

effective means of influencing the public consciousness and technological progress which is reflected in the information policy. There is information and legal policy and state information policy. Information and legal policy covers theoretical and practical aspects of public administration of functioning processes, improvement and development of legal regulation system of information sphere in the country. Information and legal policy is a special form of expression of the state information policy, government activities aimed at creating an effective mechanism of legal regulation of informatization process and means of consolidating and implementing the political course of the country in the establishment of the information society. Information and legal policy is a type of legal policy as a generic integration concept, and therefore its essence is closely linked to the definition of legal policy at all. Regarding the current conditions of the active implementation of new information technologies into the social practice, we should mention about the development of special internal and external activities of the state related to the protection of the rights and freedoms of man and citizen, law and order, the association of Ukraine and the EU, cooperation with the EU and NATO in solving issues of national security. The information sphere is a system that includes the following elements: information, information infrastructure, subjects that collect, create, spread and use the information as well as a set of rules regulating public relations. With the increasing role of information it is necessary to pay more attention to the information function of the state.

Key words: *informatization, information society, information and legal policy, information security, information function of the state.*

Стаття надійшла 28 грудня 2015 р.

УДК 342.9

О. М. Ілюшик

КЛАСИФІКАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ТА ЇХ ХАРАКТЕРИСТИКА

Досліджено різні критерії класифікації адміністративних послуг. Проаналізовано такі критерії, як зміст адміністративної діяльності щодо надання адміністративних послуг, рівень встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг та правового регулювання процедури їх надання, а також форма реалізації адміністративних послуг. Зуважено на окремому виді класифікації адміністративних послуг – за галузями законодавства, точніше, за предметом (характером) питань, по вирішення яких звертаються особи до адміністративних органів. Охарактеризовано адміністративні послуги. Зазначено, що надання деяких соціальних послуг пов'язане з наявністю відповідних ресурсів, адже для особи важливо, щоб допомогу не лише призначили, а й вчасно виплатили.

Ключові слова: *адміністративні послуги, соціальні адміністративні послуги, надання адміністративних послуг, суб'єкт надання адміністративних послуг, правове регулювання надання адміністративних послуг.*

Постановка проблеми. Формування України як правової демократичної держави вимагає радикальної зміни пріоритетів у державній діяльності й принципів та форм відносин між владою і приватними (фізичними та юридичними) особами. Людина, її права та свободи відповідно до Конституції України визнані найвищою соціальною цінністю. Держава не управляє суспільством, а надає йому послуги, а відтак головне завдання сучасної держави полягає саме в наданні приватним особам якісних послуг.

Приватні особи є не прохачами у відносинах з органами влади, а споживачами послуг. Держава в особі публічних суб'єктів (органів державної влади та органів місцевого самоврядування) повинна орієнтуватися на потреби особи, так само як у приватному секторі надавачі послуг орієнтуються на потреби споживача, його запити та очікування.

Тому одним із пріоритетних завдань розвитку державності в Україні є послідовна демократизація відносин органів державної влади та їх посадових осіб з фізичними та юридичними особами з метою охорони та сприяння реалізації прав, свобод і законних інтересів цих осіб, а також ефективного захисту в разі їх порушення.

Одна з категорій таких відносин – адміністративні послуги – досі залишається малодослідженою та дискусійною в юридичній науці взагалі та в адміністративному праві зокрема.

Стан дослідження. Концептуальні основи надання адміністративних послуг сформульовані К. К. Афанасьєвим, С. О. Барановим, В. М. Бесчастним, В. Л. Грохольським, І. П. Голосніченком, Д. Г. Забродою, І. В. Дроздовою, Ю. В. Іщенко, Р. А. Калюжним, С. Ф. Константіновим, І. Б. Коліушко, Є. О. Легезою, В. В. Столбовою, О. О. Сошников, Г. М. Писаренко, В. П. Тимошуком, О. П. Угровецьким та ін.

