

Олександр Буханевич, к. ю. н.

Інститут законодавства Верховної Ради України

ПОНЯТТЯ «АДМІНІСТРАТИВНА ПОСЛУГА» В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ УКРАЇНИ

Oleksandr Bukhanevych, PhD in Law

Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine

THE CONCEPT OF «ADMINISTRATIVE SERVICES» IN THE CONTEXT OF ADMINISTRATIVE REFORM IN UKRAINE

The article aims to clarify the expediency to use the definition of «service» concerning the activities of public administration, to define the essence of «administrative services», its place among other categories of services and to elaborate certain ways to improve current Ukrainian legislation.

It is noted that in parallel with the notion of «administrative services» current legislation of Ukraine operates with such categories as «public services», «state services», «municipal services», «financial services», «social services» and so on. The term «administrative services» is critically evaluated among scientists. Moreover, some representatives of legal science doubt the very possibility to use the definition of «services» concerning governmental activity.

The author argues that for the term «administrative services» the word «administrative» is determining, because describes the subjects providing administrative services which are state-government entities; this significantly changes the nature of such services. Administrative services are rendered to a limited number of subjects and, unlike private or other public services, to receive administrative service is possible from only one subject – a state body. Therefore, it is appropriate to use the category of «administrative services» in current legislation of Ukraine and the assignment of the latter to the field of public regulation.

It is noted that an administrative service always has public nature. However, it is remarked that in contrast to the concept of «administrative services» the term «public services» has a broader meaning. This is primarily due to the fact that public services may be provided by state and non-state actors, but the main thing that unites them is social significance and the interest of society in these services.

It is concluded that to justify the theory of service delivery common conceptual foundations should be represented based on an integral concept of «public services» provided by government agencies and local governments or other entities through public funds. Therefore, to avoid confusion and ambiguity in interpretation of the concepts of «public services», «administrative services», «state services», «municipal services» and other categories of services and to establish unified legal foundations in provision of public services is advisable to develop and adopt the Law of Ukraine «On public services».

Key words: service, administrative services, public service, municipal service, public regulation.

Актуальність дослідження. Адміністративна реформа передбачає побудову «сервісної» держави, основним завданням якої є обслуговування потреб фізичних та юридичних осіб, допомога і забезпечення реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів. Одним з «інструментів» держави в цій діяльності є адміністративні послуги, які займають дедалі важливіше місце в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Разом із тим паралельно з конструкцією «адміністративні послуги» чинне законодавство України оперує такими категоріями як «публічні послуги», «державні послуги», «муніципальні послуги», «фінансові послуги», «соціальні послуги» тощо. Критично сприймається термін «адміністративна послуга» серед науковців. Більше того, деякі представники юридичної науки ставлять під сумнів саму можливість вживання дефініції «послуги» щодо діяльності органів влади, які здійснюють владні повноваження. Тому в контексті проведення адміністративної реформи вагоме значення має розв'язання такої

проблеми як доцільність вживання поняття «послуга» взагалі, так і «адміністративна послуга» зокрема, а також чітке відмежування останнього від інших категорій послуг.

Аналіз публікацій і досліджень. Окресленій проблематиці присвячено праці В.Б. Авер'янова, К.К. Афанасьєва, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, Е.Ф. Демського, В.С. Долечека, І.Б. Коліушка, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, Г.М. Писаренко, О.В. Таможнього, В.П. Тимощука, Ю.О. Тихомирова та деяких інших правників. Але незважаючи на значну кількість науково обґрунтованих позицій, в українській фаховій літературі досі не вироблено єдиного підходу до розуміння сутності публічних, державних, муніципальних, адміністративних та інших категорій послуг, немає одностайності у використанні дефініцій.

У зв'язку з цим **метою статті** є з'ясування доцільності вживання дефініції «послуга» щодо діяльності органів публічної адміністрації, визначення сутності поняття «адміністративна послуга» та його місця серед інших категорій послуг, а також формулювання шляхів щодо удосконалення чинного законодавства України.

