

*Замрига А. В.,**кандидат економічних наук,**докторант**Науково-дослідного інституту публічного права*

СЕРВІСНІ АДМІНІСТРАТИВНІ ДІЇ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті визначено, що в аспекті діяльності публічної адміністрації в сфері адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні сервісні адміністративні дії публічної адміністрації у сфері забезпечення господарської діяльності – це адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації щодо впливу на забезпечення господарської діяльності, в першу чергу шляхом надання адміністративних послуг суб'єктам господарювання з врахуванням основ соціальної справедливості та кооперації зусиль держави та суспільства (визнання необхідності в задоволенні конкретної потреби за якою може звернутись не визначене коло суб'єктів господарювання) з певною загальносоціальною чи індивідуальною метою, здебільшого задоволенням конкретного інтересу.

Доведено, у конкретному випадку слід вважати суспільну необхідність як передумову для видання акту, тим ініціативним процесом, що слугує активізацією дій публічної адміністрації для надання такої послуги, а тому, це різновид адміністративної послуги, однак не конкретизованому заявнику, а не вичерпному колу осіб.

З'ясовано, що однією з ознак публічних послуг, згідно з підходами європейських науковців, виступає надання фінансування їх органом публічної влади. Визначено, що адміністративні послуги, що надаються суб'єктам господарювання чи іншим зацікавленим особам в межах процесу адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні, доцільно класифікувати на регулятивні, суто адміністративні, судово-адміністративні, фінансові, методично-роз'яснювальні.

Наголошено, що серед проблем, які існують у сфері надання дозвільно-реєстраційних адміністративних послуг в аналізованій сфері, є те, що більшість галузевих законів, якими регулюється видача документів дозвільного характеру, досі не приведена у відповідність з вимогами Закону України «Про адміністративні послуги» та Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». Зроблено висновок, що перспективним для подальших наукових досліджень вбачається аналіз реалізації публічною адміністрацією здійснення державного нагляду (контролю) в сфері господарювання як специфічного різновиду сервісної їх діяльності, а не адміністративно командного інструменту.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, господарська діяльність, держава, модернізація, підприємництво, публічна адміністрація, сервіс.

Постановка проблеми. Реалізація концепції держава – це сервіс, який дозволяє по-новому поглянути на адміністративні дії публічної адміністрації у сфері забезпечення господарської діяльності. В Україні цей концепт має перспективу в аспекті роз-

витку та становлення, однак для цього необхідна політична воля на дієвий адміністративний апарат її забезпечення, що не просто добросовісно виконують покладені на них обов'язки, а досягають конкретних успіхів щодо потенційного підвищення конкурентоздатності вітчизняного бізнесу. Тоді громадяни довірятимуть владі, матимуть змогу звертатись до її представників за допомогою, а не як до необґрунтовано привілейованих суб'єктів за «милюстинею».

За ідеальною моделлю адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні публічна адміністрація має здійснювати виключно сервісні дії стосовно діяльності господарюючих суб'єктів. Вони мають характеризуватись проявом допомоги суб'єктам правовідносин, що існують в межах аналізованої сфери, здебільшого суб'єктам господарювання, та слугувати фундаментом для забезпечення їх потреб. Нинішня концепція сервісної діяльності публічної адміністрації у сфері адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності є недосконалою та вимагає перегляду, перетворення та модернізування, зокрема щодо засад надання публічних послуг.

Адміністративно-правове забезпечення господарської діяльності в Україні має бути докорінно зміненим, перетвореним – від негативного до позитивного. Саме останній передбачає сервісність як основну ознаку та різновид діяльності аналізованої публічної адміністрації.

До питання про діяльність публічної адміністрації різних рівнів та повноважень звертали свою увагу багато вчених адміністративістів, серед яких зокрема В. Авер'янов, Д. Бахрах, В. Галунько, Л. Гордієнко, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, С. Стеценко, О. Стець, О. Харитоновна. Публічні та зокрема адміністративні послуги досліджувались спеціалізовано в окремих аспектах такими вченими як Ю. Абраменко, Г. Писаренко, Т. Серьогіна, В. Тимошук, Ю. Тихомиров, С. Чаусовська, Ю. Шиндель та інші. У працях зазначених вчених безпосередньо піднята автором проблематика не розглядалася.

Виклад основного матеріалу дослідження. Цілком логічним є те, що органи публічної влади створюються з метою реалізації покладених на них функцій, невід'ємним, але вторинним, виступає зобов'язання щодо надання послуг у сфері, до якої вони, власне, належать. Якщо функції органи влади реалізують із метою задоволення суспільних потреб, то послуги, які ними надаються, як зазначається, з метою реалізації призначення служити потребам та інтересам своїх громадян, тобто конкретної потреби особи. Причому акцент робиться на тому, що завдяки задоволенню таких потреб держава реалізує свою сутність як правова й демократична [1, с. 16].

