

В. Т. Білоус

Національний університет державної податкової служби України,
д-р юрид. наук, проф.,
професор кафедри фінансового права

О. М. Буханевич

здобувач Інституту законодавства Верховної Ради України,
канд. юрид. наук, доц.

ДЕЯКІ ПИТАННЯ СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ НА ПІДЗАКОННОМУ РІВНІ

© Білоус В. Т., Буханевич О. М., 2016

Висвітлено періодизацію нормативного регулювання інституту адміністративних послуг на підзаконному рівні. Досліджено співвідношення термінів “адміністративна послуга”, “державна послуга” та “управлінська послуга”. Окремо розглянуто поняття терміна “послуга” в приватних відносинах.

Ключові слова: адміністративна послуга, адміністративна реформа, управлінська послуга, надання адміністративних послуг, Кабінет Міністрів України.

В. Т. Білоус, О. М. Буханевич

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ СТАНОВЛЕНИЯ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ В УКРАИНЕ НА ПОДЗАКОННОМ УРОВНЕ

Освещена периодизация нормативного регулирования института административных услуг на подзаконном уровне. Исследовано соотношение терминов “административная услуга”, “государственная услуга” и “управленческая услуга”. Отдельно рассмотрены понятия термина “услуга” в частных отношениях.

Ключевые слова: административная услуга, административная реформа, управленческая услуга, предоставление административных услуг, Кабинет Министров Украины.

V. T. Belous, A. M. Bukhanevich

SOME QUESTIONS FORMATION OF THE INSTITUTE OF ADMINISTRATIVE SERVICES IN UKRAINE BYLAW LEVEL

In the article investigate the periods regulatory institution of administrative services at the law level. Studied the ratio of the terms “administrative services”, “public service” and “management service”. Separately, the notion of the term “service” in private relations.

Key words: administrative service, administrative reform, management services, administrative services, the Cabinet of Ministers of Ukraine.

Постановка проблеми. Глибинний сенс нової історичної парадигми взаємовідносин 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 державних інститутів потребам реалізації та захисту прав людини, забезпечення їх пріоритетності перед усіма іншими цінностями демократичного суспільства.

У цьому контексті одним з нагальних завдань є запровадження нової ідеології функціонування органів публічної влади як діяльності із забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг. Держава повинна не лише “управляти” суспільством, а й надавати йому послуги. Громадяни у відносинах з державою є не прохачами, а споживачами послуг. Саме це потребує переосмислення ролі держави та зміни відносин між владою і громадянами, які повинні в повному обсязі користуватися публічними послугами, адже публічні послуги на практиці забезпечують конституційні права та свободи людини і громадянина [1].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Інститут адміністративних послуг після прийняття Закону “Про адміністративні послуги” у 2012 р. став об’єктом активних дискусій практично всіх знаних вітчизняних фахівців адміністративістів, зокрема І. Б. Коліушка, В. П. Тимошука, Т. О. Коломоєць, О. В. Кузьменко та інших.

Виклад основного матеріалу. Надання адміністративних послуг займає ключове місце у системі засобів забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів приватних осіб у публічній сфері, на що неодноразово звертали увагу провідні вітчизняні вчені в галузі адміністративного права [2, с. 80].

Сфера послуг сьогодні – це одна з найперспективніших галузей економіки, яка до того ж швидко розвивається. Вона охоплює торгівлю і транспорт, фінанси і страхування, комунальне господарство, освітні та медичні установи тощо. Практично всі організації тією або іншою мірою надають послуги. Проте протягом багатьох років інституту послуг не приділяли достатньої уваги. Незалежно від власного бажання кожен громадянин періодично вимушений звертатися до публічної адміністрації за отриманням паспорта чи оформленням субсидії, за реєстрацією себе як суб’єкта підприємницької діяльності чи для отримання посвідчення водія, дозволу на зберігання та носіння вогнепальної зброї тощо [3].

Надання послуг становить невід’ємну частину суспільного виробництва будь-якої країни. Під послугою загалом мається на увазі діяльність одного суб’єкта, що здійснюється за ініціативою іншого з метою задоволення потреб останнього. Вказана діяльність стає можливою лише за наявності двох обов’язкових умов: потреби в отриманні такої послуги та об’єктивної можливості її надати. Первісно послуги належали до сфери цивільно-правового регулювання. Однак, починаючи з 80-х років ХХ ст. в багатьох розвинених країнах (Великобританія, США, Канада, Нідерланди, Швеція, Фінляндія та ін.) змінилися пріоритети у сфері відносин між громадянами цих країн та органами публічної влади [4, с. 116]. Останні основним у своїй діяльності почали вважати саме надання якісних адміністративних послуг, беручи до уваги те, що людина, її права, свободи та законні інтереси є найвищою соціальною цінністю. Відповідно, громадяни у відносинах із владою є не прохачами, а споживачами послуг. При цьому держава в особі публічних суб’єктів орієнтується на потреби особи, так само як у приватному секторі надавачі послуг орієнтуються на потреби споживача (“клієнта”), його запити та очікування. Це фактично і було початком запровадження доктрини “служіння” (“надання послуг”). Отже, основою доктрини адміністративних послуг є концепція служіння держави (влади) людині (суспільству), тому категорія “послуг” у своїй основі має те саме навантаження, що й у приватному секторі, – це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за зверненням цієї особи [5, с. 9].