Виклад основних положень. При розкритті поняття «послуга» насамперед варто звернутися до етимології цього терміна. Послуга – це діяльність підприємств, організацій та окремих осіб, виконувана для задоволення чийх-небудь потреб. Під «послугою» розуміється вид корисної діяльності, яка не створює матеріальних цінностей або самостійного виду продукту, а результат цієї діяльності споживається в процесі її здійснення¹. За визначенням А.П. Румянцева та Ю.О. Коваленко будь-які послуги – це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за її зверненням (або вид діяльності, який задовольняє певну людську потребу)². Отже, послуга – це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за ініціативою особи, на її прохання.

В юридичній науці визначення категорії «послуга» отримує неоднозначне тлумачення. Згідно Цивільного кодексу України договір про надання послуг має законодавчу регламентацію шляхом визнання послуги як самостійного об'єкта цивільних прав³. Крім цього, у даному кодифікованому акті є глава 63 «Послуги. Загальні положення», положення якої можуть застосовуватися до всіх договорів про надання послуг, якщо це не суперечить суті зобов'язання⁴. За договором про надання послуг одна сторона (виконавець) зобов'язується за завданням другої сторони (замовника) надати послугу, яка споживається в процесі вчинення певної дії або здійснення певної діяльності, а замовник зобов'язується оплатити виконавцеві зазначену послугу, якщо інше не встановлено договором⁵. При цьому якщо договором передбачено надання послуг за плату, замовник зобов'язаний оплатити надану йому послугу в розмірі, у строки та в порядку, що встановлені договором⁶, а за договором про безоплатне надання послуг замовник зобов'язаний відшкодувати виконавцеві усі фактичні витрати, необхідні для виконання договору⁷. З огляду на це, правовідносинам, що формуються під час відплатного надання послуг, властиві всі ознаки цивільних правовідносин (юридична рівність сторін, принцип диспозитивності, свобода договору).

У свою чергу у адміністративному законодавстві застосовується поняття «адміністративна послуга» під яким законодавець розуміє 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 закону⁸. Необхідно відмітити,

¹ Малікіна, О.А., Фуртатов, В.С. (2014). Адміністративні послуги: сутність, ознаки, класифікація та місце в системі державного управління. *Наукові праці. Державне управління, випуск 223, том 235*, 57.

² Румянцев, А.П., Коваленко, Ю.О. (2003). *Міжнародна торгівля послугами: навчальний посібник*. Київ: Центр навчальної літератури, 13.

³ *Цивільний кодекс*, ч. 1 ст. 177, гл. 9 (2003) (Верховна Рада України). <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15/page14>> (2015, травень, 21).

⁴ *Цивільний кодекс*, ч. 2 ст. 901, гл. 63 (2003) (Верховна Рада України). <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15/page14>> (2015, травень, 21).

⁵ *Цивільний кодекс*, ч. 1 ст. 902, гл. 63 (2003) (Верховна Рада України). <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15/page14>> (2015, травень, 21).

⁶ *Цивільний кодекс*, ч. 1 ст. 903, гл. 63 (2003) (Верховна Рада України). <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15/page14>> (2015, травень, 21).

⁷ *Цивільний кодекс*, ч. 1 ст. 904, гл. 63 (2003) (Верховна Рада України). <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15/page14>> (2015, травень, 21).

⁸ *Закон про адміністративні послуги*, ст. 1 (2012) (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>> (2015, травень, 21).

що при наданні адміністративних послуг у випадках, передбачених законом, справляється плата. Зауважимо, що платний характер послуг є неприйнятним у галузях публічного права, оскільки відносини, що виникають у зв'язку з відплатним наданням послуг, регламентуються цивільним законодавством, а також він суперечить одному з основних принципів цивілістики – добровільне укладення угод. Вживання категорії «послуги» у сфері приватного регулювання і поява в українському законодавстві нового терміну «адміністративні послуги» зумовило виникнення такої проблеми як їх розмежування та ступінь правомірності використання методів регулювання, що властиві одному правовому інституту при регламентації іншого. Зважаючи на це, деякі представники юридичної науки взагалі ставлять під сумнів саму можливість вживання категорії «послуги» щодо діяльності органів влади, які здійснюють владні повноваження¹. Крім цього, слід зазначити, що в нормативно-правових актах термін «послуга» використовується у таких словосполученнях як «публічна послуга», «державна послуга», «муніципальна послуга», що, у свою чергу, призводить до неадекватності розуміння та потребує глибокого вивчення та унормування.

