

Оболенський О.Ю.,
доктор економічних наук,
професор кафедри державного управління
і менеджменту НАДУ

Горбатюк В.І.,
аспірант кафедри державного управління
і менеджменту НАДУ,
начальник відділу правового забезпечення фіскальної політики
Міністерства фінансів України

Адміністративні послуги у сфері управління державними фінансами

У статті досліджено наукові та нормативно-правові підходи до розуміння понять “адміністративна послуга”, “управлінська послуга”, “адміністративна послуга у сфері управління державними фінансами”, а також розглянуто заходи щодо вдосконалення механізмів надання адміністративних послуг.

Ключові слова: послуги, адміністративні послуги, управлінські послуги.

Оболенский А.Ю., Горбатюк В.И. Административные услуги в сфере управления государственными финансами

В статье исследованы научные и нормативно-правовые подходы к определению понятий “административные услуги”, “управленческие услуги”, “административные услуги в сфере управления государственными финансами”, а также рассмотрены меры по совершенствованию предоставления административных услуг.

Ключевые слова: услуга, административные услуги, управленческие услуги.

Obolensky O.Y., Gorbatyuk V.I. Administrative service of financial management

The article presents the scientific and legal definition of the term “administrative service”, “service management”, “administrative service of financial management”, and measures to improve the mechanisms of administrative services.

Key words: services, administrative services, management services.

Постановка проблеми. З метою впорядкування сфери надання органами державної влади адміністративних послуг Програмою економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”, затвердженою Комітетом економічних реформ, передбачено низку завдань, до яких віднесено: 1) перегляд видів платних послуг з подальшим розмежуванням їх на адміністративні (державні) і господарські; 2) створення єдиної електронної бази даних адміністративних (державних) послуг органів виконавчої влади й місцевого самоврядування” [2].

Можна виділити три основні проблеми в наданні адміністративних послуг, які мають бути вирішені в процесі реалізації адміністративної реформи: впорядкування переліку, визначення вартості та забезпечення зручності їх надання.

До найпоширеніших адміністративних послуг можна віднести: а) видачу дозволів; б) видачу свідоцтв; в) видачу ліцензій; г) реєстрацію з веденням реєстрів та ін.

Надання громадянам якісних адміністративних послуг є одним із основних завдань сучасної держави.

Проте сфера адміністративних послуг та особливості їх надання в Україні є малодослідженими порівняно з провідними демократичними державами. Недостатньо розроблені та потребують осмислення і обґрунтування, зокрема, питання нормативно-правового забезпечення механізмів надання адміністративних послуг та формування

методики оцінювання їх якості. Особливого значення набувають адміністративні послуги у сфері управління державними фінансами.

Наукові дослідження сфери надання послуг здійснювали вітчизняні вчені, серед яких: В.Б.Авер'янов, М.М.Білинська, В.М.Вакуленко, В.М.Гарашук, Н.В.Гнидюк, І.П.Колісниченко, А.В.Кірмач, І.Б.Коліушко, Н.Р.Нижник, О.Ю.Оболенський, Г.М.Писаренко, Р.М.Рудніцька, В.М.Сороко, В.П.Тимощук, О.М.Чемерис та ін.

Метою статті є: дослідження основних наукових та нормативно-правових підходів до розуміння понять “адміністративна послуга”, “управлінська послуга”, “адміністративна послуга у сфері управління державними фінансами” та розгляд заходів щодо вдосконалення механізмів надання адміністративних послуг.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. У науковій літературі поняття “послуга” розуміється по-різному. “Послуга” тлумачиться як дія, вчинок, що приносить користь іншому, вид діяльності, робіт, особливий вид продукції, результат взаємодії виконавця зі споживачем, об'єкт продажу у вигляді дій, вигод або задоволень, будь-який захід або вигода, форма прояву повноважень.

Підходи до пояснення основних понять у сфері адміністративних послуг теж не відрізняються однозначністю та постійністю. Думки науковців щодо розуміння поняття “адміністративна послуга” з часом змінювалися. Початок використання цього поняття збігається із запровадженням адміністративної реформи. Поняття “адміністративні послуги” та “управлінські послуги” спочатку ототожнювалися, при чому вживалася категорія “управлінські послуги”. Пізніше деякі науковці переглянули цю позицію та обґрунтовували необхідність вживати термін “адміністративні послуги” як складову “державних” та “муніципальних” послуг.