В Україні питання надання та регламентації адміністративних послуг вперше набуло державного рівня після видання Указу Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98 “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні”. Основною метою реформи було проголошено формування системи державного управління, яка стане близькою до

потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам. Відповідно до цієї Концепції однією з вихідних засад реформування центральних органів виконавчої влади була переорієнтація їх діяльності з суто адміністративно-розпорядчих функцій на надання державних управлінських послуг громадянам та юридичним особам, а також забезпечення дії принципу верховенства права [6].

Категорію “управлінські послуги” небезпідставно критикували, оскільки під нею, як правило, розуміють обслуговування власне управлінського процесу, зокрема у приватному секторі виробництва. Крім того, існує “широке” розуміння поняття управлінських послуг, фактично тотожне поняттю “державні послуги”, яке охоплює також послуги, за надання яких органи державної влади та місцевого самоврядування несуть опосередковану відповідальність, хоча безпосередньо їх не надають (наприклад, медична допомога) [7, с. 103].

Своєю чергою, поняття “державні послуги” наведено у Законі України “Про оподаткування прибутку підприємств”, під якими слід було розуміти будь-які платні послуги, обов’язковість отримання яких встановлюється законодавством та які надаються фізичним чи юридичним особам органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та створеними ними установами і організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів. До терміна “державні послуги” не включалися податки, збори (обов’язкові платежі), визначені Законом України “Про систему оподаткування” [8, п. 7.11.13 ст. 7].

При цьому необхідно зробити декілька зауважень. По-перше, цей Закон стосується фінансових правовідносин, тому в ньому зроблено акцент на платності. Безумовно, державні послуги загалом та адміністративні зокрема можуть бути також і безоплатними. По-друге, поняття “державні послуги” є ширшим, ніж “адміністративні послуги”, оскільки крім останніх воно містить також послуги, які надають державні установи та організації (освітні, медичні послуги тощо). В цьому сенсі, було б коректно розрізняти категорії “державних” та “муніципальних” послуг, залежно від джерела фінансування суб’єктів, що надають такі послуги. Своєю чергою, державні та муніципальні послуги разом можна назвати “публічними послугами”. Адміністративні послуги – це частина публічних послуг, які надаються органами державної та місцевої влади [7, с. 104, 105].

Слід підтримати позицію В. П. Тимощука, згідно з якою для підвищення ефективності виконання завдань держави та місцевого самоврядування доцільно використовувати поняття – “публічні послуги”, тобто всі послуги, які надаються публічним сектором і за надання яких відповідальність несе публічна влада. Але, зважаючи на проблематичність перспектив реформування найближчим часом таких сфер публічного сектора як охорона здоров’я, комунальні послуги тощо, є цілком обґрунтованою пропозиція обмежитися для початку впорядкуванням системи адміністративних послуг, тобто послуг, що надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [4, с. 117].

В. Б. Авер’янов, наголошуючи на недоречності вживання поняття “управлінські послуги” акцентує увагу не на “владно-організаційному” аспекті відповідних дій (оскільки “управління” – це владно-організуючий вплив), а на тій ознаці, що вони здійснюються органами публічної (державної й самоврядної) адміністрації. Тобто найдоцільнішим є термін “адміністративні послуги” [9, с. 38]. Вчений пропонує пояснення, що зазначена термінологічна заміна ґрунтується на визнанні того очевидного факту, що державна влада – це реалізація аж ніяк не тільки правомочностей, що зобов’язують громадянина, але й виконання певних обов’язків держави перед громадянином, за стан чого (виконання) вона цілком відповідальна перед ним. Кількість таких обов’язків є головною ознакою справжньої демократичної держави [10, с. 126].

