

УДК 342.95 : 35.07

О.Г. Циганов,  
кандидат технічних наук, доцент

## КЛАСИФІКАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

*Розглянуто й узагальнено існуючі підходи науковців до виділення певних видів адміністративних послуг та їх класифікації на тих чи інших підставах. Запропоновано авторські критерії класифікації адміністративних послуг, котрі ґрунтуються на положеннях чинного законодавства України, що регулює правовідносини, які виникають у ході надання таких послуг.*

**Ключові слова:** публічні послуги, адміністративні послуги, суб'єкти звернення, суб'єкти надання адміністративних послуг, класифікація послуг, критерії (підстави) класифікації послуг, реєстр адміністративних послуг, Єдиний державний портал адміністративних послуг.

*Рассмотрены и обобщены существующие подходы ученых к выделению определенных видов административных услуг и их классификации на тех или иных основаниях. Предложены авторские критерии классификации административных услуг, основывающиеся на положениях действующего законодательства Украины, которое регулирует правоотношения, возникающие в ходе предоставления таких услуг.*

**Ключевые слова:** публичные услуги, административные услуги, субъекты обращения, субъекты предоставления административных услуг, классификация услуг, критерии (основания) классификации услуг, реестр административных услуг, Единый государственный портал административных услуг.

*Existing approaches to the allocation of certain types of administrative services and their classification on certain grounds are considered and generalized. Author's criteria of administrative services classification, based on the positions of Ukrainian current legislation, regulating legal relations, arising in the course of such services providing, are offered.*

**Keywords:** public services, administrative services, subjects of treatment, subjects of administrative services granting, classification of services, criteria (bases) of classification of services, registry of administrative services, register of administrative services, Uniform State Portal of Administrative Services.

У спеціальній літературі термін “класифікація” (від лат. *classis* – розряд, клас і *facio* – роблю, розкладаю) визначається як система супідрядних понять (класів об'єктів) будь-якої галузі знань або діяльності людини, що використовується як засіб для встановлення зв'язків між цими поняттями або класами об'єктів, а також для точного орієнтування в розмаїтості понять або відповідних об'єктів [1, с. 357]. Класифікація є одним із найважливіших інструментів методології теорії права, що дозволяють упорядкувати за певними ознаками і критеріями безліч правових явищ і процесів, виявити їх сутність, відбити в них все випадкове і суб'єктивне.

Тому, враховуючи специфічність ознак, притаманних діяльності органів влади з надання адміністративних послуг, багатогранність та розмаїтість цієї діяльності, велику кількість адміністративних послуг, а також для кращого розуміння сутності зазначеного інституту адміністративного права, який реально існує, володіє стійкими ознаками і вимагає певної систематизації, доцільно розглянути підстави класифікації адміністративних послуг.

Слід зазначити, що у зв'язку з новизною інституту адміністративних послуг та відсутністю теоретичних розробок щодо визначення їх характеристик на сьогодні ще не існує єдиної, офіційно прийнятої класифікації адміністративних послуг, а є лише різні авторські підходи науковців.

Перші спроби класифікації адміністративних послуг в Україні здійснили представники Центру політико-правових реформ І.Б. Коліушко і В.П. Тимошук. У науково-практичному нарисі “Адміністративна реформа для людини” науковці виділяють такі види адміністративних послуг **за змістом адміністративної діяльності щодо їх надання**: а) *видача дозволів* (на зайняття окремими видами підприємницької діяльності; на проведення мітингів, демонстрацій; на розміщення реклами; на зберігання і носіння зброї; на перевезення надгабаритних, великовагових вантажів та ін.), *у 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* (реєстрація актів громадянського стану, суб'єктів підприємницької діяльності), *у тому числі легалізація суб'єктів* (наприклад, легалізація об'єднань громадян); в) *легалізація актів* (як-от консульська легалізація документів), *нострифікація* (наприклад, визнання дипломів, виданих в інших країнах) та *верифікація* (зокрема, встановлення достовірності сертифікатів про походження товарів з України); г) *соціальні послуги* – встановлення певного статусу, прав індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги (як-от призначення пенсій, субсидій) [2, с. 28].

