначають вчені: “...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” [2, с. 63]. Враховуючи таку неоднозначність, доцільно розглянути питання співвідношення цих категорій.

Для відокремлення поняття “публічні послуги” від суміжних, О. Григораш виділяє декілька підходів до визначення цього поняття:

1) поняття “публічна послуга” використовується для характеристики управлінської діяльності органів публічної влади (а також державних і місцевих службовців), пов'язаної з їх роботою із громадянами, підприємствами, установами, організаціями;

2) за допомогою публічних послуг визначаються дії публічних суб'єктів з організації обслуговування населення, підприємств, установ, організацій, надання їм життєво необхідних благ. Ця управлінська діяльність має дещо інший характер, аніж у попередньому випадку: йдеться про організацію діяльності тих господарюючих суб'єктів, які займаються наданням послуг населенню;

3) публічні послуги, що надаються населенню у режимі цивільно-правового регулювання, але мають масовий характер, відповідальність за організацію яких несе орган публічної влади [3, с. 74].

Варто зазначити, що публічні послуги в першому й другому випадках врегульовані переважно нормами публічного права, третій вид послуг надається громадянам у режимі цивільно-правових відносин, а це є принципово іншим видом організаційної діяльності публічних суб'єктів.

Натомість Л. Міцкевич пропонує поняття “публічні послуги” розуміти як: 1) діяльність державного апарату, що служить платникам податків; 2) послуги, що характеризують лише ту сферу діяльності держави, в якій організовується життєзабезпечення населення (містобудування, транспортне сполучення, каналізація, водопостачання, освіта, охорона здоров'я тощо); 3) послуги, що уособлюють позитивне державне управління. У цьому випадку будуть важливі наслідки, на досягнення яких спрямований адресат надання послуги – суб'єкт, що отримує поліпшення власного становища після споживання очікуваної послуги, а не той, хто звертається за послугою; 4) функції державних органів. Суб'єктом надання цих послуг є лише органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, державні та муніципальні установи; 5) спосіб обслуговування громадян (мається на увазі безпосередня взаємодія з громадянами при їх зверненні та прийомі) [4, с. 32].

Група вчених-адміністративістів (І. Коліушко, В. Тимошук, Б. Савченко, В. Сорока, О. Григораш) вважають, що публічними є всі послуги, які надаються публічним сектором, за рахунок публічних коштів та за надання яких відповідальність несе публічна влада [5, с. 117]. Вони повинні виступати загальним поняттям та розрізняються за ознакою суб'єктності на:

– державні послуги – це послуги, що надаються органами державної влади та державними підприємствами, установами та організаціями. До державних послуг також належать послуги, які надаються недержавними організаціями в порядку виконання делегованих повноважень. У цьому випадку на перше місце для визначення природи послуги ставиться не безпосередній суб'єкт її надання, а суб'єкт, який несе відповідальність за надання цієї послуги, та джерело фінансування надання цього виду послуг, тобто вид бюджету;

– управлінські послуги – зміст функціональної діяльності державного органу стосовно вироблення і реалізації державної політики з регулювання певного сектору економіки чи соціального життя;

– муніципальні послуги – послуги, що надаються органами місцевого самоврядування, комунальними підприємствами, установами та організаціями [5, с. 118]. І хоча термін “муніципальні” не вживається у вітчизняному законодавстві (в Конституції України та Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” для характеристики діяльності самоврядних інституцій використовується термін “комунальні”), він є більш вдалим, оскільки охоплює не лише сферу “комунальних послуг”, що асоціюються з послугами водо- та теплозабезпечення, але й стосується таких аспектів діяльності органів місцевого самоврядування, як розгляд звернень громадян, управління об'єктами комунальної власності та інфраструктури тощо.

