

РОЗДІЛ 7 АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.951

КЛАСИФІКАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ CLASSIFICATION OF ADMINISTRATIVE SERVICES

Буханевич О.М.,

*кандидат юридичних наук, доцент, здобувач
Інституту законодавства Верховної Ради України*

У статті на основі аналізу законодавства у сфері надання адміністративних послуг та існуючих наукових підходів до виділення певних видів таких послуг розглянуто класифікацію адміністративних послуг в залежності від тих чи інших підстав. Отримані результати є підґрунтям для здійснення заходів щодо удосконалення законодавства в частині систематизації адміністративних послуг.

Ключові слова: адміністративні послуги, державні послуги, муніципальні послуги, суб'єкти надання адміністративних послуг, суб'єкти звернення, класифікація адміністративних послуг.

В статье на основе анализа законодательства в сфере предоставления административных услуг и существующих научных подходов к выделению определенных видов таких услуг рассмотрена классификация административных услуг в зависимости от тех или иных оснований. Полученные результаты являются основой для осуществления мероприятий по совершенствованию законодательства в части систематизации административных услуг.

Ключевые слова: административные услуги, государственные услуги, муниципальные услуги, субъекты предоставления административных услуг, субъекты обращения, классификация административных услуг.

On the basis of legislation in the field of administrative services and the existing scientific approaches to the allocation of certain types of services examined the classification of administrative services depending on certain grounds. The results are the basis for the implementation of measures to improve legislation in the systematization of administrative services.

Key words: administrative services, public services, municipal services, subjects of administrative services, subject of appeal, classification of administrative services.

Актуальність теми. Появу терміну «адміністративні послуги» у вітчизняній правовій доктрині пов'язують з початком адміністративної реформи в Україні, яка стала наслідком необхідності реагування держави на зміни, що відбуваються у суспільних відносинах. Даний етап розвитку українського суспільства позначився активним запровадженням європейських стандартів, зміною принципів і форм відносин між владою і громадянами, впровадженням нової філософії державно-управлінської діяльності, суть якої полягає не в управлінні суспільством, а в наданні послуг, у «служінні» інтересам суспільства і людини. Ключовим етапом у розвитку законодавства у сфері надання адміністративних послуг стало прийняття Закону України «Про адміністративні послуги». Однак цей закон не систематизує адміністративні послуги та не вирішує питання поділу останніх на види. Водночас упорядкування адміністративних послуг в єдину систему є невід'ємною умовою, що впливає на покращення їх якості. У зв'язку з цим та задля поліпшення системи надання адміністративних послуг особливої уваги набуває проблема їх класифікації.

Проблематиці вдосконалення системи надання адміністративних послуг присвячені праці таких вчених, як В.Д. Бакуменко, І.П. Голосніченко, І.Б. Ко-

ліушко, В.К. Колпаков, Ю.В. Оніщика, Г.М. Писаренко, О.В. Таможній, В.П. Тимошук, О.Г. Циганов, М.М. Шапоренко та ін. Проте через недостатню розробленість теоретико-методологічних засад систематизації всієї сукупності адміністративних послуг означена тематика залишається сьогодні актуальною. З огляду на викладене, метою статті є аналіз законодавчих та наукових підходів до виділення певних видів адміністративних послуг та формулювання власної позиції, за якими критеріями доцільно класифікувати такі послуги.

Виклад основного матеріалу. Вміст і специфіка функціонування системи адміністративних послуг обумовлюють наявність значної кількості класифікацій. Так, враховуючи вимоги ст. 5 та 11 Закону України «Про адміністративні послуги» [1], можна виділити такий критерій, як платність адміністративних послуг для їх отримувачів. На підставі цього слід розподіляти адміністративні послуги на платні та безоплатні. Плата за надання адміністративних послуг з суб'єктів звернення справляється лише у випадках, передбачених законом. Якщо у законі не передбачено, що адміністративна послуга є платною, то вона є виключно безоплатною для особи і жодні кошти за її надання справлятися не можуть.

Зауважимо, що коли мова йде про життєво необхідні для людини послуги до питання платності адміністративних послуг, законодавець повинен підходити скрупульозно та прагнути збільшити кількість саме безоплатних послуг. При цьому слід зазначити, що при використанні такого поняття, як «безвідплатність адміністративних послуг», потрібно мати на увазі, що будь-яка діяльність має свою ринкову вартість. Тому коли йдеться про безоплатність адміністративних послуг, це не означає, що ніхто не компенсує дану діяльність. У зв'язку з цим використання терміну «безвідплатність щодо адміністративних послуг» у деякій мірі є некоректним.