Мета статті – дослідити та проаналізувати існуючі класифікації адміністративних послуг, а також охарактеризувати адміністративні послуги, класифіковані за різними критеріями.

Виклад основних положень. Для ліпшого розуміння сутності адміністративних послуг доцільно проаналізувати їх існуючі класифікації.

Першим критерієм класифікації є зміст адміністративної діяльності щодо надання адміністративних послуг:

а) видача дозволів (наприклад, на: зайняття окремими видами підприємницької діяльності; проведення мітингів, демонстрацій; розміщення реклами; придбання, зберігання, носіння і перевезення зброї), зокрема акредитація, атестація, сертифікація (наприклад, акредитація вищих навчальних закладів, закладів охорони здоров'я; атестація підприємств, робочих місць; сертифікація товарів, робіт і послуг);

б) реєстрація з веденням реєстрів (наприклад, реєстрація актів громадянського стану, суб'єктів підприємницької діяльності, автотранспортних засобів), зокрема легалізація суб'єктів (наприклад, легалізація об'єднань громадян);

в) легалізація актів (консульська легалізація документів), нострифікація (визнання дипломів, виданих в інших країнах) та верифікація (встановлення достовірності сертифікатів про походження товарів з України);

г) соціальні послуги – визнання певного статусу, прав особи (наприклад, призначення пенсій, субсидій) [1, с. 120]. Соціальні послуги – комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги, з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя [2].

Другим критерієм класифікації обирається рівень встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг та правового регулювання процедури їх надання, зокрема:

а) адміністративні послуги з централізованим регулюванням (закони, акти Президента України, Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади);

б) адміністративні послуги з локальним регулюванням (акти органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади);

в) адміністративні послуги зі «змішаним» регулюванням (коли відбувається водночас централізоване та локальне регулювання) [1, с. 125].

Третій критерій класифікації ґрунтується на загальному поділі послуг залежно від форми їх реалізації на такі групи:

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

б) власне адміністративні послуги, пов'язані з юридичним оформленням умов, необхідних для реалізації прав і свобод громадян (видача свідоцтв, ліцензій) [3, с. 94].

Окремим видом класифікації адміністративних послуг є класифікація за галузями законодавства, точніше, за предметом (характером) питань, по вирішенню яких звертаються особи до адміністративних органів. Серед них можна виокремити: підприємницькі (або господарські), соціальні, земельні, будівельно-комунальні, житлові та інші види адміністративних послуг. Під соціальними адміністративними послугами розуміються послуги, пов'язані з реалізацією владних

повноважень (наприклад, призначення державної соціальної допомоги тощо). Прикладом земельних адміністративних послуг може бути ухвалення органом місцевого самоврядування рішення про надання земельної ділянки у користування, а прикладами підприємницької адміністративної послуги – реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності, видання ліцензій тощо. Такий підхід не вступає в жодну суперечність із загальним поняттям «адміністративні послуги», оскільки всі ці відносини належать до галузей законодавства, які «виросли» з адміністративного права і мають адміністративний характер. У процедурному аспекті також не простежується жодних суттєвих відмінностей між цими послугами: надають їх адміністративні органи, процедурний результат той самий – рішення адміністративного органу. Аналіз виокремлених груп послуг засвідчує наявність у них і деяких власних формальних та змістових ознак.

Сучасна нормативна база, що регулює соціальні питання, характеризується надзвичайною «рухливістю», наявністю багатьох змін та доповнень, хоча здебільшого є доволі детальною. Соціальні послуги, як правило, надаються на найнижчих рівнях влади, що цілком виправдано, адже коло споживачів таких послуг є досить широким і для останніх зручно, коли відповідні служби є наближеними до них. Наприклад, дуже зручно, якщо за призначенням житлових субсидій можна звертатися через житлово-експлуатаційні організації. Із прикладу призначення житлових субсидій можна запозичити позитивний досвід надання адміністративних послуг: порівняно велика кількість прийомних годин, обґрунтований перелік документів, що вимагаються, тощо [1, с. 127].