Зауважимо, що до переліку адміністративних послуг за наведеним критерієм потрібно віднести також *послуги, які визначаються іншими видами адміністративної діяльності незалежно від назви, у результаті провадження яких приватним особам, а також об'єктам, що перебувають у власності, володінні чи користуванні таких осіб, надається або підтверджується певний юридичний статус або факт* (наприклад, видача атестата про повну загальну середню освіту, посвідчення водія на право керування транспортними засобами, свідоцтва про реєстрацію колісних транспортних засобів, паспорта громадянина України для виїзду за кордон тощо).

У подальшому, в книзі “Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України”, В.П. Тимошук наводить і інші підстави класифікації адміністративних послуг<sup>1</sup>.

**За критерієм платності** науковець розподіляє адміністративні послуги на *платні й безоплатні* для приватної особи. На наш погляд, такий поділ послуг є цілком доречним, оскільки всі публічні послуги мають певну вартість і з економічної точки зору видається важливою така їх ознака, як джерело фінансування цих послуг.

Слід зазначити, що в Концепції адміністративної реформи України, схваленої Указом Президента України від 22 липня 1998 р., визначалося, що управлінські (адміністративні) послуги повинні бути платними тільки у випадку, коли громадянин має вибір – користуватися цією послугою чи ні [3]. Разом з тим, передбачалася можливість отримання платних адміністративних послуг на розсуд суб'єкта. Адже зробити переважну більшість адміністративних послуг безоплатними для користувачів сьогодні не наважуються навіть економічно розвинені держави.

Оскільки на сьогодні більшість таких послуг є платними, то і процес справляння плати за їх одержання потребував упорядкування. З цього приводу Закон України “Про адміністративні послуги”, ухвалений Верховною Радою України 6 вересня 2012 року, зазначає, що платність або безоплатність надання адміністративної послуги встановлюється виключно законами, які регулюють відповідні суспільні відносини. Стаття 11 цього Закону роз'яснює, що на безоплатній основі здійснюється надання адміністративних послуг у сфері соціального забезпечення громадян. Що ж стосується платної адміністративної послуги, то розмір плати за її надання (адміністративний збір) і порядок її справляння визначаються законом з урахуванням її соціального та економічного значення. Ця плата вноситься суб'єктом звернення одноразово за весь комплекс дій та рішень суб'єкта надання адміністративних послуг, необхідних для отримання адміністративної послуги (включаючи вартість бланків, експертиз, здійснюваних суб'єктом надання адміністративної послуги, отримання витягів з

<sup>1</sup> Див.: Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – С. 125–128.

реєстрів тощо). Стягнення за надання адміністративних послуг будь-яких додаткових не передбачених законом платежів або вимагання сплати будь-яких додаткових коштів забороняється [4].

На підставі зазначеного вище за критерієм причини звернення за адміністративною послугою (точніше, **за обов'язковістю одержання послуги суб'єктом звернення**) послуги можна класифікувати на *обов'язкові* (наприклад, обов'язковість отримання кожним громадянином України за умов досягнення ним 16-річного віку внутрішнього загальногромадянського паспорта) та *добровільні* (наприклад, звернення до компетентного органу з метою отримання адресної допомоги).

**Залежно від суб'єктів надання адміністративні послуги** поділяються на *державні* та *муніципальні*.

*Державні послуги* – це послуги, що надаються органами державної влади (насамперед виконавчої), підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери їх управління. *Муніципальні послуги* – це послуги, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами, організаціями.

