

АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ В УКРАЇНІ

Одним з пріоритетних напрямків українського державотворення в сучасний період є проведення адміністративної реформи. Адміністративна реформа має на меті істотне підвищення ефективності системи управління в нашій країні.

Мета «служіння» держави інтересам людини хоч і знайшла пряме текстуральне відтворення в Концепції адміністративної реформи, але поки що не стала пануючою як в свідомості державних службовців, так і в практичній діяльності органів виконавчої влади.

Для наголосу на існуванні обов'язків органів виконавчої влади перед фізичними і юридичними особами групою вчених-адміністративістів було запропоновано таку нову функцію виконавчої влади, як надання «управлінських послуг». Ця функція передбачена Концепцією адміністративної реформи в Україні, а «управлінські послуги» визначені як «послуги з боку органів виконавчої влади, що є необхідною умовою реалізації прав і свобод громадян — зокрема, реєстрація, ліцензування, сертифікація та ін.» [1, 11].

На сьогоднішній день це питання виявило дещо протилежні підходи і вчені ще не виробили загальновизнаного тлумачення поняття так званих «управлінських послуг».

Так, В. Авер'янов, підтверджуючи правомірність і термінологічну визначеність поняття «послуги» з боку органів виконавчої влади, звертає увагу на певну недоречність характеристики цих послуг як «управлінських» (чи «адміністративних»). Натомість акцентує увагу не на «владно-організаційному» аспекті відповідних дій, а на їх «виконавсько-зобов'язальному» аспекті і вважає, що розглядуваний вид діяльності органів виконавчої влади правильніше визначити як «виконавські послуги» [2, 150].

І. Коліушко і В. Тимошук вважають доцільнішим використання визначення «адміністративні послуги», звертаючи увагу, що так зване «широке» розуміння поняття управлінських послуг фактично тотожне поняттю «державні послуги», яке фактично охоплює також послуги, за надання яких органи державної влади та органи місцевого самоврядування несуть опосередковану відповідальність, хоча безпосередньо їх не надають (наприклад, медична допомога). Також звернено увагу, що управлінська послуга має кінцеву форму індивідуального адміністративного акту і є результатом адміністративного провадження, тому доцільне використання терміна «адміністративні послуги» [2, 171].

І. Голосніченко наголошує, що не всяка розпорядча діяльність, навіть спрямована на реалізацію прав і свобод громадян, є послугою. Адже вся діяльність органів виконавчої влади, їх посадових і службових осіб має призначенням забезпечувати права й свободи громадян та інших осіб. Автор визначає управлінську послугу як створення організаційних умов для реалізації свого права громадянином або іншим суб'єктом адміністративно-правових відносин [3, 88].

В. Гаращук висловлює думку, що не треба взагалі поспішати із запровадженням «платних управлінських послуг», адже платність означає їх «купівлю», а «інститут платних послуг» є «системою торгівлі владою», сумнівність таких «послуг» вбачається і в тому, що така «купівля» практично унеможливає оскарження громадянином результатів таких послуг, тому що управлінська послуга — не той товар, який можна обміняти. Запропоновано два шляхи щодо задоволення законних інтересів громадян без поширення оплатної форми взаємовідносин державного апарату та громадянина: по-перше, скоротити сам перелік тих дій, які потребують дозволу з боку держави, по-друге, максимально скоротити «дозвільний» характер одержання або реалізації відповідного права [4, 110].

Не можна не погодитись з цими пропозиціями і нагадати класичний приклад: у Сполучених Штатах Америки по Інтернету можна отримати паспортні форми і одержати поштою права на управління транспортним засобом протягом декількох годин, зовсім не зтикаючись з чиновником. Але тут треба підкреслити, що у США достатньо відпрацьовано механізм особистої відповідальності людини за надані нею відомості, власні вчинки і саме такий механізм дозволяє ефективно функціонувати таким правовідносинам. Запровадження аналогічного механізму в Україні посилить потребу громадян в юридичних знаннях, підвищить у суспільстві статус юриста, сприятиме піднесенню правової культури населення, що, у свою чергу, позитивно позначиться на всіх внутрішньо суспільних відносинах.

Вважаємо, що для запровадження справжньої теорії послуг в діяльності держави необхідно керуватись єдиними теоретичними засадами, в тому числі щодо розуміння понять видів та ознак послуг.

Взагалі, будь-які послуги — це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за її зверненням. Тут є цілком виправдане запозичення категорійного апарату і навіть цілих правових механізмів з приватного права, тим більше, що цей випадок — не виняток, запозиченням зі сфери приватного права є, наприклад, інститут «публічно-правового договору».

Публічні послуги — це всі послуги, що надаються публічним сектором або іншими суб'єктами під відповідальність публічної влади і за рахунок публічних коштів. За ознаками суб'єкта, що надає публічні послуги, треба розрізняти:

– державні послуги — це послуги, що надаються органами державної влади та державними підприємствами, установами та організаціями. До державних послуг також належать послуги, які надаються недержавними організаціями в порядку виконання делегованих повноважень. У цьому випадку на перше місце для визначення природи послуги ставиться не безпосередній суб'єкт її надання, а суб'єкт, який несе відповідальність за надання цієї послуги, та джерело фінансування надання даного виду послуг, тобто вид бюджету;

– управлінські послуги — це послуги, що надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в межах відповідних повноважень [5, 180];

– муніципальні послуги — послуги, що надаються органами місцевого са-

моврядування, комунальними підприємствами, установами та організаціями [6, 50].