– соціальні послуги – комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих ситуаціях та потребують сторонньої допомоги з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя;

– адміністративні послуги – дія органу чи його апарату із забезпечення інтересів і свобод фізичних та юридичних осіб у контексті законодавчо визначених порядків реалізації своїх повноважень, що конкретизовані нормативно-правовими актами, зареєстрованими в законодавчо визначеному порядку.

Повертаючись до предмета дослідження проблеми, визначення поняття адміністративної послуги, доцільно звернути увагу на підхід І. Котюка, який за результатами узагальнення наукової думки щодо визначення адміністративної послуги вирізняє декілька підходів: 1) як характеристика діяльності органів державної влади щодо громадян, підприємств, організацій; 2) як діяльність органів державної влади щодо обслуговування населення, підприємств, організацій; 3) як послуги, що регулюються цивільним правом, а відповідальність за належну організацію несе орган виконавчої влади. Дослідник також обґрунтовує необхідність введення “інтегрального” поняття “публічні послуги”, що надаються державними структурами, органами місцевого самоврядування або іншими суб'єктами на рахунок публічних коштів. При цьому адміністративні послуги розглядаються як різновид публічних послуг, поряд із державними, муніципальними (комунальними) та управлінськими. Зміст адміністративних послуг запропоновано розглядати в контексті Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг та обмежитись у визначенні суб'єктного складу органами виконавчої влади. Так, І. Котюк формулює поняття адміністративної послуги як категорію адміністративного права, що породжує адміністративні правовідносини в реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їхньою заявою) у процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату [6, с. 106–107]. Однак, зміст сформульованого визначення не дозволяє вказати на те, що певна діяльність є адміністративною послугою.

З огляду на викладене вище, зосередимось на понятті “адміністративні послуги”, вживання якого, на нашу думку, є більш доцільним і коректним. Це зумовлено тим, що при використанні цього терміна вказують на суб'єкта, який надає такі послуги, – на адміністрацію (адміністративні органи) та владно-публічну (адміністративну) природу діяльності щодо надання цих послуг.

На думку К. Афанасьєва, адміністративними послугами є публічні (тобто державні та муніципальні) послуги, що надаються органами виконавчої влади, виконавчими органами місцевого самоврядування й іншими уповноваженими суб'єктами, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень [7, с. 28].

Своєю чергою, Е. Демський пропонує таке визначення: адміністративна послуга – це визначена на законодавчому рівні діяльність органів (посадових осіб) владних повноважень щодо створення умов для реалізації і захисту прав і законних інтересів або виконання обов’язків фізичними чи юридичними особами за їх зверненням з метою отримання визначеного законом корисного ефекту [8, с. 84].

У Законі України “Про адміністративні послуги” [9] (далі – Закон) адміністративні послуги визначено як результат здійснення владних повноважень суб’єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов’язків такої особи відповідно до закону.

У Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [10] зазначено, що адміністративна послуга – це 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). Уповноваженим суб’єктом у таких правовідносинах є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, державне підприємство, установа, організація, що на виконання закону надає адміністративну послугу.

Такі концептуальні положення знаходять своє продовження також у низці нормативно-правових актів, що регулюють відносини між органами публічної влади та суб’єктами звернення до них з різного роду заявами. Так, у Законі України “Про доступ до публічної інформації” встановлено порядок надання інформаційних послуг і визначено, що розпорядником інформації є суб’єкти владних повноважень: органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, інші суб’єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов’язковими для виконання [11]. Цей самий Закон урегулює відносини між розпорядником інформації та суб’єктом звернення до нього, яким може бути і фізична, і юридична особа, на запит якої розпорядник інформації зобов’язаний визначити спеціальні місця для роботи запитувачів з документами чи їх копіями, а також надавати право запитувачам робити виписки з них, фотографувати, копіювати, сканувати їх, записувати на будь-які носії інформації тощо. Подібні норми містяться і в інших нормативно-правових актах, що свідчить про розвиток та удосконалення системи адміністративно-правових відносин між органами публічної влади та підвладними суб’єктами.

