

8. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України: підруч. / О. М. Бандурка. – Х.: ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.

9. Криштанович М. Ф. Наука державного управління про роль і місце державних інституцій в процесі забезпечення національної безпеки України / М. Ф. Криштанович // Освіта і наука в Україні. Матер. Всеукраїнської наукової конференції 21-22 черв. 2013 р. НметАУ. – Дніпропетровськ, 2013. – Ч. 2. – С. 61-63.

Побоженська Н.В.

аспірант,

*Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України*

**ПУБЛІЧНІ ТА АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ.
НАУКОВО-ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ПРОБЛЕМАТИКИ
ПОНЯТІЙНОГО АПАРАТУ**

Ідея адміністративних послуг надійшла в Україну з досвіду західних країн, де ще з 80-х років набула розвитку доктрина «нового публічного менеджменту» та орієнтація держави на громадянина, як на клієнта, споживача управлінських послуг.

В англійській мові для позначення категорії «публічні послуги» вживається термін «public services». Але через нюанси перекладу, так само як термін «public administration» перекладається як «публічна адміністрація» або «державне управління», замість терміна «публічні послуги» в Україні спочатку вживалися терміни «державні послуги» та «управлінські послуги».

У 1998 році ідея управлінських послуг була вперше в Україні закріплена на законодавчому рівні в Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженої Указом Президента України [1]. В Концепції паралельно використовувались терміни «управлінські послуги», «громадські послуги» та «державні послуги». Визначення цих термінів та роз'яснення їх сутності законодавцем не здійснювалось.

В 2006 році розпорядженням Кабінету Міністрів України була схвалена Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [2]. В Концепції надавалося визначення термінів «державні послуги» та «муніципальні послуги», була виділена така частина цих послуг як «адміністративні послуги». Всі ці категорії послуг були віднесені законодавцем до сфери публічних послуг і охоплювалися поняттям «публічні послуги». Тобто, відповідно до Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, публічними послугами визнавалися послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, які перебувають в їх управлінні.

Еволюція термінів у сфері, що є об'єктом дослідження, призвела до найбільш поширеної в Україні на сьогоднішній час конструкції «адміністративні послуги», що практично замінила такі конструкції як «державні послуги» та «управлінські послуги», та існує в законодавстві поряд із конструкцією «публічні послуги».

Для аналізу науково-практичних аспектів проблематики понятійного апарату перш за все необхідно визначитися з сутністю та змістовним навантаженням таких категорій як «публічні послуги» та «адміністративні послуги», з'ясувати чим розрізняється їх законодавче визначення та практичне навантаження в Україні сьогодні, визначити коло цих послуг та суб'єктів їх надання.

Законодавче визначення терміна «адміністративна послуга» міститься в Законі України «Про адміністративні послуги» [3]. Відповідно до частини першої статті першої цього закону «адміністративна послуга – 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 закону».

Таким чином, визначення терміна «адміністративна послуга» в Законі України «Про адміністративні послуги» надається через інші терміни, такі як: «суб'єкт надання адміністративної послуги» та «владні повноваження». Визначення терміна «суб'єкт надання адміністративної послуги» надається в тому ж законі та тлумачиться так: «суб'єкт надання адміністративної послуги – орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги».

Тлумачення терміна «суб'єкт владних повноважень» здійснюється законодавцем в пункті сьомому частини першої статті третьої Кодексу адміністративного судочинства України як «орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень» [4].

Таким чином, аналіз цих нормативно-правових актів дозволяє зробити висновок про те, що поняття «суб'єкт надання адміністративної послуги» і, як наслідок, поняття «адміністративна послуга» в Законі України «Про адміністративні послуги» дещо звужені і не охоплюють всіх випадків фактичного надання послуг іншими ніж посадові чи службові особи органів державної влади та/або місцевого самоврядування суб'єктами при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Прикладами таких послуг є надання нотаріусами адміністративних послуг з реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень та реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, або уповноваженими органами місцевого самоврядування юридичними особами публічного права (комунальними підприємствами) послуг з видачі свідоцтв про право власності на нерухоме майно в результаті приватизації комунального житлового фонду.

Поняттям «публічні послуги», окрім згаданих нормативно-правових актів, законодавець також оперує у Кримінальному кодексі України. У статті 365-2 (Зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги) та статті 368-4 (Підкуп особи, яка надає публічні послуги) до осіб, які надають публічні послуги, віднесені аудитори, нотаріуси, оцінювачі, уповноважені або службові особи Фонду гарантування вкладів фізичних осіб та інші особи, які не є державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування, але здійснюють професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг, у тому числі послуг експерта, арбітражного керуючого, незалежного посередника, члена трудового арбітражу, третейського судді (під час виконання цих функцій) [5].

