

АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ

У статті висвітлюється юридична природа поняття «адміністративні послуги» та формулюється його визначення. Аналізується сучасний стан функціонування цих послуг та їх подальші перспективи.

Ключові слова: адміністративна послуга, органи державної влади, органи місцевого самоврядування.

**Мельніченко
Аліса Сергіївна**

Актуальність теми. Згідно зі статтею 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової гілок влади здійснюють свої повноваження в установлених Конституцією межах і відповідно до законів України. Визначальною ознакою правової держави є забезпечення прав і законних інтересів громадян у відносинах із державними органами. Саме надання різноманітних адміністративних послуг громадянам чи юридичним особам є новим форматом оцінювання їх взаємовідносин. У свою чергу, визначальним критерієм оцінювання діяльності органів влади стає задоволення потреб громадян в отриманні якісних адміністративних послуг.

Хоча у 2012 році був прийнятий Закон України «Про адміністративні послуги», проте багато питань залишаються дискусійними й донині. Зокрема, у процесі реалізації права на адміністративні послуги трапляються недоліки законодавчого регулювання. Недосконалим залишається й механізм втілення нормативно-правових приписів у життя.

Крім того, необхідно проаналізувати юридичну природу цього інституту та з'ясувати, чи відповідає сучасним реаліям законодавче визначення поняття «адміністративна послуга».

Саме це й визначає актуальність теми дослідження.

Практичний аспект. Висновки цього дослідження можна використати в науковій сфері — для розвитку

науки адміністративного права (зокрема й інституту адміністративних послуг). Деякі зазначені в роботі положення можуть бути впроваджені в юридичну практику (скажімо, це сформульовані правові пропозиції, щодо перспектив функціонування адміністративних послуг).

Аналіз останніх досліджень. Питанням адміністративних послуг присвячувалася достатня увага в зарубіжній та вітчизняній юридичній літературі. Деякі їх аспекти висвітлюються у працях В. Авер'янова, О. Андрійко, Р. Безсмертного, І. Бондаренко, Н. Васильєвої, А. Вишневіцького, І. Голосніченко, В. Долечека, В. Євдокименко, А. Кабанця, О. Карпенка, І. Коліушка, В. Колпакова, А. Ліпенцева, В. Марченко, Є. Матвіїшина, Т. Мотренко, Н. Нижника, О. Оболенського, Г. Писаренко, В. Сороро, В. Тимошука, А. Чемериса, Н. Чухранова та інших.

Метою цієї роботи є проведення комплексного аналізу теоретичних положень щодо надання адміністративних послуг — з'ясування їх юридичної природи та поняття, аналіз сучасного стану та проблем якості цих послуг, розроблення на цій основі перспективних напрямів функціонування адміністративних послуг.

Виклад основного матеріалу. Для ґрунтовного дослідження питань інституту адміністративних послуг необхідно передусім з'ясувати значення поняття «адміністративні послуги» та охарактеризувати його юридичну природу.

Тлумачний словник української мови пояснює термін «послуги» як: дію, вчинок, що приносить користь,

надає допомогу іншому; діяльність підприємств, організацій, окремих осіб, виконувана для задоволення чийх-небудь потреб, обслуговування; система господарсько-побутових вигод, що надаються населенню [1, с. 433].

У юридичній літературі також існують різні погляди щодо поняття «послуга».

Деякі вчені вважають, що послугою є діяльність, спрямована на отримання нематеріального результату [2, с. 171; 3, с. 136].

Проте видається, що таке трактування є звуженим.

Так, ще О. Йоффе зазначав, що послуга — це діяльність, результат якої не отримує матеріального або у предметного втілення; він відображається в юридичних наслідках — придбанні прав та обов'язків суб'єктом, для якого він створюється (тобто тут об'єктом відповідних правовідносин є сама дія) [4, с. 166].

Отже, послуга — це певна діяльність з метою задоволення потреб людей, результат якої може мати як матеріальне, так і нематеріальне вираження.

Що ж необхідно розуміти під поняттям «адміністративна послуга»?

З'ясувати це можна лише після характеристики юридичної природи цього явища.

На думку Е. Демського, до характерних її особливостей належать такі ознаки: надаються виключно органами владних повноважень у порядку здійснення ними завдань і функцій у межах, визначених законом; пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними чи юридичними особами прав, свобод

і законних інтересів, через вирішення відповідних процедурних питань; надання адміністративних послуг презюмується (вбачається) за рахунок коштів державного чи місцевого бюджетів, тобто має бути безоплатним [5, с. 147].

Н. Козаченко зазначає, що можна виділити ряд ознак, які притаманні інституту адміністративних послуг: надання за заявою фізичної або юридичної особи [6, с. 197; 7, с. 15]; стосується прав та/або обов'язків такої особи, тобто адміністративна послуга надається заради забезпечення умов для набуття, зміни чи припинення прав та/або обов'язків осіб; надання адміністративними органами (насамперед органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, іншими державними органами) обов'язково через реалізацію владних повноважень, адже адміністративний орган володіє «монополією» на надання конкретної адміністративної послуги [6, с. 197–198].