**За суб'єктами, які отримують послуги**, слід розрізняти:

1) *послуги, спрямовані на задоволення інтересів фізичних осіб* (комунальні послуги, побутові послуги, соціальні послуги);

2) *послуги, спрямовані на задоволення інтересів юридичних осіб і індивідуальних підприємців* (реєстрація юридичних осіб і індивідуальних підприємців, видача ліцензій тощо);

3) *послуги, спрямовані на задоволення інтересів як фізичних, так і юридичних осіб* (реєстрація прав на нерухоме майно, кадастровий облік об'єктів нерухомого майна та ін.) [5].

Серед публічних послуг можна виділити: 1) *ті, що можуть адресуватися всьому населенню*; 2) *послуги, що адресуються окремим категоріям громадян* (пенсіонерам, багатодітним батькам і т. ін.); 3) *послуги, адресовані конкретним громадянам*, що звернулися з питання їх одержання. Послуги, затребувані значним колом фізичних та юридичних осіб, можна назвати *загальними*, а адресовані конкретним громадянам – *індивідуальними*.

Цікавою є класифікація публічних послуг **залежно від домінування інтересів, що спонукають їх реалізацію**, на такі групи:

1) *послуги, потреба в яких обумовлена приватним інтересом, що має соціальну значущість*;

2) *послуги, необхідність в яких викликана публічними інтересами* [6, с. 31].

**Залежно від форми реалізації** адміністративні послуги поділяють на:

1) *послуги, пов'язані з реальним здійсненням конституційних прав і свобод громадян* (послуги в медичній сфері, послуги у сфері культури та ін.);

2) *власне адміністративні послуги, пов'язані з юридичним оформленням умов, необхідних для реалізації прав і свобод громадян* (видача паспорта, свідоцтва, ліцензії тощо) [7, с. 13].

Російський вчений В.А. Тупчієнко пропонує здійснювати класифікацію державних послуг за шістьма критеріальними ознаками: 1) за ознакою платності; 2) в галузевому розрізі; 3) за цільовою спрямованістю; 4) за ступенем персоніфікації; 5) за джерелами відшкодування вартості надання послуги; 6) за рівнем бюджетної компетенції [8].

Автори навчального посібника “Мониторинг государственных и муниципальных услуг в регионе как стратегический инструмент повышения качества регионального управления: опыт, проблемы, рекомендации” пропонують наступні критерії класифікації державних та муніципальних послуг.

**За кількістю відомств (суб'єктів), задіяних до процедури надання послуги**, розрізняють *елементарні* та *композитні (міжвідомчі)* державні послуги. *Елементарні державні послуги* – послуги, які реалізуються й надаються в рамках взаємодії суб'єкта звернення з одним відомством (наприклад, видача свідоцтва про народження; видача висновку щодо можливості нанесення ідентифікаційних номерів транспортних

засобів та ін.). *Композитні (міжвідомчі) державні послуги* – послуги, які складаються з декількох елементарних послуг (тобто у процедурі їх надання задіюється декілька різних відомств). Наприклад, оформлення та видача дозволу на перевезення надгабаритних та великовагових вантажів; видача дозволу на перевезення небезпечних вантажів та ін.

**За наявності проміжного результату** слід розрізняти такі послуги:

1) *проста*, яка передбачає одноразове звернення до суб'єкта її надання з отриманням кінцевого результату;

2) *складна* – передбачає багаторазове звернення до суб'єкта її надання з отриманням проміжних результатів, які мають самостійну цінність (наприклад, видача довідки про відповідність технічного стану автобусів перевізника-претендента умовам перевезень та видача довідки про відповідність перевізника-претендента вимогам нормативно-правових актів у сфері безпеки дорожнього руху) [9, с. 85–86].

**За критерієм необхідності для споживача** можна виділити *основні* та *додаткові* послуги. Основна послуга безпосередньо спрямована на задоволення конкретної потреби. Додаткова послуга «супроводжує» основну послугу і, як правило, окремо від основної не застосовується, оскільки в її відокремленому наданні немає сенсу.