З цього приводу експерти відмічали, що 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 ситуацію². На наш погляд, адміністративні послуги та послуги, що надаються в межах цивільних правовідносин, є абсолютно різнопорядковими явищами. У першому випадку це публічні правовідносини, що за своєю суттю є ні чи іншим, як реалізацією суб'єктами надання адміністративних послуг функцій держави. У другому – мова йде про типові цивільні (приватні) правовідносини. Складний характер даного питання пов'язаний із використанням терміну «послуги», який відразу наводить на думку про належність цього правового явища до цивілістики. Однак варто враховувати, що для поняття «адміністративні послуги» визначальним все ж таки є слово «адміністративні», яке характеризує суб'єктів, що надають адміністративні послуги – державно-владні суб'єкти, що суттєво змінює природу таких послуг.

Зауважимо, що адміністративні послуги надаються лише обмеженим колом суб'єктів і на відміну від приватних чи інших публічних послуг отримати адміністративну послугу особі, як правило, можна тільки у одного суб'єкта – в одному органі. Наявність публічного елемента, наділеного владними повноваженнями, у відносинах у сфері надання адміністративних послуг, а також сувора регламентація порядку реалізації даних повноважень разом із законодавчим закріпленням обмеженого переліку результатів діяльності виключає таке утворення зі сфери цивільно-правового регулювання. Слід також звернути увагу на те, що згідно п. 2 ст. 1 Цивільного кодексу України майнові відносини засновані на адміністративному або іншому владному підпорядкуванні однієї сторони другій, а також до податкових, бюджетних відносин цивільне законодавство не застосовується, якщо інше не встановлено законом. Тому вважаємо цілком доречним використання категорії «адміністративні послуги» у чинному законодавстві України та віднесення останньої до сфери публічно-правового регулювання.

Отже, адміністративна послуга завжди є публічною. Належність послуг до адміністративних визначається за такими ознаками: 1) послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень; 2) повноваження адміністративного органу щодо надання певного виду послуг визначається законом; 3) послуги надаються за зверненням фізичних та юридичних осіб; 4) надання послуг пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів; 5) результатом розгляду звернення є адміністративний акт, що має індивідуальний характер³. Не можуть бути адміністративними послугами ті, які не пов'язані з прийняттям владних рішень (наприклад, медичні послуги, освітні послуги, консультації), а також контрольна та інші дозвільно-розпорядча діяльність адміністративного органу (наприклад, перевірки, ревізії, проміжні акти, які не є остаточними рішеннями).

На відміну від поняття «адміністративні послуги» термін «публічні послуги» має ширше значення. Це пояснюється, насамперед, тим, що публічні послуги можуть надавати державні і

¹ Гарашук, В. (2001). Управлінські послуги – новий інститут чи нова помилка? *Вісник Академії правових наук України*, 3.

² Тимошук, В.П. (2002). *Адміністративна реформа – історія, очікування та перспективи*. Київ: Факт, 63.

³ *Розпорядження про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади 2006* (Кабінет Міністрів України). <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-p>> (2015, травень, 21).

недержавні структури, але головне, що їх об'єднує, - це зацікавленість суспільства в їхньому наданні, соціальна значимість¹. Поняття «публічні послуги», по суті, охоплює сфери суспільних відносин, які врегульовані і цивільним, і адміністративним правом. Однак зауважимо, що в цих сферах відбувається диференціація правового регулювання, яка зумовлена двома основними чинниками: суб'єктом надання послуги та змістом правовідносин, що при цьому виникають.

Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади розглядає сферу публічних послуг як таких, що надаються органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні². У свою чергу Ю.О. Тихомиров під публічною послугою розуміє юридично і соціально значущі дії на користь суспільства, держави і громадян³. Натомість А.Е. Шастико пропонує розглядати категорію «публічні послуги» через їх основне завдання, а саме: підвищення ефективності державного управління. Ним розроблено два підходи до розуміння даного поняття, емпіричне й теоретичне. У рамках першого підходу, під публічними послугами розуміються послуги надані (у зв'язку з виконанням владних функцій) органами виконавчої влади і їхніми установами при безпосередній взаємодії з громадянами. Відповідно до другого підходу, публічними він вважає послуги, що мають властивості приватних благ, але безпосередньо сполучені зі специфікацією й захистом прав власності окремих осіб⁴.