Так, В.Авер'янов обґрунтовує доцільність використання терміна “управлінські послуги” замість терміна “виконавські послуги”, пояснюючи це тим, що “управління” – це владно-організаційний вплив, та має “виконавсько-зобов'язальний” аспект (“послуга” – це виконання певних обов'язків) [4, с. 126]. Спочатку І.Коліушко та В.Тимощук виокремлюють управлінські послуги як такі, що надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, і послуги, що надаються державними й муніципальними установами та організаціями (“неуправлінські публічні послуги”), а під “управлінськими послугами” розуміють діяльність уповноважених законом органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, яка спрямована на реалізацію прав та інтересів фізичних і юридичних осіб [10, с. 31]. Пізніше І.Коліушко та В.Тимощук обґрунтовують необхідність запровадження інституту управлінських послуг як інструмента впорядкування діяльності органів державної влади у відносинах з громадянами для реального захисту їхніх прав та свобод і зазначають, що термін “державні послуги” є ширшим, ніж термін “управлінські послуги”, оскільки включає послуги, які надаються державними установами, такі як державна освіта, медичне обслуговування тощо [9, с. 104] та виокремлюють такі групи управлінських послуг, як видача дозволів; реєстрація з веденням реєстрів; легалізація актів; соціальні управлінські послуги (наприклад призначення субсидій, пенсій) [9, с. 32]. Проте надалі дослідники у своїх працях використовують термін “адміністративні послуги” як такий, що більше відповідає змісту цієї категорії, оскільки вказує на суб'єкт, який надає такі послуги (адміністрацію, адміністративні органи), а також характеризує владно-публічну (адміністративну) природу діяльності щодо надання цих послуг [9, с. 117].

В.Долечек певною мірою ототожнює поняття “державні послуги” та “управлінські послуги” і під державними (управлінськими) послугами розуміє діяльність органів виконавчої влади (а також місцевого самоврядування), їх посадових осіб з виконання обов’язків держави перед громадянами щодо створення умов для повноцінної реалізації громадянами своїх прав і свобод, які за формою реалізації поділяються на такі групи:

а) послуги, пов’язані з реальним здійсненням конституційних прав і свобод громадян (медичні, послуги у сфері культури, соціального захисту, освіти та ін.);

б) власне державні (управлінські) послуги, пов’язані з юридичним оформленням умов, необхідних для реалізації прав і свобод громадян (видача свідоцтв, ліцензій) [8, с. 94].

На думку І.Голосніченко, управлінську послугу слід розуміти як створення організаційних умов для реалізації свого права громадянином або іншим суб’єктом адміністративно-правових відносин. Він зазначає, що не всяка розпорядча діяльність, навіть спрямована на реалізацію прав і свобод громадян, є послугою. Адже призначення всієї діяльності органів виконавчої влади, їх посадових і службових осіб – забезпечувати права й свободи громадян та інших осіб [7, с. 88].

К.Афанасьєв, стверджуючи, що офіційним результатом надання послуги є “адміністративний акт”, водночас вживає поняття “управлінська послуга”, під якою розуміє спосіб реалізації адміністративно-правових режимів та розглядає їх як діяльність органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування (їх посадових осіб), пов’язану зі створенням організаційних умов або забезпеченням реалізації суб’єктивних прав, законних інтересів і виконанням обов’язків фізичними або юридичними особами, яка здійснюється за зверненнями цих осіб і офіційним результатом якої є адміністративний (індивідуальний) акт [5, с. 28].

Як спочатку зазначала К.Ніколаєнко, управлінські (адміністративні) послуги – це передбачена законом діяльність адміністративних органів (органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування), пов’язана з реалізацією їх владних повноважень, здійснювана за ініціативою фізичних та юридичних осіб і спрямована на реалізацію їх прав, свобод і законних інтересів, а саме: видачу дозволів, акредитацію, атестацію, сертифікацію, реєстрацію з веденням реєстрів, легалізацію суб’єктів, легалізацію актів, нострифікацію, верифікацію, соціальні управлінські послуги (наприклад призначення субсидій, пенсій) [16, с. 247].