К. Ніколаєнко вважає, що особливими ознаками адміністративних послуг є: мета — реалізація права/виконання обов'язку; сфера застосування послуги (наприклад, соціальна, підприємницька); форма звернення — заява/повідомлення; суб'єкт надання адміністративної послуги (діяч) — орган виконавчої влади/орган місцевого самоврядування; суб'єкт одержання адміністративної послуги (адресат) — фізична особа/юридична особа; вартість надання адміністративної послуги — платні послуги/безоплатні послуги; джерело фінансування — державний бюджет/місцевий бюджет; зміст послуги —

реєстрація/дозвіл/ліцензія/патент/паспорт/посвідчення тощо [8, с. 272].

Таким чином, для адміністративних послуг характерні такі основні ознаки: надаються за заявою фізичної або юридичної особи; надаються виключно уповноваженими органами (насамперед органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, іншими державними органами); пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними чи юридичними особами прав, свобод і законних інтересів (зміст послуги — реєстрація/дозвіл/ліцензія/патент/паспорт/посвідчення тощо); здійснюються за рахунок коштів державного чи місцевого бюджетів (може бути безоплатною), у деяких випадках — платною.

Отже, адміністративна послуга — результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що забезпечує реалізацію фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою.

Водночас, наведене в Законі України «Про адміністративні послуги» (далі — Закон) визначення поняття «адміністративна послуга» також має право на існування, оскільки повністю відповідає його юридичній природі [9].

Саме згадуваний Закон допоміг урегулювати низку питань, які виникали до його прийняття як на практиці, так і в науці. Сьогодні активно реалізуються його положення, адміністративні послуги переходять на новий, вищий рівень.

Так, розбудовується мережа центрів надання адміністративних послуг. Вони функціонують за принципом

«єдиного вікна», що сприяє підвищенню ефективності, зручності й доступності одержання цих послуг громадянами. Також існує проект «Адміністративні послуги: спрощений доступ через пошту», який дає змогу отримати адміністративні послуги через відділення поштового зв'язку [10].

Окрім того, впроваджуються низка пілотних проектів. Так, були створені центри адміністративних послуг «Прозорий офіс» (м. Вінниця), «Регіональний віртуальний офіс електронних адміністративних послуг» (Дніпропетровська обл.). Спеціальні веб-ресурси з питань адміністративних послуг також впроваджено Волинською облдержадміністрацією, Київською міськдержадміністрацією, Луцькою міськрадою. Крім того, запровадження постійного моніторингу виконання органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування вимог Закону України «Про адміністративні послуги» стало важливим кроком у напрямі посилення контролю за якістю надання адміністративних послуг населенню [10].

Спостерігається тенденція до покращення якості надання адміністративних послуг. Так, якщо у 2003 році 70–80 % респондентів негативно оцінювали їх, то станом на сьогодні позитивно відгукується 50–60 % користувачів цих послуг.

Отож багато позитивних кроків уже зроблено.

Проте цей інститут не позбавлений і недоліків.

Зокрема, недостатньо впорядкованим є надання електронних адміністративних послуг та неналагоджений механізм їх реалізації, а це

важливий напрям, який «створює необхідні умови для підвищення ефективності, прозорості, відкритості діяльності органів державної влади з використання ІКТ (інформаційно-комунікаційні технології)» [11, с. 217]. Тому необхідно комплексно підійти до цього питання: по-перше, створити єдину централізовану електронну систему, по-друге, залучити компетентних спеціалістів і забезпечити їм належне навчання для отримання високої кваліфікації, по-третє, налагодити ефективне програмне забезпечення.

Хоча Закон України «Про адміністративні послуги» був прийнятий у 2012 році, проте ще й досі не сформовані мережі центрів надання адміністративних послуг, а ті, що функціонують, є поодинокими й розбудованими лише в деяких регіонах (тобто нерівномірно). Тому, на жаль, і донині не забезпечені рівні умови доступу громадян до цих послуг.

Крім того, поки що не всі послуги можна отримати через центри надання адміністративних послуг. До прикладу, послуги з оформлення землі, дозвільних документів у сфері будівництва та реєстрації нерухомості, оформлення документів, що посвідчують особу, тощо [12].

Досі не прийнято низку нормативно-правових актів, які регулювали б усі питання, які виникають на практиці. Зокрема, це закон, що регулює питання порядку та розмірів адміністративного збору.

Зважаючи на зазначені недоліки та позитиви функціонування інституту надання адміністративних послуг, можна виокремити основні перспективи його функціонування.