І. Б. Коліушко та В. П. Тимошук стверджують, що визначення “адміністративні” є більш вдалим і тому, що вказує на суб’єкта, який надає такі послуги, – на адміністрацію, адміністративні органи. Крім того, прикметник “адміністративні” характеризує владно-публічну (адміністративну) природу діяльності щодо надання цих послуг [4, с. 117]. Разом з цим саме чітке виокремлення правової категорії адміністративних послуг дає змогу вирішувати питання запровадження елементів госпрозрахунку в діяльності органів публічної влади, які ці послуги надають. Не менш важливим, на думку вчених, також є і той факт, що розуміння юридичного змісту такого явища, як

адміністративні послуги, дозволяє уніфіковано регулювати відповідні відносини та впроваджувати нові організаційні форми надання адміністративних послуг – створювати так звані “універсами послуг” [7, с. 105; 11, с. 29; 12, с. 36].

З огляду на викладене ми цілком підтримуємо головних ідеологів запровадження теорії послуг в Україні – представників науки адміністративного права (В. Б. Авер’янов, І. П. Голосніченко, І. Б. Коліушко, В. П. Тимошук) щодо доцільності використання у чинному законодавстві поняття “адміністративні послуги”, а не “державні (управлінські) послуги”. Для підвищення ефективності державного управління необхідно акцентувати увагу на діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, саме цьому слугує категорія “адміністративні послуги”. Виокремлення відносин щодо надання адміністративних послуг дає змогу змінювати характер відносин між адміністративними органами та приватними особами; відмежовувати публічно-службову діяльність адміністративних органів від їх господарської діяльності; може використовуватися для розмежування діяльності органів влади щодо вироблення політики (розроблення політичних програм, нормативних актів) та поточного адміністрування (вирішення конкретних життєвих ситуацій) [13, с. 50].

Для розвитку положень Концепції адміністративної реформи в Україні приймається низка нормативних і програмно-організаційних документів, у яких питання адміністративних послуг отримують практичний вимір. У 2001 році Президент України схвалив заходи щодо реалізації основних напрямків конкурентної політики на 2002–2004 роки, які передбачали оптимізацію обсягів господарської діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [14]. У 2004 році Кабінет Міністрів України затвердив Програму розвитку державної служби на 2005–2010 роки, яка до заходів гармонізації системи державної служби зараховує орієнтацію стратегічного планування діяльності державних органів на надання державних послуг [15].

Окремі питання надання адміністративних послуг врегульовано постановами Кабінету Міністрів України від 25 червня 2001 року № 702 “Про порядок використання коштів, отриманих органами державної влади від надання ними послуг відповідно до законодавства, та її розміри” [16] та від 17 травня 2002 року № 659 “Про затвердження переліку груп власних надходжень бюджетних установ, вимог щодо їх утворення та напрямів використання” [17].

Одним з основних документів державної політики в частині реформування сфери надання адміністративних послуг є схвалена Кабінетом Міністрів України в лютому 2006 року Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [18]. Завданням цієї Концепції є визначення принципів та напрямів подальшого реформування діяльності органів виконавчої влади у сфері адміністративних послуг. Незважаючи на те, що ця Концепція мала у своїй назві основним адресатом органи виконавчої влади, можна без сумніву стверджувати, що більшість її положень є однозначно актуальними і прийнятними також для органів місцевого самоврядування.

У Концепції Уряд зафіксував теоретичні аспекти доктрини адміністративних послуг (поняття та ознаки, принципи надання адміністративних послуг) та визначив основні задачі: 1) законодавчої спрямованості (визначення повноважень з надання адміністративних послуг виключно на рівні закону; неподрібнення адміністративної послуги; обґрунтованість плати та її розмірів; належні терміни надання адміністративної послуги; спрощення порядку надання адміністративних послуг тощо); 2) практичної спрямованості (встановлення зручних графіків прийому громадян; належний доступ до інформації; заборона перекладення обов’язків адміністративних органів на споживачів, вимагання додаткових документів; ставлення до споживачів як до прохачів тощо) [5, с. 15].

Кабінет Міністрів України планував серед іншого максимально децентралізувати надання адміністративних послуг з метою їх наближення до мешканців конкретної адміністративно-територіальної одиниці. Інше важливе завдання, яке ставилося у Концепції, – запровадити найефективніші форми надання адміністративних послуг. Зокрема, однією з таких форм є впровадження універсамів послуг як організації надання всіх або найбільш поширених адміністративних послуг певного адміністративно-територіального рівня в одному приміщенні (хоча сам термін “універсам послуг” у Концепції і не вживається).