В розумінні законодавця перелік осіб, які надають публічні послуги, не є вичерпним, а кваліфікація злочинів залежить не від суб'єкта надання послуги, а від її ознак (віднесення до категорії публічних). При цьому, роз'яснення терміна «публічні послуги» в Кримінальному кодексі України не надається взагалі. Така ситуація, на мій погляд, ускладнює практичне застосування норм права та кваліфікацію злочинів за статтями «зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги» та «підкуп особи, яка надає публічні послуги».

Таким чином, на сьогоднішній день відсутній єдиний підхід до визначення сутності понять «адміністративні послуги» та «публічні послуги», як в науковому середовищі, так і в законодавчому полі. Термін «адміністративні послуги» не враховує фактичного кола таких послуг і створює колізію з нормами інших нормативно-правових актів, а термін «публічні послуги» взагалі вживається законодавцем без чіткого законодавчого визначення.

На думку фахівців та експертів Центру політико-правових реформ з проблематики адміністративних послуг українська доктрина адміністративних послуг є, по суті, вітчизняним надбанням. Адже в такій строгій юридичній формі проблематика адміністративних послуг в західних країнах не розглядається.

У країнах, звідки була запозичена ідея послуг, категорія «послуг» відносно публічного сектору вживається у найширшому і дуже гнучкому значенні. Фактично йдеться про «публічні послуги», «послуги адміністрації», «послуги для громадян», «послуги для бізнесу». Акцент робиться не на юридичну складову, а на те, що всі продукти (рішення, дії, тощо) публічної адміністрації з приватними особами є послугами. Західні родоначальники теорії публічних послуг не надають відповідним категоріям жорсткого юридичного значення. [6, с. 12]. Тому, приклади ухвалення у цих країнах спеціальних законів з даної проблематики, на кшталт Закону України «Про адміністративні послуги», не відомі, окрім урегулювання питань плати за такі послуги.

Отже, українське прагнення до чіткої термінологічної визначеності призвело до того, що поняття адміністративних послуг, поряд з чіткими кваліфікаційними ознаками не завжди дає безспірну відповідь на питання, пов'язані з віднесенням до таких послуг тих чи інших результатів взаємодії суб'єктів, а законодавче закріплення вичерпного кола суб'єктів надання цих послуг стало перешкодою до оперативної актуалізації їх кола. Така ситуація, зокрема, сталася з прийняттям в 2015 році нової редакції Закону України «Про

державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [7] та нової редакції Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» [8], якими до переліку суб'єктів державної реєстрації і, відповідно, до переліку суб'єктів надання адміністративних послуг в сфері, що регулюється цими нормативними актами були, зокрема, включені нотаріуси (в тому числі приватні) та акредитовані суб'єкти, якими можуть бути юридичні особи публічного права, що призвело до правової колізії.

Таким чином, проблематика адміністративних та публічних послуг потребує вдосконалення понятійного апарату і розробки рекомендацій щодо його уніфікації та додаткового законодавчого урегулювання.

Список використаних джерел:

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98 // Офіц. Вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32.
2. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 № 90-р // Офіц. вісник України. – 2006. – № 7. – С. 376.
3. Про адміністративні послуги: закон від 06.09.12 № 5203-IV: Верховна Рада України // Офіц. вісник України. – 2012. – № 76. – С. 44.
4. Кодекс адміністративного судочинства України: Верховна Рада України; Кодекс України, Кодекс, Закон від 06.07.2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
5. Кримінальний кодекс України: Верховна Рада України; Кодекс України, Кодекс, Закон від 05.04.2001 № 2341-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.
6. Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування / В. П. Тимошук, Н. Л. Добрянська, О. В. Курінний, Є. О. Школьнік та ін. // Збірник матеріалів. – Київ – 2015. – С. 12.
7. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Верховна Рада України; Закон від 01.07.2004 № 1952-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 51. – Ст. 553: в редакції Закону № 834-VIII від 26.11.2015 // Відомості Верховної Ради України (ВВР) – 2016. – № 1. – Ст. 9.
8. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань: Верховна Рада України; Закон від 15.05.2003 № 755-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 31–32. – Ст. 263: в редакції Закону № 835-VIII від 26.11.2015. – Верховна Рада України (ВВР). – 2016. – № 2. – Ст. 17.