Далі К.Ніколаєнко наводить аргументи щодо доцільності використання саме терміна “адміністративні послуги” замість терміна “управлінські послуги”, розуміючи під ними не лише юридично оформлені дії, але і як рішення уповноважених суб’єктів (органів публічної адміністрації), що є необхідною умовою для реалізації конституційних прав і свобод суб’єктів звернення (фізичних і юридичних осіб) [15, с. 320].

На думку Д.Сухініна і Ю.Шарова, адміністративні послуги – це результат здійснення владних повноважень суб’єктом, який 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 реєстрацій тощо). На думку дослідників, адміністративні послуги разом із управлінськими є видами державних послуг, які, у свою чергу, надаються не тільки органами державної влади (в основному виконавчої), а й державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету [20, с. 231].

О.Г.Мордвінов, Л.О.Ляшенко [13, с. 61] розглядають адміністративну послугу як результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, який відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними, юридичними або іншими колективними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо).

О.Люхтергандт під адміністративними (управлінськими) послугами має на увазі “позитивні” індивідуальні акти, які приймаються з метою задоволення певних інтересів фізичних або юридичних осіб. На його думку, поняття адміністративних послуг не охоплює речові (наприклад видача самої ліцензії) і фінансові послуги (видача грошей соціально незахищеним особам) [12].

Проте залишається незрозумілим, чому лише “позитивний” індивідуальний акт є результатом адміністративної послуги, адже офіційна обґрунтована письмова відмова у наданні послуги теж є результатом її надання, оскільки дає право отримувачу послуги оскаржувати до суду незаконність такої відмови, або, врахувавши причини відмови, дає змогу у визначений термін, який відраховується із дати відмови у наданні послуги, повторно звернутися за наданням цієї послуги.

В.Сороко визначає адміністративну послугу як дію виконавчого механізму державного органу чи його апарату щодо забезпечення інтересів та свобод фізичних і юридичних осіб в контексті законодавчо визначених порядків реалізації своїх повноважень, що конкретизовані нормативно-правовими актами, зареєстрованими в законодавчо визначеному порядку, а управлінську послугу – як функціональну діяльність державного органу стосовно вироблення і реалізації державної політики з регулювання певного сектору економіки чи соціального життя [18, с. 16].

Отже, узагальнюючи різні позиції науковців, можна зазначити, що через різні підходи до розуміння “адміністративної послуги” науковці вживають категорії як “адміністративна”, так “управлінська” послуга. Ці два поняття, які тісно пов'язані між собою, потребують обґрунтованого розмежування та пояснення їх співвідношення.

За результатами аналізу визначень терміна “адміністративна послуга”, наведених в актах законодавства, можна зробити висновок про те, що єдиного визначення цього поняття немає. Під адміністративною послугою в нормативно-правових актах у переважній більшості випадків розуміється “результат здійснення владних повноважень”, а метою надання послуги вважається “забезпечення юридичного оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів”.

Отже, враховуючи вищенаведені підходи науковців до визначення поняття “адміністративна послуга” та нормативно-правові визначення цього поняття, можна зробити висновок про те, що в широкому розумінні адміністративну послугу можна розглядати як взаємодію (зовнішню) державного органу та фізичної або юридичної особи як члена суспільства (рис. 1), а управлінську послугу – як взаємодію (внутрішню) в середині державного органу (рис. 2).

Щодо адміністративних послуг у сфері управління державними фінансами слід зазначити, що надавачами адміністративних послуг у сфері управління державними фінансами є суб'єкти управління державними фінансами, які діють за зверненням фізичної або юридичної особи. Метою надання послуги є забезпечення суб'єктом управління державними фінансами інтересів та свобод фізичної і юридичної особи через набуття, зміну чи припинення її прав та/або обов'язків.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНТЕРЕСІВ ТА СВОБОД ФІЗИЧНИХ І ЮРИДИЧНИХ ОСІБ