Надання деяких соціальних послуг пов'язане з наявністю відповідних ресурсів, адже для особи важливо, як уже зазначалося, щоб допомогу не лише призначили, а й вчасно виплатили. Тому необхідно бути обережним із запровадженням додаткових соціальних послуг, оскільки це іноді може призводити до протилежних наслідків. Наприклад, встановлення додаткової матеріальної допомоги місцевою владою може, навпаки, призводити до соціальної несправедливості, якщо в місцевому бюджеті немає достатніх ресурсів, щоб надавати таку допомогу не вибірково, а певному колу осіб за чіткими критеріями. Зважаючи, що для отримання більшості соціальних послуг вимоги є доволі схожими: різноманітні довідки, наприклад із житлово-експлуатаційної контори, довідки про доходи та ін. Доцільно розглянути питання про можливість встановлення ефективного документообігу, зокрема між соціальними відділами і житлово-експлуатаційними організаціями та податковими органами.

Щодо послуг, пов'язаних із землею, то фактично існує три їх види: надання земельної ділянки у власність або користування, реєстрація прав власності на земельні ділянки, видача різних довідок.

Питання будівництва та благоустрою регулюються переважно актами локального рівня, тому і можливостей для спрощення процедур тут не бракує. Приміром, можна спростити процедури витребування документації від бюро технічної інвентаризації, якщо створити ефективну систему документообігу.

Існує нагальна потреба оновлення законодавства, яке стосується житлових питань, причому зі зміною принципів державної житлової політики. Фактично послуг тут не так багато, адже, крім взяття на квартирний облік та видачі ордерів, у громадян майже не існує інших причин для звернення до адміністративних органів. Окрім того, чимало житлових питань вирішуються колективним методом (тобто не індивідуально), і не завжди за ініціативою осіб, яких стосуватиметься рішення (наприклад, капітальний ремонт житлового фонду, зняття з балансу міської ради приватизованих будинків, зміна статусу гуртожитку тощо). Але доки частка державної та комунальної власності в житловому фонді буде суттєвою, доти порядок вирішення цих питань також потрібно вдосконалювати.

Відомі вчені-адміністративісти І. В. Дроздова та О. О. Сосновик пропонують класифікацію адміністративних послуг за критерієм платності, згідно з яким адміністративні послуги поділяються на платні й безплатні. Залежно від суб'єкта, який надає адміністративні послуги, пропонується їх поділ на адміністративні послуги, що надаються органами виконавчої влади, та на адміністративні послуги, які надаються органами місцевого самоврядування [4, с. 52; 5, с. 67].

У науковій літературі містяться різні, подекуди протилежні підходи до виокремлення певних видів адміністративних послуг та їх класифікації за тими чи іншими критеріями.

Узагальнюючи погляди науковців стосовно класифікації адміністративних послуг, слід виокремити основні критерії їхнього розподілу залежно від: змісту адміністративної діяльності; рівня встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг та правового регулювання процедури їх надання; форми їх реалізації; предмета (характеру) питань, по вирішенню яких звертаються особи до адміністративних органів; оплати (безоплатності); суб'єкта, що надає адміністративні послуги.

І. Залежно від змісту адміністративної діяльності щодо надання адміністративних послуг виокремлюють:

- а) видачу дозволів;

- б) реєстрацію з веденням реєстрів;
- в) легалізацію, нострифікацію та верифікацію актів;
- г) соціальні послуги.

II. Залежно від рівня встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг та правового регулювання процедури їх надання, зокрема:

- а) адміністративні послуги з централізованим регулюванням;
- б) адміністративні послуги з локальним регулюванням;
- в) адміністративні послуги зі «змішаним» регулюванням.