Дуже важливо виділити ще такий критерій класифікації послуг, як **доступність, тобто можливість суб'єктами звернення безперешкодно отримати ту чи іншу послугу**. Адже наявність послуги є необхідною, але не достатньою умовою щодо її споживання. Якщо перед заінтересованою в послугі особою виникають бар'єри (цінові, часові чи пов'язані з віддаленістю послугонадавача), або ці бар'єри носять інший дискримінаційний характер, то фактично послуга стає доступною тільки певному колу осіб. За цим критерієм виділяються: 1) *доступні послуги* (прийнятні для всіх громадян); 2) *малодоступні послуги* (прийнятні для певних категорій осіб).

Можна вести мову про такі *види доступності послуги*: *фізичну* (фізична можливість для різних категорій громадян, у тому числі інвалідів, отримати послугу, яка визначається наявністю ліфтів, пандусів та ін.); *доступність у часі* (визначається зручністю для споживача режиму роботи органу, що надає послугу); *територіальну* (транспортна і пішохідна доступність); *інформаційну* (достатність і зручність отримання інформації про послугу, способи та умови її отримання, ступінь поінформованості споживачів про характер послуги та можливості її отримання); *фінансову* (обсяг фінансових витрат, пов'язаних з отриманням послуги, вартість самої послуги і дій, що передують її наданню). При цьому державні послуги повинні володіти властивістю універсальності вимог до всіх їх одержувачів (відсутність дискримінації), а технологічно процес надання універсальних послуг не повинен створювати технологічних бар'єрів (продуктивність послуги повинна забезпечувати відсутність черг). Виняток може становити лише певне коло осіб, яке чітко визначено в законодавстві [9, с. 88–89].

Згідно з положеннями статті 9 Закону України “Про адміністративні послуги”, такі послуги можна класифікувати **за можливими способами їх отримання** на: 1) *послуги, що надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо*; 2) *послуги, що надаються через центри надання адміністративних послуг*; 3) *послуги, що надаються через Єдиний державний портал адміністративних послуг* (тобто в електронній формі з використанням мережі Інтернет) [4].

З урахуванням вимог **щодо необхідності стандартизації та регламентації надання кожної адміністративної послуги** доцільно розділити такі послуги на *регламентовані* (які передбачають наявність адміністративного регламенту) і *нерегламентовані*; *стандартизовані* (які передбачають наявність стандарту якості і комфортності надання послуги) і *нестандартизовані*.

Зрештою, наведемо класифікацію, яка, на нашу думку, має велике значення при складанні реєстрів адміністративних послуг, і, відповідно, становить найбільший практичний інтерес. Відповідно до неї, публічні послуги можна розділити на **види залежно від галузі їх надання**:

1) *послуги у сфері землекористування*. До них можна віднести послуги з надання земельних ділянок громадянам та юридичним особам з державної і муніципальної

власності, з постановки земельних ділянок на державний кадастровий облік, реєстрації прав на земельні ділянки;

2) *послуги в галузі природокористування*, наприклад, державна експертиза запасів корисних копалин, геологічної, економічної та екологічної інформації про ділянки надр, що надаються в користування, та ін.;

3) *послуги в галузі підприємницької діяльності*, наприклад, державна реєстрація юридичних осіб та індивідуальних підприємців, видача дозволів (ліцензій) на здійснення певних видів діяльності;

4) *послуги в галузі соціальних відносин* (соціальні послуги). До цього виду адміністративних послуг слід віднести прийняте компетентним органом рішення про надання адресної допомоги, як-от: призначення пенсії, надання субсидії, виплата одноразової допомоги при народженні дитини тощо.