Наведена вище класифікація обумовлює виділення наступного критерію розподілу адміністративних послуг – джерело фінансування. Фінансове та інше забезпечення діяльності системи суб'єктів надання адміністративних послуг здійснюється виключно за рахунок Державного бюджету України, відповідних місцевих бюджетів [1, ч. 1 ст. 18]. В залежності від того, за рахунок яких коштів здійснюється надання адміністративних послуг, доцільно виокремити послуги, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету, та послуги, що фінансуються за рахунок коштів місцевого бюджету. Дана класифікація надає повну картину фінансування адміністративних послуг, на основі якої можна відобразити відсоткову частку кожної послуги в загальному масиві всіх адміністративних послуг.

Сьогодні значні зусилля реформаторів направлені на забезпечення надання адміністративних послуг дистанційно. Надання адміністративних послуг в електронній формі та доступ суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги з використанням мережі Інтернет забезпечуються через Єдиний державний портал адміністративних послуг, який є офіційним джерелом інформації про надання адміністративних послуг в Україні [1, ч. 1 ст. 17]. Втім слід враховувати, що адміністративні послуги також надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо та через центри надання адміністративних послуг [1, ч. 1 ст. 9]. У зв'язку з цим можна визначити ще один критерій – порядок їх надання. За цим критерієм доцільно виділити такі адміністративні послуги: 1) послуги, що надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо; 2) послуги, що надаються через центри надання адміністративних послуг; 3) послуги, що надаються через Єдиний державний портал адміністративних послуг.

Аналіз законодавчої дефініції, що закріплена у п. 3 ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги», дозволяє виділити такий критерій класифікації, як залежно від суб'єктів надання адміністративних послуг. У відповідності до даного підходу доцільно розрізняти адміністративні послуги на державні та муніципальні. Державні послуги – це послуги, що надаються органами державної влади за рахунок коштів державного бюджету. Муніципальні послуги – це послуги, що надаються органами місцевого самоврядування за рахунок коштів місцевого бюджету.

Необхідно відмітити, що державні та муніципальні послуги будуть адміністративними лише в разі здійснення відповідними суб'єктами владних повноважень, інакше це вже будуть інші послуги, передбачені законодавством.

Упорядкування системи адміністративних послуг – основний напрям наближення влади до пересічного громадянина, задоволення його потреб, захисту прав та свобод. З метою ведення обліку таких послуг, удосконалення процедури їх надання на платній і безоплатній основі, забезпечення відкритого і безоплатного доступу до інформації про цей напрям діяльності публічної адміністрації в Україні запроваджено Реєстр адміністративних послуг, порядок ведення якого затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 57 [2].

З огляду на це О.Г. Циганов зазначає, що розподіл адміністративних послуг за суб'єктами надання можна розширити. Тоді адміністративні послуги органів публічної влади України, відповідно до адміністративно-територіального поділу країни, можна класифікувати на ті, що надаються: 1) центральними органами виконавчої влади та іншими державними органами, їх територіальними органами, підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери їх управління; 2) органами влади Автономної Республіки Крим (їх структурними підрозділами), в тому числі місцевими райдержадміністраціями органів місцевого самоврядування (їх виконавчими органами) в Автономній Республіці Крим; 3) облдержадміністраціями та райдержадміністраціями у відповідній області (їх структурними підрозділами), а також органами місцевого самоврядування (їх виконавчими органами) у відповідній області; 4) Київською та Севастопольською міськдержадміністраціями та районними у м. Київ та м. Севастополь держадміністраціями (їх структурними підрозділами), а також органами місцевого самоврядування (їх виконавчими органами) у м. Київ та м. Севастополь [3, с. 64]. Зауважимо, що Закон України «Про адміністративні послуги» встановив вичерпний перелік суб'єктів, які можуть надавати адміністративні послуги [1, п. 3 ст. 1], тобто підприємства, установи та організації незалежно від форм власності не можуть надавати адміністративні послуги. Тому дані суб'єкти не слід виділяти серед суб'єктів надання адміністративних послуг.