У юридичній літературі наводяться такі ознаки публічних послуг: 1) вони забезпечують діяльність загальнозначущої спрямованості; 2) мають необмежене коло суб'єктів, що користуються ними; 3) здійснюються або органом державної й муніципальної влади, або іншим суб'єктом; 4) ґрунтуються як на публічній, так і на приватній власності⁵. Перші дві ознаки характерні не тільки для публічних, але і для адміністративних послуг, дві інші ознаки ширші, ніж ознаки адміністративних послуг, що дає підставу розглядати адміністративні й публічні послуги як частину і ціле.

Необхідно відмітити, що перша з наведених ознак публічних послуг показує наявність публічного інтересу в здійсненні такої діяльності і дозволяє зробити висновок, що незалежно від того, який суб'єкт (державний орган, муніципальний орган, недержавна організація) у кожному конкретному випадку їх надає, публічна влада зобов'язана забезпечити їх, реалізацію. Якщо є бажання у приватному секторі надавати такого роду публічні послуги, або це по встановлених причинах не під силу приватній організації, то в такому випадку державний, муніципальний орган зобов'язаний узяти на себе здійснення такої послуги, соціальна значимість якої вимагає її надання. Так, вивіз сміття, відходів, водопостачання, інші аналогічні послуги повинні надаватися незалежно від наявності зацікавленості тих чи інших суб'єктів. І якщо зацікавленості у такій діяльності немає, то орган публічної влади зобов'язаний або сформулювати такий інтерес, або просто взяти на себе здійснення такої публічної послуги. Тому сфера суспільно значимих послуг повинна завжди перебувати в зоні уваги публічної влади незалежно від суб'єктів, що їх надають⁶. Отже, публічні послуги – це всі послуги, що надаються публічним сектором, а також приватним сектором під відповідальність публічної влади та за рахунок публічних коштів⁷.

Залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, можна розрізнити державні та муніципальні послуги. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади визначає державні послуги як послуги, що надаються органами державної влади та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету. У свою

¹ Тихомиров, Ю.А. (2007). *Публичные услуги и право*. Москва: Норма, 12.

² *Розпорядження про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади 2006* (Кабінет Міністрів України). <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-p>> (2015, травень, 21).

³ Тихомиров, Ю.А. (2007). *Публичные услуги и право*. Москва: Норма, 200.

⁴ Шастико, А.Е. (2002). Организационные рамки предоставления публичных услуг. *Вопросы экономики*, 7, 150-151.

⁵ Авер'янов, В.Б. (2002). Державне будівництво та місцеве самоврядування. *Збірник наукових праць, випуск 2*, 9-10.

⁶ Артемов, Н.М., Ячменев, Г.Г. (2008). *Правовое регулирование неналоговых доходов бюджетов: учебное пособие*. Москва: «Элит», 68.

⁷ Тимошук, В.П. (2002). *Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України*. Київ: Факт, 119.

чергу муніципальні послуги надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету¹. Важливою складовою як державних, так і муніципальних послуг є адміністративні послуги. Зауважимо, що Закон України «Про адміністративні послуги» встановив вичерпний перелік суб'єктів, які можуть надавати адміністративні послуги², тобто підприємства, установи та організації незалежно від форм власності не можуть надавати адміністративні послуги. У зв'язку з цим адміністративна послуга буде державною якщо таку послугу надають органи державної влади за рахунок коштів державного бюджету, а муніципальною у випадку надання такої послуги органами місцевого самоврядування за рахунок коштів місцевого бюджету.