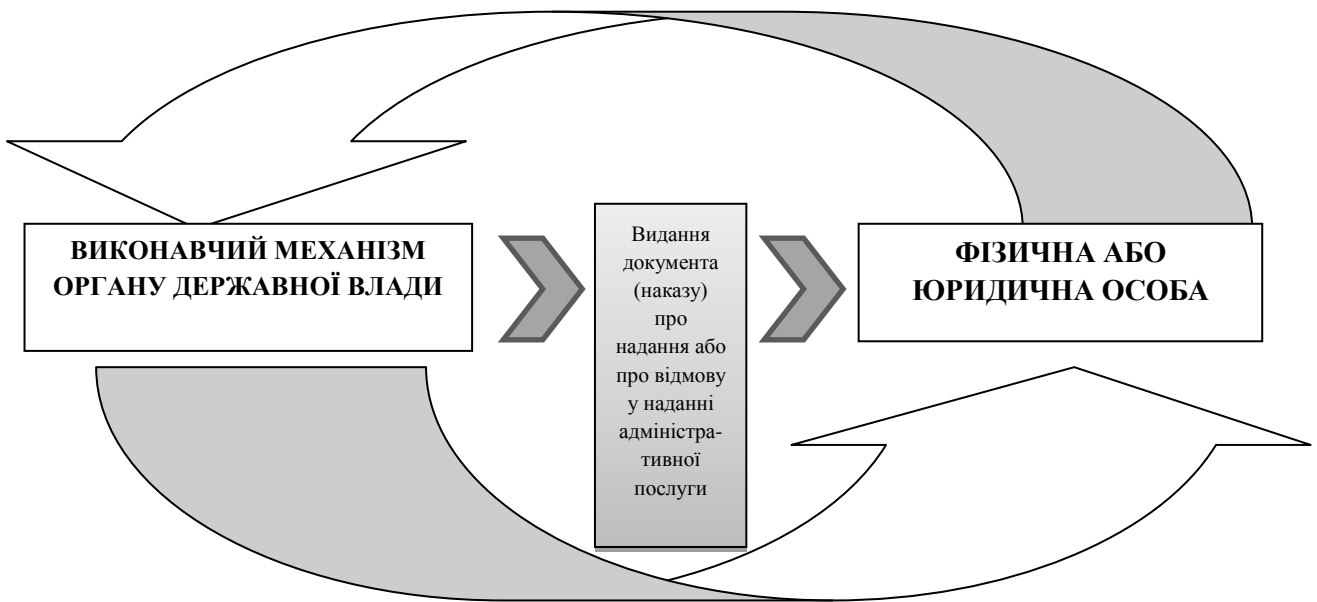


Рис. 1. Схематичне зображення адміністративної послуги як взаємодії (зовнішньої) державного органу та фізичної або юридичної особи