Враховуючи те, що надання адміністративних послуг в електронній формі та доступ суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги з використанням мережі Інтернет забезпечуються через Єдиний державний портал адміністративних послуг, розподіл таких послуг за суб'єктами їх надання ще більше деталізується. У даному випадку адміністративні послуги органів публічної влади України за цим критерієм поділяються на ті, що надаються: 1) центральними органами виконавчої влади та їх територіальними органами; 2) державними колегіальними органами та їх територіальними органами; 3) іншими центральними органами виконавчої влади та їх територіальними органами (державні агентства,

державні інспекції, державні служби); 4) органами виконавчої влади Автономної Республіки Крим та їх структурними підрозділами; 5) місцевими органами виконавчої влади [3, с. 64].

Крім цього, І.Б. Коліушко та В.П. Тимошук виділяють види адміністративних послуг за змістом адміністративної діяльності щодо їх надання, зокрема: 1) видача дозволів (на зайняття окремими видами підприємницької діяльності; на проведення мітингів, демонстрацій; на розміщення реклами; на зберігання і носіння зброї; на перевезення надгабаритних, великовагових вантажів та ін.), у тому числі акредитація, атестація, сертифікація (наприклад, акредитація вищих навчальних закладів, закладів охорони здоров'я; атестація підприємств, робочих місць; сертифікація товарів, робіт і послуг); 2) реєстрація з веденням реєстрів (реєстрація актів громадянського стану, суб'єктів підприємницької діяльності), у тому числі легалізація суб'єктів (наприклад, легалізація об'єднань громадян); 3) легалізація актів (наприклад, консульська легалізація документів), нострифікація (визнання дипломів, виданих в інших країнах) та верифікація (зокрема, встановлення достовірності сертифікатів про походження товарів з України); 4) соціальні послуги – встановлення певного статусу, прав індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги (як от призначення пенсій, субсидій) [4, с. 28].

З цього приводу слід підтримати О.Г. Циганова, який слушно вказує на те, що до переліку адміністративних послуг за наведеним критерієм потрібно віднести також послуги, які визначаються іншими видами адміністративної діяльності незалежно від назви, у результаті провадження яких приватним особам, а також об'єктам, що перебувають у власності, володінні чи користуванні таких осіб, надається або підтверджується певний юридичний статус або факт (наприклад, видача атестата про повну загальну середню освіту, посвідчення водія на право керування транспортними засобами, свідоцтва про реєстрацію колісних транспортних засобів, паспорта громадянина України для виїзду за кордон тощо) [3, с. 61].

Адміністративні послуги можна диференціювати і за суб'єктом їх отримання, зокрема: 1) послуги, спрямовані на задоволення інтересів фізичних осіб (комунальні послуги, побутові послуги, соціальні послуги); 2) послуги, спрямовані на задоволення інтересів юридичних осіб і індивідуальних підприємців (реєстрація юридичних осіб і індивідуальних підприємців, видача ліцензій); 3) послуги, спрямовані на задоволення як фізичних, так і юридичних осіб (реєстрація прав на нерухоме майно, кадастровий облік об'єктів нерухомого майна). На Єдиному державному порталі адміністративних послуг передбачено також розміщення реєстру адміністративних послуг, в якому послуги класифікуються за ознакою суб'єктів, які їх отримують, а саме: 1) послуги, що отримують юридичні особи; 2) послуги, що отримують суб'єкти господарювання; 3) послуги, що отримують фізичні особи; 4) послуги, що отримують іноземні громадяни. За критерієм необхідності для

споживача можна виділити основні та додаткові адміністративні послуги. Основна послуга безпосередньо спрямована на задоволення конкретної потреби. Додаткова послуга «супроводжує» основну послугу і, як правило, окремо від основної не застосовується, оскільки в її відокремленому наданні немає сенсу. За обов'язковістю одержання адміністративної послуги суб'єктом звернення послуги можна класифікувати на обов'язкові (наприклад, обов'язковість отримання кожним громадянином України за умов досягнення ним 16-річного віку внутрішнього загальногромадянського паспорта) та добровільні (наприклад, звернення до компетентного органу з метою отримання адресної допомоги) [3, с. 62–65].