Відповідно до Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 року № 90-р, сферу публічних послуг становлять послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають у їх управлінні [2].

У науковій літературі термін трактується як усі послуги, що надаються публічним (державним та самоврядним) сектором або іншими суб'єктами за рахунок публічних коштів [3]; усі послуги, що надаються публічним сектором або іншими суб'єктами під відповідальність публічної влади і за рахунок публічних коштів [4]; діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування або державних чи муніципальних підприємств, установ, організацій за кошти державного або місцевого бюджетів усіх рівнів [5]; юридично й соціально значущі дії в інтересах суспільства, держави і громадян [6]; усі послуги, які надаються публічним сектором та за надання яких відповідальність несе публічна влада [7]; діяльність державного апарату, що служить платникам податків; послуги, які характеризують лише ту сферу діяльності, в якій організується життєзабезпечення населення – містобудування, транспортне сполучення, каналізація, водопостачання, освіта, охорона здоров'я тощо; спосіб обслуговування громадян (мається на увазі безпосередня взаємодія з громадянами при їх зверненні на прийомі) [8; 9, с. 104].

На окрему увагу заслуговує також визначення, за яким публічні послуги розглядаються як набір послуг для великої кількості громадян, що потенційно не передбачають отримання прибутку, чим виправдана участь уряду в їхньому наданні [10]. Із зазначеного стає зрозумілим, що однією з ознак публічних послуг, згідно з підходами європейських науковців, виступає надання фінансування їх органом публічної влади.

Підтвердженням зазначеної позиції виступає підхід, притаманний понятійно-категоріальному апарату Європейського Союзу, згідно з яким поняття «публічних послуг» трактується в якості послуг загального економічного інтересу (Services of General Economic Interest), тобто дій, які визначаються публічними органами як такі, що мають особливе значення для громадян і які не будуть надаватися (або будуть надаватися за різних умов), якщо не буде публічного втручання [11]. Головним критерієм послуги, що визначає її приналежність до групи публічних послуг, виступає у випадку ненадання її будь-якою інституцією, окрім органів публічної влади [1, с. 17–18].

Термін «публічні послуги» набагато ширший від «державних послуг», їх можуть надавати державні і недержавні структури. Подекуди ці терміни вважають синонімічними. Але хибно змішувати ці поняття, оскільки вони мають різний зміст, і з різних сторін характеризують послуги, що надаються. Державна послуга, перш за все, характеризує суб'єкт, що її надає: це завжди органи державної влади.

Органи місцевого самоврядування можуть надавати послуги, аналогічні державним, але, відповідно до конституційного статусу органів місцевого самоврядування, такі послуги не можуть розглядатися як державні. При використанні категорії «послуги» головний акцент ставиться на юридичних аспектах, зокрема на адміністративній процедурі їх надання. Пояснити це можна тим, що головними ідеологами запровадження теорії послуг в Україні є, насамперед, представники науки адміністративного права В. Авер'янов та І. Колі-

ушко. Через те, що головними опонентами цієї теорії є також представники юридичної науки, які ставлять під сумнів можливість вживання категорії «послуги» стосовно діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, це зумовило особливо жваві дискусії з даного питання саме в юриспруденції [12, с. 117; 13, с. 3].

В юридичній літературі розрізняють такі види публічних послуг: 1) публічні послуги, що забезпечують діяльність загальнозначущої спрямованості, тобто спрямовані на реалізацію суспільних інтересів (цільовий підхід); 2) публічні послуги, що мають необмежене коло суб'єктів, які користуються ними (за суб'єктами отримання послуг); 3) публічні послуги, що здійснюються органами державного управління, органами муніципального самоврядування або іншим суб'єктом господарської діяльності (за суб'єктом надання послуг); 4) публічні послуги, які ґрунтуються як на публічній, так і на приватній власності (за формою власності, на базі якої надається послуга) [9, с. 107].

Важливим складником публічних послуг є адміністративні послуги. У згаданій Концепції адміністративна послуга визначається як результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо). 8 грудня 2009 року Кабінетом Міністрів України схвалено проект Закону України «Про адміністративні послуги», яким врегульовано суспільні відносини, що виникають у процесі надання органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування адміністративних послуг фізичним та юридичним особам [2].

В аналізованій сфері публічна адміністрація надає адміністративні та інші публічні послуги. Загальновизнаною ознакою адміністративних та неадміністративних послуг є наявність звернення споживача за послугою [9, с. 104].