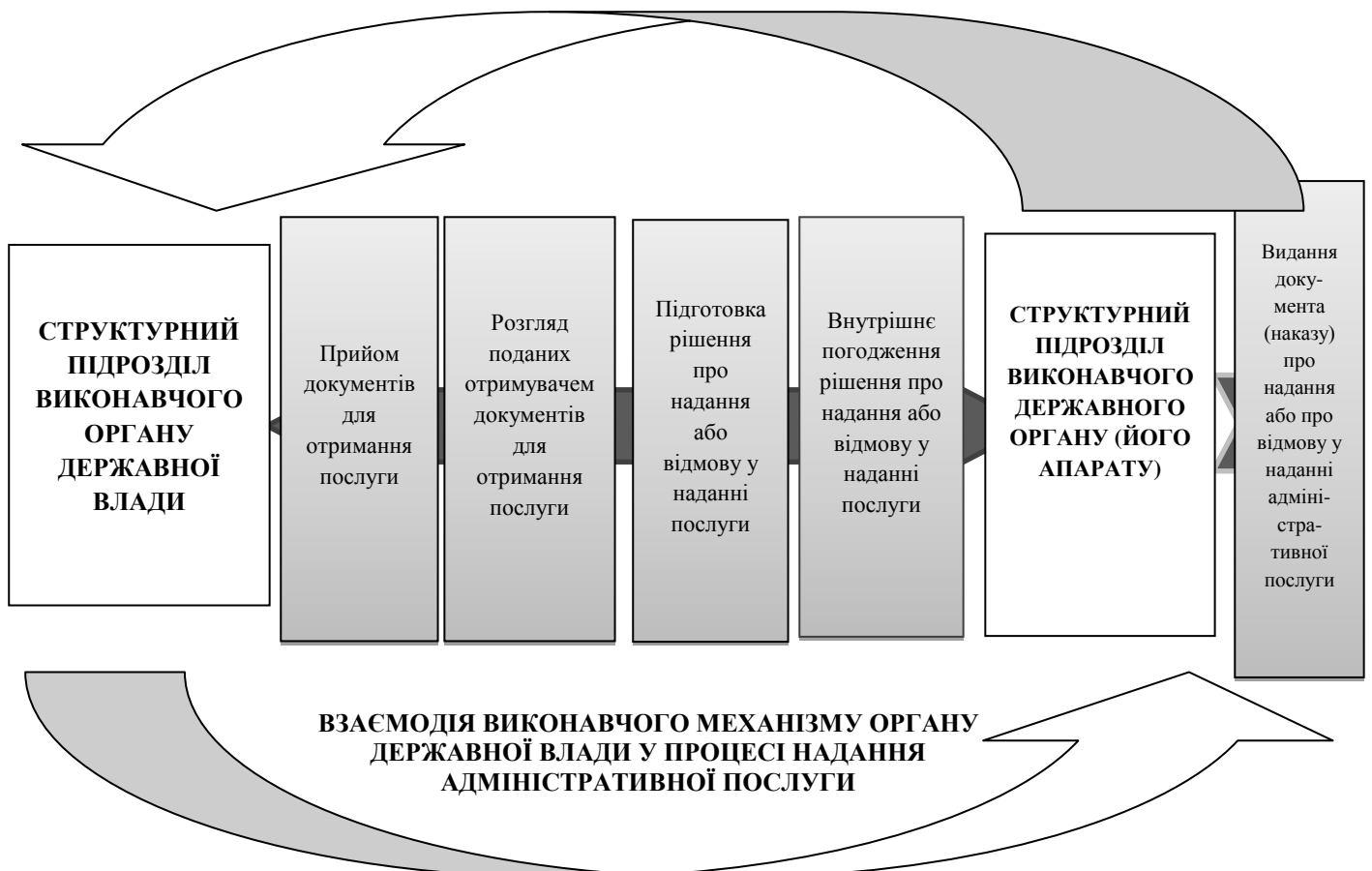


Рис. 2. Схематичне зображення управлінської послуги як взаємодії (внутрішньої) в середині органу державної влади

Класифікувати адміністративні послуги, що надаються у сфері управління державними фінансами, можна: 1) за змістом адміністративної послуги, що надається у сфері управління державними фінансами; 2) за формою реалізації послуги, що надається у сфері управління державними фінансами; 3) за критерієм платності послуги, що надається у сфері управління державними фінансами; 4) за отримувачем послуги; 5) за суб'єктом, який надає адміністративні послуги у сфері управління державними фінансами (рис. 3).