Для підвищення ефективності державного управління та місцевого самоврядування необхідно акцентувати увагу на діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, саме цьому слугує категорія «адміністративних послуг».

Адміністративні послуги — це та частина публічних послуг, які надаються органами виконавчої влади та місцевого самоврядування і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень. Прикметник «адміністративні» вказує на суб'єкта, який надає послуги (адміністрацію) та владну (адміністративну) природу діяльності щодо надання цих послуг.

У проекті Адміністративно-процедурного кодексу, запропонованого Міністерством юстиції України, адміністративна послуга визначається як результат визначеної нормативно-правовими актами діяльності уповноваженого суб'єкта, що здійснюється за заявою фізичної або юридичної особи щодо юридичного оформлення умов реалізації прав і свобод фізичної особи та прав і законних інтересів юридичної особи (видача дозволів, ліцензій, сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації та інших дій) [7, 17].

Отже, треба звернути увагу, що визначення в літературі «управлінських» і «адміністративних» послуг майже синонімічне.

Вважаємо, що визначення «адміністративні» є більш вдалим і коректним, тому що вказує на суб'єкта, який надає такі послуги, — на адміністрацію, адміністративні органи. Крім того, прикметник «адміністративні» характеризує владно-публічну (адміністративну) природу діяльності щодо надання цих послуг.

Взаємовідносини осіб з органами влади передбачають здійснення останніми різноманітних процедурних дій, які, до речі, існували і раніше (наприклад, реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності, легалізація об'єднань громадян, призначення субсидій, пенсій), однак на концептуальному рівні майже не розглядалися, а на нормативному розглядалися фрагментарно, що, у свою чергу, сприяло появі зловживань з боку посадових осіб і обмеженню прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб.

Для з'ясування зазначеної категорії треба навести ознаки адміністративних послуг, які зустрічаються у літературі: 1) адміністративні послуги надаються лише за ініціативою (заявою) фізичних та юридичних осіб; 2) необхідність і відповідно можливість отримання конкретної адміністративної послуги передбачена законом; 3) закон наділяє повноваженнями по наданню кожної адміністративної послуги відповідний орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування; 4) для отримання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам необхідно виконати певні вимоги, визначені законом; 5) адміністративна послуга має кінцеву форму індивідуального адміністративного акту, у якому вказаний його адресат [8, 105–106].

В. Авер'янов серед обов'язкових ознак адміністративних (виконавських) послуг називає те, що «приватні особи мають право на свій розсуд користуватись результатами надання адміністративних послуг» [2, 150].

В. Тимошук як другорядну ознаку адміністративних послуг виділяє їх типовість, або ординарність. Ця ознака особливо актуальна для адміністративних послуг, які можуть надаватися через «універсами послуг», де спілкування між адміністративним органом і особою фактично є «документальним» і, як правило, не вимагає особистого контакту з особою [9, 120].

Для кращого розуміння сутності адміністративних послуг доцільно дослідити їх конкретні приклади та виділити декілька основ класифікації адміністративних послуг.

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

а) видача дозволів (наприклад, на зайняття окремими видами підприємницької діяльності; на проведення мітингів, демонстрацій; на розміщення реклами; на придбання, зберігання, носіння і перевезення зброї), в тому числі 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), у тому числі 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) [2, 174].

Наступним критерієм класифікації можна назвати 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 йдеться водночас централізоване і локальне регулювання) [9, 125].

Можна класифікувати адміністративні послуги за галузями законодавства, точніше, за предметом (характером) питань, за розв'язанням яких звертаються особи до адміністративних органів. Серед них можна виділити підприємницькі (або господарські), соціальні, земельні, будівельно-комунальні, житлові та інші види адміністративних послуг. При цьому під соціальними адміністративними послугами розуміються послуги, пов'язані з реалізацією владних повноважень, наприклад призначення державної соціальної допомоги. Прикладом земельних адміністративних послуг може бути прийняття органом місцевого самоврядування рішення про надання земельної ділянки у користування, реєстрація прав власності на земельні ділянки, видача різних довідок, а прикладами підприємницької адміністративної послуги — реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності, видання ліцензій.

Такий підхід не вступає в жодну суперечність із загальним поняттям «адміністративної послуги», оскільки всі ці відносини належать до певних галузей законодавства і мають адміністративний характер. У процедурному аспекті також не видно суттєвих відмінностей між цими послугами: надають їх адміністративні органи, процедурний результат той самий — рішення адміністративного органу. Аналіз виділених вище груп послуг засвідчує наявність у них і деяких власних формальних та змістових ознак.