По-перше, це забезпечення належного нормативно-правового забезпечення — прийняття необхідних законів та підзаконних актів, які ефективно регулювали б суспільні відносини, усунули наявні прогалини.

По-друге, децентралізація, яка суттєво розвантажує органи виконавчої влади.

По-третє, визначення вичерпного переліку послуг, які повинні надаватися уповноваженими суб'єктами, та збільшення їх кількості, різновидів.

По-четверте, створення системи адміністративних центрів, які забезпечували б рівні можливості для громадян різних регіонів.

По-п'яте, створення спрощеної системи надання послуг, в тому числі й за допомогою створення ефективної системи електронних адміністративних послуг.

По-шосте, розроблення програми для розвитку спроможності керівників ЦНАП і проведення навчальних заходів [10].

По-сьоме, сприяння поширенню громадського моніторингу якості надання послуг і впровадження конкурсу на кращі практики надання адміністративних послуг («Приязна адміністрація») [10].

Висновок. У статті з'ясовані основні теоретичні питання стосовно поняття та юридичної природи адміністративних послуг. Останнє поняття пропонується трактувати як результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що забезпечує реалізацію фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою.

Аналіз сучасного стану досліджуваного інституту дає підстави зробити висновки про наявність як позитивних, так і негативних особливостей надання адміністративних послуг.

Саме тому пропонується визначити основні перспективи його розвитку, зокрема: забезпечення належного нормативно-правового забезпечення; децентралізація; визначення вичерпного переліку послуг, які повинні надаватися уповноваженими суб'єктами, та збільшення їх кількості, різновидів; створення системи адміністративних центрів; створення спрощеної системи надання послуг, у тому числі й за допомогою створення ефективної системи електронних адміністративних послуг; розроблення програми для розвитку спроможності керівників ЦНАП і проведення навчальних заходів та поширення громадського моніторингу якості надання послуг.

Напрями подальших наукових досліджень. Необхідними є подальші дослідження стосовно виявлення проблем реалізації адміністративних послуг і пошук шляхів їх подолання. Основні положення щодо недоліків та перспектив розвитку аналізованих послуг можна врахувати для подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел:

1. Великий тлумачний словник української мови. — Ірпінь : Перун, 2001. — 756 с.
2. Луць В. В. Контакти у підприємницькій діяльності / Луць В. В. — К., 1999. — 560 с.
3. Мірзоян А. А. Послуга як цивільно-правова категорія / А. А. Мірзоян //

Міжнародне право і національне законодавство : зб. наук. пр. проф.-викл. складу кафедри правових дисциплін. — К., 2005. — 136 с.

4. Иоффе О. С. Обязательное право / Иоффе О. С. — М. : Юрид. лит., 1975. — 880 с.

5. Демський Е. Ф. Інститут адміністративних послуг у структурі адміністративних послуг / Е. Ф. Демський // Південноукраїнський правничий часопис. — 2010. — № 1 — С. 145–151.

6. Козаченко Н. Нормативно-правове регулювання діяльності державних службовців з надання адміністративних послуг в Україні / Н. Козаченко // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. — 2013. — Вип. 1 (16). — С. 194–202.

7. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / за заг. ред. В. П. Тимошука. — К. : ФОП Москаленко О. М. — 392 с.

8. Ніколаєнко К. В. Сутність та ознаки адміністративних послуг / К. В. Ніколаєнко // Держава і право. — 2009. — Вип. 43. — С. 269–276.

9. Про адміністративні послуги [Електронний ресурс] : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

10. Стан та проблеми реформування системи адміністративних послуг в Україні [Електронний ресурс] / Національний інститут стратегічних досліджень. — Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1373/>.

11. Требик Л. П. Стан та перспективи надання електронних адміністративних послуг громадянам державними службовцями / Л. П. Требик // Університетські наукові записки. — 2014. — № 4. — С. 217–222. — Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2014_4_30.

12. Звіт про реалізацію в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» (липень 2012 року – жовтень 2013 року), 31.10.13 [Електронний ресурс] // Ініціативи «Партнерство “Відкритий Уряд”» : офіц. веб-сайт. — Режим доступу : http://www.ogp.gov.ua/sites/default/files/content/3%D0%B2%D1%96%D1%82_OGP_2013.pdf.

Мельниченко А. С. Административные услуги: современное состояние и перспективы.

В статье автором проанализирована правовая природа понятия «административные услуги» и сформулировано их определение. Проанализировано современное состояние функционирования этих услуг и их дальнейшие перспективы.

Ключевые слова: административная услуга, органы государственной власти, органы местного самоуправления.

Melnychenko A. S. Administrative services: modern state and perspectives.

This article reveals legal nature of the notion “administrative services” and proposes its definition. Author analyzed modern state of their realization and future perspectives.

Key words: administrative service, state power bodies, local self-government authorities.