

СТАН НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

У статті проаналізовано стан наукових досліджень правової природи та надання адміністративних послуг в Україні, розглянуто формування різних підходів до визначення поняття "адміністративна послуга", напрями розробок елементів інституту адміністративних послуг, вивчено стан законодавчого регулювання процедури надання адміністративних послуг, визначено найбільш проблемні та перспективні напрями подальших досліджень.

Ключові слова: державна послуга, адміністративна послуга, ознаки адміністративної послуги, інститут адміністративних послуг, регулювання адміністративних послуг, класифікація адміністративних послуг, сервісна діяльність.

Прийняття Закону України "Про адміністративні послуги" [3] сприяло активному зростанню наукових досліджень поняття, змісту та юридичної природи адміністративних послуг, їх видів і процедури надання. Таким чином, відбувається становлення та розвиток доктринальних засад інституту адміністративних послуг, що потребує, насамперед, аналізу й узагальнення наукових доробків учених з цього питання, які є науково-теоретичним підґрунтям для подальших досліджень.

Питання інституту адміністративних послуг тією чи іншою мірою торкалися у своїх дослідженнях такі учені, як: В. Авер'янов, К. Афанасьєв, В. Гаращук, Н. Гнидюк, І. Голісніченко, Н. Гончарук, В. Гордєєв, В. Градовий, С. Дембіцька, Д. Денисюк, О. Задахайло, Ю. Ільницька, А. Кірмач, І. Коліушко, Є. Легеза, Л. Мілімко, А. Павленко, Г. Писаренко, Л. Прокопенко, В. Тимошук та ін.

Метою статті є визначення стану наукових досліджень правової природи адміністративних послуг та основних напрямів подальших досліджень. Досягнення цієї мети передбачає розв'язання таких завдань: а) розглянути концептуальні підходи до визначення поняття адміністративної послуги; б) визначити стан і проблемні напрями досліджень інституту адміністративних послуг; в) з'ясувати перспективні напрями подальших досліджень адміністративних послуг.

Прийняття Закону України "Про адміністративні послуги" спричинило активізацію наукових пошуків у цьому напрямі і, як наслідок, значно зросла кількість наукових публікацій щодо поняття, юридичної природи, властивостей адміністративних послуг. Ще одним підтвердженням актуальності цього питання є зростання кількості семінарів, громадських слухань, обговорень, круглих столів, тренінгів державних службовців. Ва-

жливість таких досліджень підтверджується і включенням до структури веб-сайтів найбільших науково-дослідних організацій окремих розділів, присвячених якості надання адміністративних послуг. З'явилися перші наукові проекти (наприклад, проект "Забезпечення прозорості та підвищення ефективності надання адміністративних послуг" програми Міжнародного фонду "Відродження" "Демократизація та реформування місцевого самоврядування і державного управління"); проведено перші соціологічні дослідження щодо результатів реалізації Закону України "Про адміністративні послуги". До цієї проблеми підключилися журналісти соціально-політичних видань. У Вінниці, Івано-Франківську, Кривому Розі, Луганську, Тернополі, Харкові, Хмельницькому, Черкасах та інших містах відкрито центри надання адміністративних послуг.

Усі наукові дослідження щодо надання адміністративних послуг можна умовно розділити на два напрями. Перший напрям має суто теоретичне значення – наукові розвідки стосуються історії становлення, юридичної природи, властивостей адміністративних послуг. До нього слід зарахувати, окремі наукові статті, присвячені тим чи іншим аспектам надання адміністративних послуг. Другий напрям присвячений практичним аспектам їх упровадження та реалізації.

На сьогодні в Україні опубліковано декілька монографій, присвячених адміністративним послугам, які надають органи державної виконавчої влади (за загальною редакцією А. Чемериса [6]), а також органи місцевого самоврядування (Ж. Завальна, Ю. Ільницька [12]). У цих працях визначено поняття "управлінські послуги", "адміністративні послуги", розглянуто перелік послуг, з'ясовано шляхи покращення якості надання адміністративних послуг.

Окрім цього, захищено ряд дисертацій, у яких розглянуто організаційно-правові аспекти надання адміністративних послуг (Г. Пи-

саренко [20]), адміністративні послуги, що надаються конкретними органами державної влади (наприклад, надання послуг міліцією громадської безпеки досліджено Є. Легезою [17]), послуги, які надає державна податкова служба (О. Кузьменко [15]), митні органи (І. Бондаренко [7]).