Для повного розуміння та науково обґрунтованого визначення поняття “адміністративні послуги” вважаємо за доцільне визначити основні ознаки, притаманні цим послугам:

- 1) адміністративна послуга надається за заявою (зверненням) фізичної або юридичної особи;
- 2) надання адміністративних послуг пов’язано із забезпеченням умов для реалізації суб’єктивних прав конкретної особи;
- 3) адміністративні послуги надаються адміністративними органами і обов’язково через реалізацію владних повноважень. Тобто отримати конкретну адміністративну послугу можна лише у відповідному (як правило, тільки одному) адміністративному органі. Органом також буде вважатися будь-який суб’єкт (у т.ч. установа, організація, підприємство незалежно від форми власності), який на виконання закону чи в порядку делегування здійснює функції державного управління або місцевого самоврядування;
- 4) для отримання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам необхідно виконати певні вимоги, визначені законом (тобто має бути дотриманий встановлений порядок одержання відповідної послуги);
- 5) право на отримання особою конкретної адміністративної послуги та відповідне повноваження адміністративного органу має бути безпосередньо передбачено чинним законодавством;
- 6) результатом адміністративної послуги в процедурному значенні є адміністративний акт, що має індивідуальний характер (дозвіл, ліцензія, сертифікат та ін. рішення або дія адміністративного органу, яким задовольняється заява особи) та має конкретного адресата – одержувача адміністративної послуги, тобто особу, яка звернулася за цією послугою.

В. Тимощук зазначає, що поряд з обов'язковими ознаками адміністративних послуг існує і другорядна ознака, проте не менш назріла – 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 [5, с. 84].

Висновок. Підсумовуючи викладене вище, можемо зробити висновок про те, що поняття адміністративної послуги з їх ознаками та підходами до розуміння – надзвичайно складні та багатогранні категорії. Дослідження проблематики адміністративних послуг має бути спрямоване на вироблення єдиного теоретичного поняття, яке б вдало підтверджувалось практичною діяльністю державних виконавчих органів з реалізації владних повноважень, здійснюваних ними за вимогою підвладного суб'єкта. Саме тому, враховуючи наукові та законодавчі підходи визначення адміністративних послуг, можна стверджувати, що під поняттям “адміністративні послуги” варто розуміти публічні послуги, що надаються органами виконавчої влади, виконавчими органами місцевого самоврядування та іншими уповноваженими суб'єктами, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень щодо ухвалення згідно з нормативно-правовими актами на звернення юридичної або фізичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрації тощо.

1. Концепція адміністративної реформи в Україні від 17 вересня 2004 р. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/810/98>. 2. Адміністративна реформа – історія, очікування та перспектива. / упор. В. П. Тимощук. – К.: Факт, 2002. – 100 с. 3. Григораши О. І. Публічні послуги у сфері державного управління: поняття та зміст // Науковий вісник Чернівецького університету: Правознавство. – 2007. – № 385. 4. Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) : сборник / под общ. ред. Е. В. Гриценко, Н. А. Шевелевой. – М. : Волтерс Клувер, 2007. – с. 32. 5. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / І. Б. Коліушко (відп.ред.), В. П. Тимощук (авт.-упоряд.) – К. 2003. – 496 с. 6. Котюк І. Адміністративні послуги як категорія адміністративного права / І. Котюк // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2010. – № 84/2010. – С. 104–107. 7. Афанасьєв К.К. Адміністративні послуги: навчальний посібник / К. К. Афанасьєв. – Луганськ: РВВЛДУВС, 2010. – 175 с. 8. Демський Е. Ф. Адміністративні послуги та їх юридична природа / Е. Ф. Демський // Юридична наука : наук. юрид. журн. – 2011. – № 1(1) – С. 79–86. 9. Закон України “Про адміністративні послуги” від 06.09.2012 № 5203-VI – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>. 10. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80>. 11. Закон України “Про доступ до публічної інформації” <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.