Важливе значення має класифікація адміністративних послуг за галузями законодавства, точніше, за предметом (характером) питань, за розв'язанням яких звертаються особи до адміністративних органів [4, с. 126]. Відповідно до неї, адміністративні послуги можна розділити на види залежно від галузі їх надання: 1) послуги у сфері землекористування (послуги з надання земельних ділянок громадянам та юридичним особам з державної і муніципальної власності, з постановки земельних ділянок на державний кадастровий облік, реєстрації прав на земельні ділянки); 2) послуги в галузі природокористування (державна експертиза запасів корисних копалин, геологічної, економічної та екологічної інформації про ділянки надр, що надаються у користування); 3) послуги в галузі підприємницької діяльності (державна реєстрація юридичних осіб та індивідуальних підприємців, видача ліцензій на здійснення певних видів діяльності); 4) послуги в галузі соціальних відносин (призначення пенсії, надання субсидії, виплата одноразової допомоги при народженні дитини) [3, с. 64].

У юридичній літературі відмічається, що такий підхід не вступає в жодну суперечність із загальним поняттям «адміністративні послуги», оскільки всі ці відносини належать до галузей законодавства, які, так би мовити, «виросли» з адміністративного права і мають адміністративний характер. У процедурному аспекті також не видно жодних суттєвих відмінностей між цими послугами: надають їх адміністративні органи, процедурний результат той самий – адміністративний акт. При цьому зазначені категорії адміністративних послуг мають власні специфічні характеристики, які доцільно враховувати при правовому регулюванні відповідних суспільних відносин [5, с. 457].

Разом із тим, у силу надзвичайної різноманітності адміністративних послуг залежно від їх цілей, органу який їх надає використовують й інші способи їх класифікації. Так, за кількістю суб'єктів, задіяних до процедури надання послуги, розрізняють елементарні та композитні адміністративні послуги. Елементарні – це послуги, які реалізуються й надаються в рамках взаємодії суб'єкта звернення з одним відомством (наприклад, видача свідоцтва про народження). Композитні – це послуги, які складаються з декількох елементарних послуг, тобто у процедурі їх надання задіяється декілька різних відомств (наприклад, видача дозволу на перевезення небезпечних

вантажів). За наявності проміжного результату слід розрізняти такі послуги: 1) проста, яка передбачає одноразове звернення до суб'єкта її надання з отриманням кінцевого результату; 2) складна – передбачає багаторазове звернення до суб'єкта її надання з отриманням проміжних результатів, які мають самостійну цінність (наприклад, видача довідки про відповідність технічного стану автобусів перевізника-претендента умовам перевезень та видача довідки про відповідність перевізника-претендента вимогам нормативно-правових актів у сфері безпеки дорожнього руху) [3, с. 62–63].

О.Г. Циганов звертає увагу на важливість виділення ще такого критерію класифікації адміністративних послуг, як доступність, тобто можливість суб'єктами звернення безперешкодно отримати ту чи іншу послугу. Адже наявність послуги є необхідною, але не достатньою умовою щодо її споживання. Якщо перед зацікавленою в послугі особою виникають бар'єри (цінові, часові чи пов'язані з віддаленіс-

тю послугонадавача), або ці бар'єри носять інший дискримінаційний характер, то фактично послуга стає доступною тільки певному колу осіб. За цим критерієм виділяються: 1) доступні послуги (прийнятні для всіх громадян); 2) малодоступні послуги (прийнятні для певних категорій осіб) [3, с. 63].

Висновки. Таким чином, варіантів класифікації адміністративних послуг може бути багато. Але найважливішим є насамперед ті варіанти, які дозволяють докладніше висвітлити сукупність адміністративних послуг та покращити їх правове регулювання. При визначенні поняття «адміністративні послуги» визначальним є слово «адміністративні», яке характеризує суб'єктів, що надають адміністративні послуги, і це вказує на публічний характер таких послуг. У зв'язку з цим та з метою формування єдиних концептуальних засад у сфері надання публічних послуг, на наш погляд, найбільш доцільно класифікувати адміністративні послуги на державні та муніципальні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – С. 409.
2. Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 57 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/57-2013-p>.
3. Циганов О.Г. Класифікація адміністративних послуг / О.Г. Циганов // Наука і правоохорона. – 2013. – № 1(19). – С. 60–66.
4. Тимошук В.П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / В.П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.
5. Адміністративне право України. Академічний курс: [підручник]: у 2-х т. 2. Особлива частина / Редкол. В.Б. Авер'янов та ін. – К.: Юрид. думка, 2005. – 624 с.