Упорядкування системи адміністративних послуг – основний напрям наближення влади до пересічного громадянина, задоволення його потреб, захисту прав та свобод. З метою ведення обліку таких послуг, удосконалення процедури їх надання на платній і безоплатній основі, забезпечення відкритого і безоплатного доступу до інформації про цей напрям діяльності публічної адміністрації в Україні запроваджено Реєстр адміністративних послуг, порядок ведення якого затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 57 [11]. Відповідно до цього Реєстру, який формується і ведеться центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику економічного розвитку, розглянутий нами вище розподіл адміністративних послуг за суб'єктами їх надання можна розширити. Тоді адміністративні послуги органів публічної влади України відповідно до адміністративно-територіального поділу країни можна класифікувати на ті, що надаються: 1) центральними органами виконавчої влади та іншими державними органами, їх територіальними органами, підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери їх управління; 2) органами влади Автономної Республіки Крим (їх структурними підрозділами), в тому числі місцевими райдержадміністраціями, та органами місцевого самоврядування (їх виконавчими органами) в Автономній Республіці Крим; 3) облдержадміністраціями та райдержадміністраціями у відповідній області (їх структурними підрозділами), а також органами місцевого самоврядування (їх виконавчими органами) у відповідній області; 4) Київською та Севастопольською міськдержадміністраціями та районними у м. Києві та Севастополі держадміністраціями (їх структурними підрозділами), а також органами місцевого самоврядування (їх виконавчими органами) у м. Києві та Севастополі.

Статтею 17 Закону України “Про адміністративні послуги” передбачено запровадження Єдиного державного порталу адміністративних послуг (<http://poslугy.gov.ua/>), порядок ведення якого затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 3 січня 2013 р. № 13 [12]. На Єдиному державному порталі адміністративних послуг (далі – Портал), який є офіційним джерелом інформації про надання адміністративних послуг в Україні й доступ суб'єктів звернення до якого забезпечується з використанням мережі Інтернет, розподіл адміністративних послуг за суб'єктами їх надання ще більше деталізується. Тут адміністративні послуги органів публічної влади України за цим критерієм поділяються на ті, що надаються: 1) центральними органами виконавчої влади (як-от, Міністерство внутрішніх справ України, Антимонопольний комітет України, Пенсійний фонд України та інші – всього 24 суб'єкти) та їх територіальними органами; 2) державними колегіальними органами (зокрема, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку України та інші – всього 4 суб'єкти) та їх територіальними органами; 3) іншими центральними органами виконавчої влади та їх територіальними органами: 3.1) державними агентствами (всього 15 суб'єктів); 3.2) державними інспекціями (всього 12 суб'єктів); 3.3) державними службами (всього 26 суб'єктів); 4) органами виконавчої влади Автономної Республіки Крим (всього 30 суб'єктів) та їх структурними підрозділами; 5) місцевими органами виконавчої влади: 5.1) 14 райдержадміністраціями (їх структурними підрозділами) в Автономній Республіці Крим та 10 органами місцевого самоврядування (їх виконавчими органами) в Автономній Республіці Крим;

5.2) Київською міською радою, Київською міськдержадміністрацією та її 16 структурними підрозділами, 10 районними у м. Києві держадміністраціями (їх структурними підрозділами), а також 12 територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади в м. Києві; 5.3) Севастопольською міською радою, Севастопольською міськдержадміністрацією та її 14 структурними підрозділами, а також 4 районними у м. Севастополь держадміністраціями (їх структурними підрозділами). Як бачимо, Портал не позбавлений недоліків, оскільки в ньому поки що не передбачено розміщення адміністративних послуг, що надаються облдержадміністраціями та райдержадміністраціями у відповідній області (їх структурними підрозділами), а також органами місцевого самоврядування (їх виконавчими органами) у відповідній області (за винятком м. Києва та Севастополя). Разом з тим, на Порталі передбачено розміщення послуг, що надаються в кожному із центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), тобто в постійно діючому робочому органі або структурному підрозділі виконавчого органу міської, селищної ради чи Київської, Севастопольської міської державної адміністрації, районної, районної у м. Києві та Севастополі державної адміністрації.