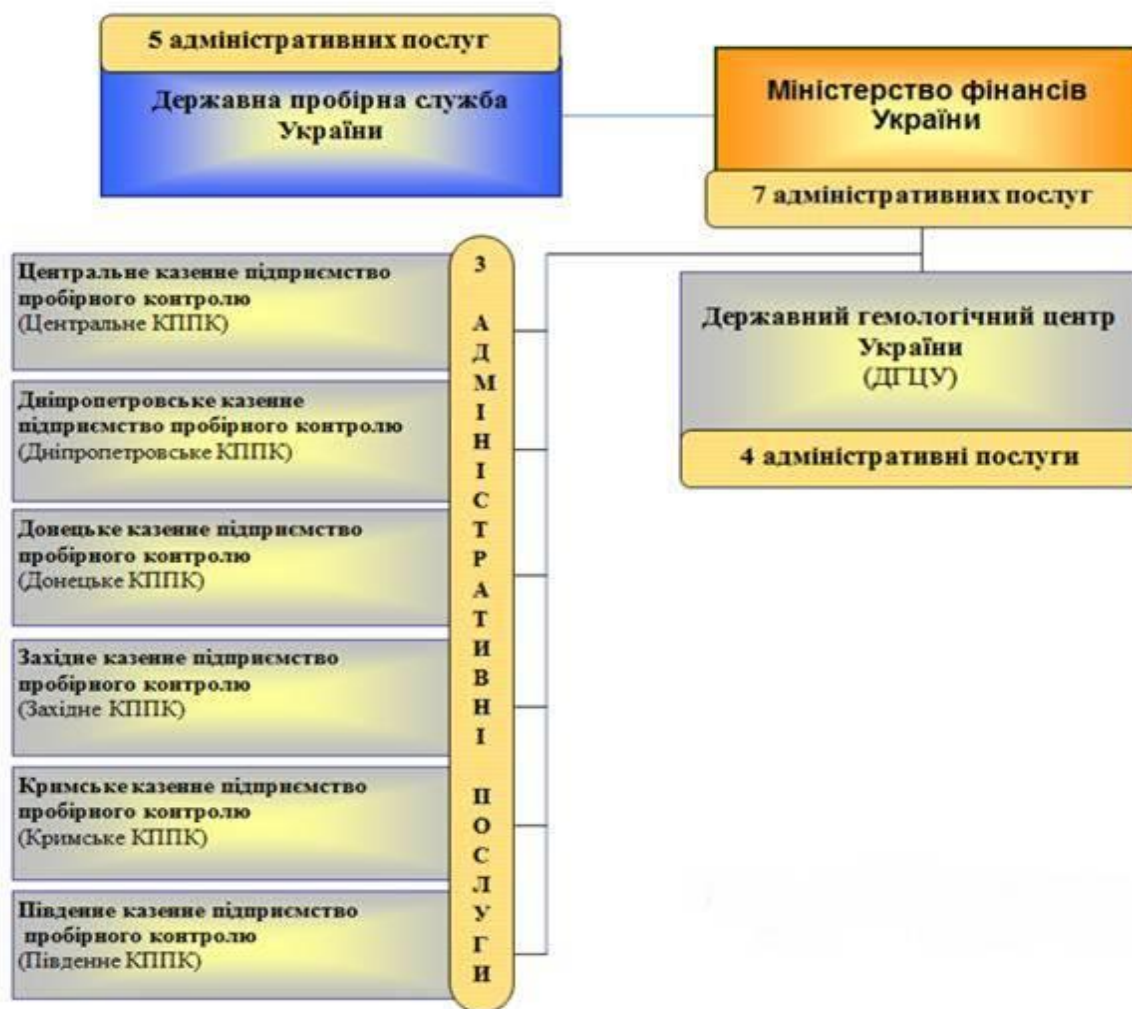


Рис. 3. Підприємства, установи, організації у сфері управління державними фінансами, що надають адміністративні послуги

1. За змістом адміністративні послуги, що надаються у сфері управління державними фінансами, можна поділяти на такі:

а) видача дозволів (наприклад видача дозволу на використання складського приміщення, резервуара, майданчика як складу тимчасового зберігання; дозвіл (погодження) на вивезення (ввезення) за межі митної території України дорогоцінних металів, дорогоцінного каміння, їх брухту і відходів як давальницької сировини);

б) видача свідоцтв (наприклад видача Свідоцтва про сплату єдиного податку, що видається суб'єкту підприємницької діяльності – фізичній особі; видача Свідоцтва про реєстрацію сільськогосподарського підприємства як суб'єкта спеціального режиму оподаткування податком на додану вартість);

в) видача ліцензій (наприклад видача ліцензій на провадження митної брокерської діяльності, на провадження господарської діяльності з виготовлення бланків цінних паперів, документів суворої звітності, видача копії ліцензії на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей);

г) реєстрація з веденням реєстрів (наприклад ведення Державним гемологічним центром України реєстру власних і торговельних назв дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення, напівдорогоцінного каміння і декоративного каміння з родовищ України; реєстрація сільськогосподарського підприємства як суб'єкта спеціального режиму оподаткування податком на додану вартість).

2. За формою реалізації послуги, що надаються у сфері управління державними фінансами, пов'язані з юридичним оформленням умов, необхідних для реалізації прав і свобод громадян (ліцензування).