У дослідженні адміністративних послуг сформувалися декілька підходів щодо їх юридичної природи. Більшість учених дотримується офіційно закріпленого в Законі України "Про адміністративні послуги" визначення, відповідно до якого адміністративна послуга є *результатом*. Так, наприклад, Є. Легеза вважає, що адміністративна послуга – це державна послуга, яка є результатом здійснення суб'єктом повноважень щодо прийняття згідно з нормативно-правовими актами на звернення фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрація тощо) [18, с. 207]. Але постає питання: якщо у випадках, передбачених законодавством, особі було відмовлено в отриманні дозволу, реєстрації, чи можна тоді вважати такі дії результатом здійснення повноважень? Так, однією з послуг, які надає Чернівецька обласна державна адміністрація, є видача сертифіката племінних (генетичних) ресурсів. У технологічній картці щодо процесу надання адміністративної послуги визначено чотири дії: реєстрація (оформлення) звернення суб'єкта звернення (опрацювання звернення та оформлення (погодження) результату надання адміністративної послуги, зокрема: прийняття рішення про видачу сертифіката племінних (генетичних) ресурсів або про відмову в його видачі; повідомлення про прийняття рішення про видачу сертифіката племінних (генетичних) ресурсів або про відмову у його видачі; скасування рішення про видачу сертифіката племінних (генетичних) ресурсів або прийняття рішення про визнання такого сертифікату племінних (генетичних) ресурсів недійсним, – якщо замовник (заявник) про видачу сертифіката племінних (генетичних) ресурсів не звернувся для отримання оформленого сертифіката; видача сертифіката племінних (генетичних) ресурсів; оскарження рішення адміністративного органу про відмову в наданні адміністративної послуги у порядку, визначеному Законом України "Про звернення громадян", або в судовому порядку. Якщо з наведеного переліку не буде виконано усіх дій, або буде виконано лише першу або другу з тих чи інших причин, які не залежать від суб'єкта, то в такому разі вважати це "адміністративною послугою" не можна, адже таким чином не буде досягнуто результату.

Суттєвим вбачається другий підхід, який поступово формується в дослідженнях багатьох учених, – це погляд на адміністративну послугу через **діяльність** відповідного суб'єкта. Такого підходу дотримуються В. Авер'янов (розпорядча діяльність), М. Гурковський (діяльність публічної адміністрації), О. Задихайло (сервісна діяльність), І. Коліушко (дозвільно-реєстраційна діяльність), В. Тимошук (публічно-владна діяльність адміністративного органу). Ці підходи більш близькі до розуміння поняття послуги у сфері економіки, де під нею розуміють певний процес, сукупність або ряд дій. Такий підхід знайшов своє вираження і в ст. 91 Цивільного кодексу України, де послугу сформульовано через "вчинення дії" або "діяльність".

Досить слушною видається думка Н. Гончарука, який вважав, що в країнах Північної Європи та Північної Америки категорія "послуги" стосовно публічного сектору вживається в досить широкому значенні ("публічні послуги", "послуги адміністрації", "послуги для громадян", "послуги для бізнесу"). При цьому акцент робиться не на юридичну складову, а на те, що всі продукти (рішення, дії, консультації тощо) публічної адміністрації у відносинах з приватними особами є послугами. Для країн романо-германської системи права погляд на "послуги" в публічному секторі і в публічному праві є менш поширеним. Там категорія послуг якщо і використовується, то має швидше політичне (ідеологічне), аніж правове значення [9, с. 26–27]. Звертаємо увагу на те, що в Україні в трактуванні адміністративної послуги закладено саме юридичну складову.

Як наслідок, можна говорити про наявність економічного, політичного та юридичного підходів щодо визначення адміністративної послуги. На жаль, цей напрям є взагалі малодослідженим на сьогодні, хоча окремі спроби розробок понятійно-категоріального апарату адміністративних послуг уже з'явилися в деяких дослідженнях ознак адміністративних послуг.

Ще одним напрямом дослідження є визначення адміністративної послуги як *сукупності правових норм*. Цієї позиції дотримується Г. Писаренко [20, с. 35]. Таким чином, якщо підходити до адміністративної послуги як до інституту адміністративного права, то в цьому разі таких підхід є цілком виправданим. Водночас, сама адміністративна послуга – це, скоріше, сукупність певних відносин.

Визначення адміністративної послуги як *правових відносин*, що виникають при реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) в процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату, дають С. Дембіцька [10, с. 58] та І. Литвиненко [19, с. 9–10].

Більшої уваги вимагає *функціональний підхід* до визначення послуги (за виконуваними функціями). Сьогодні цей підхід деякі вчені використовують щодо публічних та державних послуг. Крім того, перспективним є з'ясування місця адміністративної послуги в системі публічних послуг, вирішення проблеми відмежування та співвідношення адміністративної послуги з публічною послугою.