На Порталі передбачено також розміщення реєстру адміністративних послуг, в якому послуги класифікуються **за ознакою суб'єктів, які їх отримують**, а саме: 1) *послуги, що отримують юридичні особи*; 2) *послуги, що отримують суб'єкти господарювання*; 3) *послуги, що отримують фізичні особи*; 4) *послуги, що отримують іноземні громадяни*.

Таким чином, комплексне дослідження правової природи і специфічних ознак адміністративних послуг, що їх ідентифікують, дозволяє класифікувати адміністративні послуги за певними критеріями, більшість з яких розглянуто нами вище. Така класифікація видається необхідною в умовах такого, що інтенсивно розвивається, законодавства України, котре регулює правовідносини, пов'язані з наданням адміністративних послуг.

Прийняття Верховною Радою України 6 вересня 2012 року Закону України “Про адміністративні послуги” й ряду інших нормативних правових актів, що визначають правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг, підвищує актуальність пошуку науково обґрунтованих критеріїв і способів класифікації таких послуг. У той же час, наукова діяльність вітчизняних правознавців щодо встановлення критеріїв публічних послуг знаходиться на початковій стадії цього складного, і, як видається, важливого процесу. Вирішення завдання щодо чіткої класифікації таких послуг дозволить подолати існуючі безсистемність і суперечливість в роботі законодавця щодо подальшого розвитку правового механізму регулювання державних, муніципальних та інших видів послуг у різних сферах життєдіяльності суспільства.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Великий енциклопедичний юридичний словник / НАН України, Ін-т держави і права ім. М. Корецького ; за ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : Юрид. думка, 2007. – 992 с.
2. Адміністративна реформа для людини : науково-практичний нарис / Центр політико-правових реформ ; за заг. ред. І.Б. Коліушка. – К., 2001. – 72 с.
3. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32.
4. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI // Голос України від 06.10.2012. – № 188.
5. Интернет-интервью с С.С. Дукановым, руководителем Департамента государственной регистрации и учета юридических и физических лиц Министерства Российской Федерации по налогам и сборам : “Актуальные вопросы государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по принципу “одного окна” (состоялось 27 мая 2004 года) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http : // www.consultant.ru/law/interview/dukanov2.html](http://www.consultant.ru/law/interview/dukanov2.html).
6. Тихомиров Ю.А. Совершенствование организации управления и оказания публичных услуг / Ю.А. Тихомиров, М.Д. Чеснокова // Журнал российского права. – 2005. – № 3. – С. 20–37.
7. Долечек В.С. Надання управлінських послуг населенню органами виконавчої влади України : організаційно-правовий аспект : Автореф. дис. ... канд. наук з держ. управл. : 25.00.02 / В.С. Долечек ; Національна академія державного управління при Президентові України. – К., 2005. – 18 с.

8. Тупчиенко В.А. Развитие социально-экономической стандартизации в сфере государственных услуг (на примере услуг населению) [Текст] : Дисс. ... д-ра экон. наук : 08.00.05 / В.А. Тупчиенко. – М., 2004. – 279 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http : // www.dslib.net/economika-xoziajstva/razvitie-socialno-jekonomicheskoy-standartizacii-v-sfere-gosudarstvennyh-uslug.html](http://www.dslib.net/economika-xoziajstva/razvitie-socialno-jekonomicheskoy-standartizacii-v-sfere-gosudarstvennyh-uslug.html).

9. Мониторинг государственных и муниципальных услуг в регионе как стратегический инструмент повышения качества регионального управления: опыт, проблемы, рекомендации / С.И. Неделько, А.В. Осташков, С.В. Матюкин и др. ; под общ. ред. В.В. Маркина, А.В. Осташкова. – Москва, 2008. – 321 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http : // window.edu.ru/library/pdf2txt/755/59755/29801](http://window.edu.ru/library/pdf2txt/755/59755/29801).

10. Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 57 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 9. – Ст. 339.

11. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 січня 2013 р. № 13 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 4. – Ст. 109.

Отримано 21.03.2013