III. Залежно від форми їх реалізації поділяють на такі групи:

а) послуги, пов'язані з реальним здійсненням конституційних прав і свобод громадян;

б) власне адміністративні послуги, пов'язані з юридичним оформленням умов, необхідних для реалізації прав і свобод громадян.

IV. Залежно від предмета (характеру) питань, по вирішення яких звертаються особи до адміністративних органів:

- а) підприємницькі (або господарські);
- б) соціальні;
- в) земельні;
- г) будівельно-комунальні;
- г) житлові та інші види адміністративних послуг.

Як уже зазначалося, такий підхід до поділу адміністративних послуг не вступає в жодну суперечність із загальним поняттям «адміністративні послуги», оскільки всі ці відносини належать до галузей законодавства, які «виросли» з адміністративного права і мають адміністративний характер. У процедурному аспекті також не простежується жодних суттєвих відмінностей між цими послугами: надають їх адміністративні органи, процедурний результат той самий – рішення адміністративного органу. Аналіз виокремлених груп послуг засвідчує наявність у них і деяких власних формальних та змістовних ознак.

V. За критерієм платності адміністративні послуги можна поділяти на платні й безоплатні.

Концепція адміністративної реформи України, затверджена Указом Президента України від 22 липня 1998 р., встановила безоплатний стандарт адміністративних послуг [6]. Водночас передбачалася можливість отримання платних адміністративних послуг на розсуд суб'єкта. Сучасне бачення розвитку адміністративних послуг спрямоване на розвиток платних адміністративних послуг.

Активно запроваджується позиція, що безоплатними повинні бути виключно послуги: 1) у справах державного пенсійного та

соціального забезпечення; 2) у справах, які безпосередньо стосуються реалізації основних прав і свобод людини.

Окрім того, передбачається, що безоплатними можуть бути послуги у випадках, коли розмір плати настільки дрібний, що плата не виправдовує витрат, пов'язаних з її стягненням.

Зауважено, що адміністративні послуги повинні бути платними, тому що:

а) це справедливо, адже одні особи ніколи не звертаються по певні послуги, а інші – регулярно;

б) це може запобігати корупції, адже «безкоштовна невизначеність» змушує шукати шляхи для позазаконної визначеності;

в) плата за послуги може бути ефективним інструментом для мотивації службовців надавати послуги якісно, коли від цих коштів залежатиме фінансування відповідного адміністративного органу та преміювання службовців (Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. [7]).

Окрім адміністративні послуги повинні бути безоплатними для особи (у справах державного пенсійного та соціального забезпечення), але зробити більшість адміністративних послуг безоплатними для користувачів сьогодні не наважуються навіть економічно розвинені держави.

Проблема платності послуг вимагає впорядкування, адже за одні послуги стягується державне мито, за інші – податкові збори чи інші форми платежів (збір за реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності).

Політика цін і тарифів на адміністративні послуги не повинна суперечити ст. 3 Закону України «Про ціни і ціноутворення» [8]. Якщо держава визначає, що фінансування певних адміністративних послуг буде здійснюватися лише за рахунок бюджетів, а інших адміністративних послуг – за рахунок утримання плати з отримувача таких послуг, то має бути чіткий та зрозумілий критерій – які адміністративні послуги мають бути безоплатними, а які мають бути безумовно оплатними, чи частково оплатними. Якщо проаналізувати структуру органів, бюджетних установ та організацій, які мають право надавати платні послуги, то виявляється не доволі прозорий принцип закріплення цього права, іноді це є елементарним залученням додаткових джерел фінансування своєї діяльності. Така практика є загальноприйнятим явищем у зарубіжних країнах, але там подолано інституційні та інші бар'єри на шляху до одержання дозволу на часткове самофінансування і є позитивні результати роботи.

Визначаючи розмір плати за послуги, слід також враховувати недопустимість обмеження реалізації прав і свобод громадян через надмірну плату за адміністративні послуги. Необхідно пам'ятати, що органи влади утримуються на гроші платників податків і було б цинічно перетворювати державу на комерційне підприємство.