Отже, адміністративні послуги можна визначити як передбачену законом діяльність уповноважених органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (уповноважених державою суб'єктів), спрямована на забезпечення передбачених законом прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, які виявили ініціативу в їх реалізації [10, 31].

Слід звернути увагу на позитивний досвід деяких країн в організації системи надання адміністративних послуг. Так, в окремих муніципалітетах Німеччини та Нідерландів створюються так звані «універсами послуг» або «установи для громадян». При цьому необхідно пам'ятати, що абсолютна більшість послуг в цих країнах надається на муніципальному рівні, а міністерства займаються політичними питаннями і не вирішують індивідуальних адміністративних справ. У цих установах («універсамах послуг») можна отримати всю інформацію про адміністративні послуги, подати заяву на отримання будь-якої послуги, що надається муніципалітетом, або отримати відповідні довідки. У цьому ж місці отримується і сам результат — адміністративна послуга, крім випадків надсилання рішення органу влади поштою [11].

І. Коліушко взагалі вважає, що у зв'язку з однорідністю відносин щодо надання адміністративних послуг, однорідністю норм, якими регулюються ці відносини, тривалою історією та широкою правовою базою, адміністративні послуги заслуговують на виділення в окремий інститут права, який в адміністративному праві за значенням має стояти в одному ряду з інститутом адміністративної відповідальності [8, 107]. Таке бачення проблеми відкриває нові можливості розвитку адміністративного права та реформування публічної адміністрації.

Також в ідеалі має бути спеціальне правове регулювання адміністративних послуг, тобто окремий законодавчий акт, у якому детально встановлюються особливості вирішення певної категорії справ. Зокрема в ньому має бути вказано: до якого саме органу слід звертатися за адміністративною послугою, вимоги до форми та реквізитів заяви, строк вирішення справи, розмір плати. Отже, Адміністративно-процедурний кодекс має здійснювати загальне регулювання порядку розгляду та вирішення справ фізичних та юридичних осіб, у тому числі за їхніми заявами, а в спеціальних нормативних актах повинні визначатися особливості процедури надання окремих видів послуг.

Сьогодні вважається за доцільне зосередитися на виробленні єдиної доктрини адміністративних послуг та її запровадженні у життя. Це можна зробити, наприклад, шляхом прийняття програмного документа уряду (як, наприклад, проект Концепції «Адміністративні послуги — нова якість держави», підготовлений Центром політико-правових реформ [6]), який став би базисом для

наведення порядку в цій сфері. В перспективі загальний закон про публічні (або адміністративні) послуги якщо і потрібен, то мав би не так регулювати процедуру їх надання, як визначити види послуг, які повинна надавати держава і органи місцевого самоврядування, унормування питання плати за послуги.

Взагалі, на нашу думку, доктрина адміністративних послуг допомогла б досягти найважливішого завдання адміністративної реформи — змінити ідеологію діяльності держави з владарювання на служіння.

Література

1. Концепція адміністративної реформи в Україні. — К.: Держ. коміс. з проведення в Україні адмін. реформи, 1998. — 62 с.
2. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Ін-Юре, 2002. — 668 с.
3. Голосіщенко І. Правове регулювання падаючих державних управлінських послуг та вирішення адміністративних спорів // Право України. — 2003. — № 10. — С. 86–89.
4. Гарашук В. Управлінські послуги — повий інститут чи нова помилка? // Вісник АПрІІ України. — 2001. — № 3. — С. 109–114.
5. Коломєєв Т. Управлінські послуги в контексті взаємодії особи й органів місцевої влади в Україні: концептуальний і нормативний аспекти // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. / Редкол.: С. М. Серьогін та ін. — Дніпропетровськ, 2002. — Вип. 1 (7). — С. 178–182.
6. Матеріали семінару «Реформування основних адміністративно-правових інститутів: проблеми теорії і практики». Центр політико-правових реформ, 28 листопада 2003 р. — К. — С. 52.
7. Адміністративне судочинство в Україні. Адміністративно-процедурний кодекс України (проект). — Х.: Кодекс, 2003.
8. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: Монографія. — К.: Факт, 2002.
9. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Авт.-упоряд. В. П. Тимошук. — К.: Факт, 2003. — 496 с.
10. Коліушко І., Тимошук В. Управлінські послуги — повий інститут адміністративного права // Право України. — 2001. — № 5. — С. 30–34.
11. Коліушко І. Управлінські (адміністративні) послуги — повела адміністративного права // Офіційний сайт Центру політико-правових реформ www.centre.pravo@org.ua

УДК 347.764(477)(091)

В. М. Юрах

ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ СТАНОВЛЕННЯ СТРАХУВАННЯ

Подолання соціальної напруженості та збереження соціальної рівноваги, що є актуальною проблемою і напрямом державної політики, набувають важливого значення в сучасних умовах реформування економічної та політичної системи України. Виходячи з цього, відбувається переорієнтація постулатів фінансового права на новий лад у системі захисту юридичних та фізичних осіб від матеріальних витрат, до яких можуть призвести нещасний випадок чи інші ризикові обставини. Страхування є основною правовою формою фінансового захисту в економічно розвинутих країнах. Досвід розвитку страхування в цих