Таким чином, з'ясування природи адміністративних послуг напряму пов'язане з визначенням властивостей та ознак цих послуг. Багато вчених стверджують, що ознака платності не може бути характеристикою адміністративних (управлінських) послуг, а також звертають увагу на важливість такої ознаки, як "обов'язок держави щодо надання послуги" (В. Авер'янов, В. Гарашук, Л. Давиденко).

На нашу думку, особливо важливою проблемою, яка потребує більш глибокого вивчення, є класифікація адміністративних послуг. Різноманіття думок із цього питання вражає, оскільки законодавець намагається встановити чіткий перелік послуг. Окремі вчені вважають, що така класифікація має ґрунтуватися на загальному поділі державних (управлінських) послуг залежно від форми їх реалізації на відповідні групи (В. Долечек [11, с. 37]). Водночас, послуги можуть класифікуватися й залежно від суб'єкта їх надання та суб'єкта їх отримання.

На класифікації послуг в електронному вигляді зосереджується І. Куспляк [16]. Значну увагу видам адміністративних послуг приділяє О. Соловйова [21], виокремлюючи як критерії класифікації рівень регулювання, спосіб отримання, зміст адміністративної діяльності, предмет, природу послуги, платність. Досить важливим є питання, підняте дослідницею, щодо локальної класифікації адміністративних послуг, яку запроваджують суб'єкти їх надання на місцевому рівні [21, с. 428]. У цілому це питання є малодослідженим: не з'ясовані переваги, недоліки такого підходу та його необхідність.

Досить перспективним напрямом подальших наукових розробок є прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України. Слід зазначити, що в прикінцевих та перехідних положеннях Закону України "Про адміністративні послуги" (ст. 20) йдеться про необхідність прийняття закону про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання й нічого не вказано щодо необхідності прийняття Адміністративно-процедурного кодексу [3]. І. Голосніченко, здійснюючи дослідження особливостей правового регулювання надання державних управлінських послуг, зазначає, насамперед, що воно полягає у встановленні порядку звернення за послугою, інформування про послуги, подання заяви та вимоги до заявників, визначення строків провадження, надання управлінських

послуг та самого порядку їх надання. Усі ці питання певною мірою регулює Закон України "Про адміністративні послуги". Виникає закономірне питання: чи потрібно приймати новий кодекс, чи доцільнішим є вдосконалення наявної нормативної бази у сфері надання адміністративних послуг?

Таким чином, незважаючи на активізацію наукових пошуків щодо дослідження інституту адміністративних послуг, значна кількість питань потребує глибокого ґрунтовного та всебічного з'ясування з урахуванням розвитку інформаційних, комунікаційних та електронних технологій, тенденцій державотворення й функціонування держави, розвитку громадянського суспільства.

Висновки. На сьогодні дослідження інституту адміністративних послуг в Україні перебуває на стадії становлення: формуються декілька концептуальних підходів до визначення поняття "адміністративна послуга", покладено початок створення нормативної бази щодо надання адміністративних послуг, триває дослідження ознак адміністративних послуг, визначення критеріїв їхньої класифікації, надаються пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства у сфері адміністративних послуг. Перспективними в найближчому часі є: здійснення аналізу якості адміністративних послуг в електронному вигляді, визначення необхідності прийняття Адміністративно-процедурного кодексу, визначення співвідношення адміністративної послуги та адміністративного договору.

Список використаної літератури

1. Конституція України від 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
2. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.
3. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.06.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
4. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.
5. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
6. Адміністративні послуги місцевих органів державної виконавчої влади : монографія / А.О. Чемерис, М.Д. Лесечко, А.В. Ліпенцев та ін. ; [за заг. ред. А.О. Чемериса]. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2004. – 152 с.
7. Бондаренко І.О. Організаційно-правові основи надання послуг в галузі митної справи : дис. ... канд. юрид. наук :