Державні та комунальні підприємства, установи й організації як звичайні суб'єкти господарювання повинні мати право надавати будь-які послуги нарівні з приватним сектором. Крім того, вони мають «боротися» за свого споживача та за розширення кола клієнтів, необхідно лише забезпечити належний контроль за ефективністю використання виділених їм публічних коштів та ціноутворенням.

VI. Залежно від суб'єкта, який надає адміністративні послуги, їх можна поділити на державні послуги та муніципальні послуги.

Державні послуги – це послуги, що надаються органами державної влади (насамперед виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями.

Муніципальні послуги – це послуги, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами, організаціями.

Слід зазначити, що важливими є насамперед ті класифікації, які мають практичне значення, тобто дозволяють давати рекомендації щодо поліпшення системи надання адміністративних послуг. Зважаючи на наведені класифікаційні види адміністративних послуг, для поліпшення якості надання адміністративних послуг необхідно:

а) інституційно розмежувати органи, які займаються формуванням політики, та органи, що займаються поточним адмініструванням. У другій категорії необхідно виокремити органи, які надають адміністративні послуги та зосередити їхню увагу на якісному наданні таких послуг;

б) мінімізувати обсяг (номенклатуру) адміністративних послуг та залишити лише ті послуги, які зумовлені публічними інтересами. Для цього всі послуги необхідно переглянути і згрупувати: 1) послуги, надання яких потрібно залишити за державою та місцевим самоврядуванням; 2) послуги, які можуть бути скасовані без шкоди для суспільства та держави; 3) послуги, надання яких може бути передано недержавним суб'єктам у порядку делегування або приватизації, але має здійснюватися під контролем та під відповідальність держави або місцевого самоврядування. Діяльність щодо перегляду обсягу (номенклатури) адміністративних послуг повинна здійснюватися постійно;

в) максимально децентралізувати надання адміністративних послуг. Основним суб'єктом надання адміністративних послуг мають

ставати органи місцевого самоврядування. Це наблизить надання адміністративних послуг до споживачів, що зручно для останніх, сприятиме більш точному визначенню їх потреб та очікувань, і повинно підвищити відповідальність влади. Крім того, завдання щодо надання адміністративних послуг доцільно передавати через відкриті механізми тендерів, делегування недержавним інституціям, органам професійного самоврядування тощо. Передача публічних завдань повинна відбуватися разом із відповідним публічним фінансуванням цієї діяльності;

г) регламентувати процедуру надання адміністративних послуг. Процедура надання адміністративних послуг повинна ґрунтуватися на принципах цілісності (результативності) адміністративної послуги та «єдиного вікна» – приватна особа подає заяву та за потреби необхідний мінімум документів, а збирання довідок, погодження тощо має здійснюватися всередині публічної адміністрації (в органі та між органами), а не покладатися на особу. Під час встановлення процедури надання адміністративної послуги необхідно орієнтуватися на результат та не допускати «подрібнення» адміністративної послуги;

г) створити такі умови, щоб суб'єкти, які надають адміністративні послуги, в питанні внутрішньої організації діяльності могли діяти за принципами приватного сектора. Це повинно поширюватися насамперед на питання добору та управління персоналом, винагороди за працю;

д) сформувані стандарти надання адміністративних послуг. Підставами для встановлення стандартів якості надання адміністративних послуг та для оцінки якості їх надання є критерії результативності, своєчасності, доступності, зручності, відкритості, поваги до особи, професійності. Стандарти якості надання адміністративних послуг повинні регулярно переглядатися та поліпшуватися;

е) створити «універсами послуг», що дадуть змогу: особі в одному місці отримати всі або найпоширеніші адміністративні послуги, які надаються на певному адміністративно-територіальному рівні; вести прийом громадян протягом усього робочого часу; організувати оплату послуг на місці тощо. Для цього на першому етапі необхідно заохочувати співпрацю органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування.