3. За критерієм платності послуги, що надаються у сфері управління державними фінансами – на платні і безплатні (переважають платні послуги).

4. За отримувачем послуги – послуги, що можуть надаватися фізичній особі або юридичній особі.

Висновок. Отже, адміністративна послуга у сфері управління державними фінансами – це діяльність суб'єкта управління державними фінансами, що здійснюється за зверненням фізичної або юридичної особи та спрямована на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до законодавства. У широкому розумінні її можна розглядати як взаємодію (зовнішню) державного органу та фізичної або юридичної особи як члена суспільства (див. рис. 1).

До заходів щодо вдосконалення механізмів надання адміністративних послуг, зокрема і у сфері управління державними фінансами, можна віднести: 1) затвердження “Порядку підвищення кваліфікації працівниками державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами або організаціями, що належать до сфери їх управління та надають адміністративні послуги; 2) створення та затвердження положення про діяльність Урядової гарячої лінії з питань надання адміністративних послуг та про постійну Урядову телефонну довідку щодо надання адміністративних послуг як сервіс супроводження отримувачів адміністративних послуг, у яких виникли проблеми щодо отримання послуги; 3) затвердження плану заходів із визначенням відповідальних центральних органів виконавчої влади для системного роз'яснення в засобах масової інформації основних положень Закону України “Про адміністративні послуги” та інших змін законодавства щодо порядку надання адміністративних послуг.

Як *перспективу подальших досліджень у даному напрямі* можна вважати більш детальне вивчення механізмів надання адміністративних послуг у сфері управління державними фінансами з метою визначення підходів до оцінювання результативності та ефективності надання адміністративних послуг у сфері управління державними фінансами.

Список використаних джерел

1. Програма економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [Електронний ресурс] / Адміністрація Президента України. Офіц. представництво. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf

2. *Авер'янов В.* До питання про поняття так званих “управлінських послуг” / В. Авер'янов // Право України. – 2002. – № 6. – С. 125–127.

3. *Коліушко І.* Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права / І. Коліушко, В. Тимощук // *Право України.* – 2001. – № 5. – С. 30–34.
4. *Коліушко І. Б.* Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : монографія / І. Б. Коліушко. – К. : Факт, 2002. – 260 с.
5. *Долечек В.* Управлінські послуги: сутність, ознаки, види / В. Долечек // *Вісн. НАДУ.* – 2003. – № 3. – С. 93–99.
6. *Голосніченко І.* Правове регулювання надання державних управлінських послуг та вирішення адміністративних спорів / І. Голосніченко // *Право України.* – 2003. – № 10. – С. 86–89.
7. *Афанасьєв К.* Державні управлінські послуги та законні інтереси особи: взаємозв'язок понять / К. Афанасьєв // *Юрид. Україна.* – 2007. – № 7. – С. 26–29.
8. *Ніколаєнко К. В.* Заходи щодо вдосконалення організації надання управлінських послуг : у 2 ч. / К. В. Ніколаєнко // *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. пр. – Х. : Магістр, 2005. – № 2 (24). – Ч. 1. – С. 246–251.
9. *Ніколаєнко К. В.* Види адміністративних послуг в Україні / К. В. Ніколаєнко // *Держава і право* : зб. наук. пр. – Вип. 38. *Юридичні і політичні науки.* – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2007. – С. 319–325.
10. *Шаров Ю.* Удосконалення політики і процедур надання адміністративних послуг / Ю. Шаров, Д. Сухінін // *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. пр. / редкол. С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 4 (26). – С. 230–238.
11. *Мордвінов О. Г.* Адміністративні послуги органів виконавчої влади та місцевого самоврядування / О. Г. Мордвінов, Л. О. Ляшенко // *Держава та регіони.* – 2007. – № 2. – С. 60–65.
12. *Люхтергандт О.* Проект Адміністративного процедурного кодексу України та сучасне адміністративне процедурне право / О. Люхтергандт // *Юрид. журн.* – 2002. – № 5. – С. 27.
13. *Сороко В.* Концептуальний підхід до проблеми запровадження інституту надання державних послуг у практику діяльності державних службовців / В. Сороко // *Вісн. держ. служби.* – 2004. – № 3. – С. 11–19.