- 12.00.07 / І.О. Бондаренко. – О., 2006. – 205 с.
8. Венедіктова І.В. Юридична природа публічних послуг / І.В. Венедіктова // Вісник Харківського національного університету. – 2009. – № 1. – С. 64–67.
 9. Гончарук Н.Т. Організаційно-правові аспекти надання адміністративних послуг в Україні / Н.Т. Гончарук, Л.Л. Прокопенко // Публічне управління: теорія та практика. – 2011. – № 1. – С. 26–32.
 10. Дембіцька С.Л. Правові засади діяльності з надання адміністративних послуг населенню України органами місцевого самоврядування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / С.Л. Дембіцька. – Л., 2010. – 185 с.
 11. Долечек В.С. Надання управлінських послуг населенню органами виконавчої влади України: організаційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 25.00.02 / В.С. Долечек. – К., 2005. – 222 с.
 12. Завальна Ж.В. Адміністративні послуги як функції органів місцевого самоврядування : монографія / Ж.В. Завальна, Ю.М. Ільницька. – Суми : Поліграф, 2012. – 186 с.
 13. Кельдер Т.Л. Міжнародний ринок послуг: тенденції та проблеми розвитку [Електронний ресурс] / Т.Л. Кельдер, Н.С. Венгерська // Держава та регіони. – 2011. – № 5. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua>.
 14. Коліушко І. Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права / І. Коліушко, В. Тимошук // Право України. – 2001. – № 5. – С. 30–34.
 15. Кузьменко О.О. Адміністративно-правове забезпечення менеджменту в державній податковій службі України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.О. Кузьменко. – Ірпінь, 2009. – 19 с.
 16. Куспляк І.С. Адміністративні послуги в електронному вигляді: питання класифікації [Електронний ресурс] / І.С. Куспляк // Гілея. – 2011. – № 50. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/portal>.
 17. Легеза Є.О. Адміністративні послуги, що надаються міліцією громадської безпеки : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Є.О. Легеза. – Д., 2011. – 20 с.
 18. Легеза Є.О. Щодо визначення адміністративних послуг в Україні / Є.О. Легеза // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 4. – С. 203–208.
 19. Литвиненко І.Л. Діяльність органів місцевого самоврядування по забезпеченню конституційних прав і свобод : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / І.Л. Литвиненко. – К., 2003. – 20 с.
 20. Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Г.М. Писаренко. – О., 2006. – 196 с.
 21. Соловйова О.М. Види адміністративних послуг / О.М. Соловйова // Право та управління. – 2011. – № 1. – С. 423–431.

Стаття надійшла до редакції 10.11.2013.

Фуглевич К.А. Состояние научных исследований правовой природы административных услуг

В статье проанализировано состояние научных исследований правовой природы и предоставления административных услуг в Украине, рассмотрены формирование различных подходов к определению понятия "административная услуга", направления разработок элементов института административных услуг, изучено состояние законодательного регулирования процедуры предоставления административных услуг, определены наиболее проблемные и перспективные направления дальнейших исследований.

Ключевые слова: государственная услуга, административная услуга, признаки административной услуги, институт административных услуг, регулирование административных услуг, классификация административных услуг, сервисная деятельность.

Fuglevich K. The state of scientific researches of the legal nature of administrative services

The emphasis on the state of scientific researches and of the legal nature and provision of administrative services in Ukraine was done, the formation of various approaches to the definition of concept "administrative service".

All scientific researches in relation to the grant of administrative services are conditionally divided into two directions. The first direction has a theoretical value especially – scientific developments touch history of becoming, legal nature, properties of administrative services. To him the separate scientific articles sanctified to those or other aspects of grant of administrative services are taken, mainly. The second direction is sanctified to the practical aspects of their introduction and realization.

Among the researchers of administrative services a few approaches were formed in relation to their legal nature. The first is consideration of administrative service that is a result. The substantial is see the second approach that is gradually formed among many scientists is a look to admin-

istrative service through activity of corresponding subject. Such direction of determination of administrative service as bodies corporate and politic of laws is examined yet and.

Attention is accented on determination of administrative service as legal relations that arise up during realization of equitable rights of physical or legal personality (after their) in the process of publicly-imperious activity of administrative organ for the receipt of result.

More wide attention is required by the functional going near determination of service (after executable functions). On present tense this approach was used by some scientists in relation to public and state services. In addition, perspective for today there is finding out of place of administrative service in the system of public services, decision of problem of dissociation and correlation of administrative service in public service. Was looked throw, the direction of development of elements of the institute of administrative services was analyzed, the state of legislative regulation of the procedure of administrative services provision was looked throw, the most problematic and promising directions of future researches were determined.

Reasonably, that on present of research of institute of administrative services tense in Ukraine are on the stage of becoming. Beginning of creation of normative base is fixed in relation to the grant of administrative services, the signs of administrative services are investigated, the criteria of their classification are determined, suggestions are given in relation to the improvement of current legislation in administrative service business. Perspective in the nearest time is realization of analysis of quality of administrative services in an electronic kind, determination of necessity of acceptance of Administratively-procedural code, determination of correlation of administrative service and administrative agreement.

Key words: *public service, administrative service, features of administrative services, the institution of administrative services, regulation of administrative services, the classification of administrative services, service activities.*