Висновки. Зважаючи на соціально-економічні реалії сучасного періоду, нестабільність суспільних відносин, які формуються під час реформ, реалізації правового інституту адміністративних послуг, позитивно вплине на вдосконалення та підвищення ефективності управлінської діяльності. Для ліпшого розуміння сутності адміністративних послуг було проаналізовано їх існуючі класифікації за такими крите-

ріями: зміст адміністративної діяльності щодо надання адміністративних послуг; рівень встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг та правового регулювання процедури їх надання, залежно від форми їх реалізації; за галузями законодавства, точніше, за предметом (характером) питань, по вирішенню яких звертаються особи до адміністративних органів; за критерієм платності; залежно від суб'єкта, який надає адміністративні послуги.

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд.: В. П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.

2. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 № 2493-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.

3. Долечек В. Управлінські послуги: сутність, ознаки, види // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2003. – № 3. – С. 93–99.

4. Концепція адміністративної реформи в Україні. – К.: Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи, 1998. – 62 с.

5. Сморгунов Л. В. Сравнительная политология в поисках новых методологических ориентаций: значат ли что-либо идеи для объяснения политики? [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.polistudies.ru/fulltext/2009/1/9.htm>.

6. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/810/98>

7. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 № 90-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80>

8. Про ціни і ціноутворення: Закон України від 21.06.2012 № 5007-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5007-17>

Илюшик Е. Н. Классификация административных услуг и их характеристика

Исследованы различные критерии классификации административных услуг. Проанализированы такие критерии, как содержание административной деятельности по предоставлению административных услуг, уровень установления полномочий по предоставлению административных услуг, правового регулирования процедуры их предоставления, а также форма реализации административных услуг. Акцентировано на отдельном виде классификации административных услуг – по отраслям законодательства, точнее, по

предмету (по характеру) вопросов, за решением которых обращаются лица в административные органы. Охарактеризировано административные услуги. Указано, что предоставление некоторых социальных услуг связано с наличием соответствующих ресурсов, поскольку для лица важно, чтобы помощь не только назначили, но и вовремя выплатили.

Ключевые слова: административные услуги, социальные административные услуги, предоставление административных услуг, субъект предоставления административных услуг, правовое регулирование предоставления административных услуг.

Pyushyk O. M. Classification of administrative services and their characteristics

Different criteria for the classification of administrative services. Analysis including criteria such as the content of administrative activities for the provision of administrative services, the extent of the authority to provide administrative services and regulation procedures of granting and implementing a form of administrative services.

Also drawn attention to the particular type of classification of administrative services – in areas of legislation, more precisely, the object (character) issues, the solution of which refer to individual administration. Done description of administrative services.

One of the priorities of state in Ukraine is a consistent democratization of relations between the state authorities and officials from individuals and legal entities to protect and promote the rights, freedoms and legal interests of these persons and effective protection in case of violation.

One category of such relations – Administrative services – still less explored and controversial legal science in general, and administrative law in particular.

The current legal framework regulating social affairs, characterized by extraordinary «mobility», the presence of many changes and additions, but for the most part is pretty extensive. Social services are usually provided at the lowest level of government that is justified because the range of consumer services is wide enough and the last in handy when appropriate services are as close as possible to them.

Providing some social services is closely linked to the availability of appropriate resources to the individual because it is important to support not only appointed but paid, and preferably on time. So you should be careful with the introduction of additional social services, as this can sometimes lead to the opposite effect. Given the socio-economic realities of the modern period, the stability of social relations that develop in the course of reform, the implementation of the legal institution of administrative services make a positive impact on the improvement and efficiency of management.

Key words: administrative services, social administration services, administrative services, the subject of administrative services, legal regulation of administrative services.

Стаття надійшла 23 лютого 2016 р.