Що стосується інших категорій послуг, то їх слід виокремлювати за тією сферою, в якій ці послуги надаються. Наприклад, соціальні послуги мають усі ознаки публічних послуг і за своєю суттю є публічними, але критерієм виділення є не коло суб'єктів, що їх надає, а сфера, в якій вони реалізуються. Дані послуги можуть надаватися як державними і муніципальними структурами, так і комерційними й некомерційними недержавними організаціями. Проте здійснюватися вони можуть як у публічно-правовій формі, так і в приватно-правовій³.

Висновки. Підсумовуючи викладене слід підтримати твердження А.Ю. Жуковської про те, що для обґрунтування теорії процесу надання послуг необхідно ввести єдині концептуальні засади і вони повинні базуватися на інтегральному понятті – «публічні послуги», що надаються державними структурами та органами місцевого самоврядування або іншими суб'єктами за рахунок публічних коштів⁴. Тому з метою уникнення плутанини та неоднозначності у трактуванні понять «публічні послуги», «адміністративні послуги», «державні послуги», «муніципальні послуги», інших категорій послуг та встановлення уніфікованих правових засад у сфері надання публічних послуг, на наш погляд, доцільно розробити та прийняти Закон України «Про публічні послуги».

References

1. Artemov, N. M., Yacmenev, G. G. (2008). *Pravovoe reguliruvanie nenalogovih dohodov budgetov*. Moskva: «Elit».
2. Averyanov, V. B. (2002). Dergavne budivnictvo ta misceve samovryaduvanya. *Zbirnik naukovih prac, vipusk 2*.
3. *Civilnii kodeks 2003* (Verkhovna Rada Ukraini). *Oficiinii sayt Verkhovnoi Radi Ukraini*. <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15/page14>> (2015, traven, 21).
4. Garashuk, V. (2001). Upravlinski poslugi – novii institute ci nova pomilka? *Visnik Akademii pravovih nauk Ukraini, 3*.
5. Gukovska, A. U. (2008). Shlahi pidvishenya jakosti administrativnih poslugh organiv vikonavchoi vladi. *Ekonomichnii prostir, 19*.
6. Malikina, O. A., Furtatov, V. S. (2014). Administrativni poslugi: sutnist, oznaki, klasifikacia ta misce v sistemi dergavnogo upravlinya. *Naukovi prac. Dergavne upravlinya, vipusk 223, tom 235*.
7. *Rosporyadgenya pro shvalenya Konceptii rozvitku sistemi nadanya administrativnih poslugh organami vikonavcoi vladi 2006* (Kabinet Ministriv Ukraini). *Oficiinii sayt Verkhovnoi Radi Ukraini*. <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-p>> (2015, traven, 21).
8. Rumyancev, A. P., Kovalenko, U. O. (2003). *Mignarodna torgivlya poslughami*. Kiev: Centr navchalnoi literaturi.
9. Shastiko, A. E. (2002). Organizacionie ramki predostavlenia publicnih uslug. *Voprosi ekonomiki, 7*.
10. Tereshenko, L. K. (2004). Uslugi: gosudarstvennie, publicnie. *Gurnal rossiiskogo prava, 10*. <http://adm.yar.ru/a_center/admref/napravlenie/standart/012.htm>.
11. Tihomirov, U. A. (2007). *Publicnie uslugi i pravo*. Moskva: Norma.
12. Timoshuk, V. P. (2002). *Administrativna reforma – istoria, ocikuvanya ta perspektivi*. Kiev: Fakt.
13. *Zakon pro administrativni poslugi 2012* (Verkhovna Rada Ukraini). *Oficiinii sayt Verkhovnoi Radi Ukraini*. <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>> (2015, traven, 21).

¹ *Rosporyadgenya pro shvalenya Konceptii rozvitku sistemi nadanya administrativnih poslugh organami vikonavchoi vladi 2006* (Kabinet Ministriv Ukraini). <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-p>> (2015, traven, 21).

² *Zakon Pro administrativni poslugi*, ст. 1 (2012) (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>> (2015, травень, 21).

³ Терещенко, Л.К. (2004). Услуги: государственные, общественные. *Журнал российского права, 10*. <http://adm.yar.ru/a_center/admref/napravlenie/standart/012.htm>.

⁴ Жуковська, А.Ю. (2008). Шляхи підвищення якості адміністративних послуг органів виконавчої влади. *Економічний простір, 19*.