Значну увагу Кабінет Міністрів України у Концепції приділив визначенню критеріїв, які мають входити до стандартів надання адміністративних послуг та відповідно до яких буде оцінюватися якість їх надання, зокрема: 1) результативності (цей критерій стосується спрямованості на позитивне вирішення справи); 2) своєчасності (надання адміністративної послуги у терміни, обумовлені у нормативно-правових актах, та встановлення у законодавстві обґрунтованих термінів); 3) доступності (місцезнаходження адміністративного органу; наявність транспортної розв'язки, вказівних знаків, під'їзних шляхів та місць для паркування транспортних засобів; доступ до приміщення без будь-яких перепусток; безкоштовний доступ до бланків тощо); 4) зручності організації надання адміністративних послуг, що передбачає: можливість вибору альтернативного способу звернення за наданням адміністративної послуги (поштою, електронною поштою); надання адміністративних послуг за принципом “єдиного вікна”; зручний графік приймання споживачів; зручний порядок оплати адміністративних послуг тощо; 5) відкритості інформації щодо адміністративних послуг, що передбачає: вільний доступ до інформації щодо порядку надання адміністративних послуг, необхідного пакета документів для замовлення адміністративної послуги, правил заповнення формулярів, термінів розгляду адміністративної справи, розмірів плати за надання адміністративної послуги, можливих підстав для відмови у видачі адміністративного акта та способів його оскарження; повноту та актуальність інформації, її розміщення на інформаційних стендах, на сайті органу та у інших джерелах; надання консультативної допомоги, в тому числі за допомогою засобів телефонного зв'язку, поштового зв'язку, електронної пошти; 6) ввічливість та повагу до громадянина, що включає: рівне ставлення до всіх споживачів послуг; наявність належних побутових зручностей у приміщенні адміністративного органу тощо; 7) професійність, що передбачає наявність у працівників адміністративних органів відповідних знань та навичок, що виявляється у точному виконанні обов'язків, наданні консультацій тощо [5, с. 15, 16].

Висновки. Отже, кінцевими результатами відповідного дослідження є:

- продемонстровано періодизацію нормативно-правового регулювання інституту адміністративних послуг на підзаконному рівні, до прийняття Закону “Про адміністративні послуги”;
- у рамках аналізу становлення інституту адміністративних послуг на підзаконному рівні, розкрито співвідношення термінів “адміністративна послуга”, “державна послуга” та “управлінська послуга”.

1. Україна 2020: стратегія національної модернізації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.google.com.ua/url?url=http://old.radakmu.org.ua/file/Strategy%25202020.doc&rct=j&q=&esrc=s&sa=U&ei=epiXVYacLubfywOhn6a4Cw&ved=0CBMQFjAA&usg=AFQjCNHwMkgxAPf6ySCuNU6r61gXhJZlma>. 2. Демський Е. Ф. Адміністративні послуги та їх юридична природа / Е. Ф. Демський // Юридична Україна. – 2010. – № 1 (1). – С. 79-86. 3. Лєгеза Є.О. Характеристика адміністративних послуг, що надаються міліцією громадської безпеки / Є.О. Лєгеза // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://radnik.info/pidrychnuku/admin-pravo/493-stetsenko/21477-2012-06-24-12-33-37.html> 4. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упорядник В. П. Тимощук. – К.: Факт, 2003. – 496 с. 5. Тимощук В. Адміністративні послуги: Посібник / [В. Тимощук]; Швейцарсько-український проект “Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO”. – К.: ТОВ “Софія-А”. – 2012. – 104 с. 6. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/810/98>. 7. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: Моногр. / І. Б. Коліушко. – К.: Факт, 2002. – 260 с. 8. Про оподаткування прибутку підприємств: Закон України від 28 грудня 1994 року № 334/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 4. – Ст. 28. 9. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с. 10. Авер'янов В. До питання про поняття так званих “управлінських послуг” /

В. Б. Авер'янов // *Право України*. – 2002. – № 6. – С. 125–127. 11. *Адміністративна реформа для людини: науково-практичний нарис* / І. Б. Коліушко, В. Б. Авер'янов, В. П. Тимоцул, Р. О. Куйбіда, І. П. Голосніченко. – К.: Факт, 2001. – 72 с. 12. *Адміністративна реформа – історія, очікування та перспективи* / Упорядник В. Тимоцул. – К.: Факт, 2002. – 100 с. 13. Писаренко Г. М. *Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07* / Г. М. Писаренко. – Одеса, 2006. – 196 с. 14. *Про Основні напрями конкурентної політики на 2002-2004 роки: Указ Президента України від 19 листопада 2001 року № 1097/ 2001* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1097/2001> 15. *Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005-2010 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 року № 746* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/746-2004-n>. 16. *Про порядок використання коштів, отриманих органами державної влади від надання ними послуг відповідно до законодавства, та її розміри: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 червня 2001 року № 702* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/702-2001-n>. 17. *Про затвердження переліку груп власних надходжень бюджетних установ, вимог щодо їх утворення та напрямів використання: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 травня 2002 року № 659* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/659-2002-n>. 18. *Про затвердження переліку груп власних надходжень бюджетних установ, вимог щодо їх утворення та напрямів використання: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 травня 2002 року № 659* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/659-2002-n>.