Відносно класифікації адміністративних послуг найбільш вдалою є запропонована авторами підручника «Курс адміністративного права» В. Колпаковим, О. Кузьменко, І. Пастухом, В. Сушенком та інших:

1) залежно від змісту адміністративної діяльності щодо надання адміністративних послуг виділяють: дозвольно-реєстраційні;

2) залежно від рівня 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 відбуваються водночас централізоване і локальне регулювання);

3) залежно від форми їх реалізації поділяють 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 інше); б) власне адміністративні послуги, пов'язані з юридичним оформленням умов, необхідних для реалізації прав і свобод громадян (видача свідоцтв, ліцензій).

4) залежно від предмета (характеру) питань, за розв'язанням яких звертаються особи до адміністративних органів: 1) підприємницькі (або господарські); 2) соціальні; 3) земельні; 4) будівельно-комунальні; 5) житлові та інші види адміністративних послуг [12, с. 380].

Інтерпретуючи вищевказаний матеріал та узагальнюючи думки провідних вчених автор вважає, що в аналізованій сфері публічні послуги які надаються публічною адміністрацією є саме адміністративними. Як вдало вказують автори підручника «Курс адміністративного права» всі відносини, що врегульовуються в межах надання публічних послуг, 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 [12, с. 381].

Адміністративні послуги, що надаються суб'єктам господарювання чи іншим зацікавленим особам в межах процесу адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні доцільно класифікувати на:

1) регулятивні – тобто ті, що пов'язані з нормотворчістю, результат якого можна сприймати послугою для усіх громадян України або окремого представника, коли приймається нормативно-правовий акт (будь-якої юридичної сили) який врегульовує окремі аспекти адміністративно-господарських правовідносин (наприклад, законодавча діяльність є регулятивною послугою для населення);

2) суто адміністративні – тобто ті, що напряму пов'язані з адміністративно-господарським правопорядком, зокрема це дозвольно-реєстраційні послуги;

3) судово-адміністративні – тобто ті, що надаються особливим суб'єктом публічної адміністрації в аналізованій сфері – судовими органами;

4) фінансові – тобто ті, що стосуються підтримки у будь-якій формі суб'єктів господарювання за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів [13];

5) методично-роз'яснювальні – тобто ті, що мають місце при виникненні необхідності донести важливу інформацію до суб'єкта господарювання.

Наведені адміністративні послуги або мають правові наслідки, або є суто інформативними. Окрім того, більш конкретизованої характеристики вимагає такий різновид зазначених послуг як регулятивні. Нинішня доктрина та законодавство не розглядають видання актів як безпосередню послугу для населення, провідною ознакою адміністративних послуг є звернення за нею зацікавленої особи до органу, уповноваженого для її надання. Слід вважати суспільну необхідність як передумову для видання акту, тим ініціативним процесом, що слугує активізацією дій публічної адміністрації для надання такої послуги. Тому беззаперечно це є різновидом адміністративної послуги, однак не конкретизованому заявнику, а не вичерпному колу осіб.

Якщо вести мову про діяльність конкретного представника аналізованої публічної адміністрації, то як приклад, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України уповноважене на: 1) анулювання ліцензій (як приклад на право провадження туроператорської діяльності); 2) видавання висновку (щодо продовження строку розрахунків за зовнішньоекономічними операціями, тощо); 3) видання витягів (наприклад, з Реєстру організацій колективного управління); 4) видавання дозволів, (як приклад на

реекспорт товарів українського походження або на імпорт товарів); 5) видавання дублікатів дозвільних документів; 6) видавання ліцензій (на імпорт, на здійснення зовнішньоекономічної операції, спеціальної ліцензії, тощо); 7) видавання патентів (наприклад, на винахід і патенту на корисну модель); 8) видавання рішень (наприклад, про призначення визнаної незалежної організації на проведення оцінки відповідності технології виконання нерознімних з'єднань, персоналу, який виконує нерознімні з'єднання, та / або персоналу, який здійснює неруйнівний контроль, згідно з технічним регламентом щодо обладнання, яке працює під тиском, про призначення органу з оцінки відповідності на проведення оцінки відповідності вимогам відповідного технічного регламенту); 9) видавання свідоцтв (на знак для товарів і послуг; представника у справах інтелектуальної власності (патентного повіреного); про уповноваження на проведення перевірки засобів вимірювальної техніки, що перебувають в експлуатації та застосовуються у сфері законодавчо регульованої метрології, та ін.); 10) здійснення державної реєстрації (проектів (програм) міжнародної технічної допомоги, топографії інтегральної мікросхеми, інвестиційних проектів, для реалізації яких може надаватися державна підтримка, та проектних (інвестиційних) пропозицій, на основі яких готуються інвестиційні проекти, для розроблення яких може надаватися державна підтримка з видачею витягу з Державного реєстру інвестиційних проектів та проектних (інвестиційних) пропозицій; організації колективного управління, тощо); 11) видання обмежень (наприклад, сфери призначення визнаної незалежної організації на проведення оцінки відповідності технології виконання нерознімних з'єднань, персоналу, який виконує нерознімні з'єднання, та / або персоналу, який здійснює неруйнівний контроль, згідно з технічним регламентом щодо обладнання, яке працює під тиском, сфери призначення призначеного органу з оцінки відповідності на проведення оцінки відповідності вимогам відповідного технічного регламенту); 12) здійснення розширення сфери діяльності, тимчасово припиняти окремі рішення [14], а також надавати інші послуги, що входять до сфери його повноважень.

Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, здійснює авалування та видачу ліцензій у сфері, що входить до предметного поля її компетенції, зокрема на право провадження господарської діяльності зі здійснення функцій оператора ринку або ж на право провадження господарської діяльності зі зберігання (закачування, відбору) природного газу чи транспортування теплової енергії магістральними та місцевими (розподільними) тепловими мережами. Її сервісна діяльність не обмежується лише названими послугами, вона також надає безоплатні розрахункові послуги, як приклад надає звітні та розрахункові дані про ліцензовану діяльність суб'єктів господарювання з транспортування газу (Форма № 4–НКРЕКП-транспортування природного газу (квартильна) [15] та деякі інші.

Окремо слід вказати й про проблеми, які існують у сфері надання дозвольно-реєстраційних адміністративних послуг в аналізованій сфері. Більшість галузевих законів, якими регулюється видача документів дозвільного характеру, досі не приведена у відповідність з вимогами Закону України «Про адміністративні послуги» та Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності».

На сьогодні діє декілька десятків галузевих законів, які встановлюють необхідність одержання документів дозвільного харак-

теру, але основні вимоги до порядку видачі таких документів визначені або актами Кабінету Міністрів України, або взагалі не визначені жодним нормативно-правовим актом. Необхідним є створення більш сприятливих умов для ведення підприємницької діяльності шляхом приведення законодавчих актів України, які регулюють відносини, пов'язані з одержанням документів дозвільного характеру у відповідність до вимог законодавства про адміністративні послуги та про дозвільну систему у сфері господарської діяльності, а також удосконалення регулювання процедур видачі документів дозвільного характеру в частині визначення способів подання і отримання документів у паперовій та електронній формі, здійснення функцій погоджень та прийняття рішень про відмову у видачі документів дозвільного характеру [16].

Висновки. Сервісні адміністративні дії публічної адміністрації у сфері забезпечення господарської діяльності – це адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації щодо впливу на забезпечення господарської діяльності, в першу чергу шляхом надання адміністративних послуг суб'єктам господарювання з врахуванням основ соціальної справедливості та кооперації зусиль держави та суспільства (визнання необхідності в задоволенні конкретної потреби за якою може звернутись не визначене коло суб'єктів господарювання) з певною загальносоціальною чи індивідуальною метою. Здебільшого, задоволення конкретного інтересу.

Перспективним для подальших наукових досліджень вбачається аналіз реалізації публічною адміністрацією здійснення державного нагляду (контролю) в сфері господарювання як специфічного різновиду сервісної її діяльності, а не адміністративно командного інструменту. Для розробки відповідної доктрини потрібне окреме наукове дослідження, однак, на наш погляд, даний напрям наукових пошуків є обґрунтованим та може знайти своє місце в науковій дискусії.

Література:

1. Сьорогіна Т.В. Категорія «публічна послуга» як об'єкт наукового дослідження. *Аспекти публічного правління*. Том 6. № 4. 2018. С. 14–19.
2. Щодо надання роз'яснення термінів, які застосовуються у Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за [...]»; Лист Міністерства юстиції України від 18.12.2009 № 967-0-2-09-22. *Верховна Рада України: офіційний портал*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v967-323-09>.
3. Центр політико-правових реформ. Адміністративні послуги. ЦППР. URL: http://www.pravo.org.ua/ua/news/administrative_services/theory_administrati_ve_ser/.
4. Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні. *Актуальні проблеми держави і права*. 2005. № 26. С. 160–165.
5. Шиндель Ю.А. Зміст надання публічних послуг у складі злочину, передбаченому ст. 365-2 Кримінального кодексу України. *Вісник Харківського національного університету*. 2013. С. 173–177.
6. Тихомиров Ю.А. Теорія компетенції. М. : Вид. Тихомирова Ю. 2001. 355 с.
7. Тимошук В.П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України. К. : Факт, 2003. 496 с.
8. Абраменко Ю.Ю. Публічні послуги та їх роль у забезпеченні якості управління. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2011. № 2 (6). 10 с.
9. Чаусовська С. Поняття публічних послуг та їх класифікація. *Держава та регіони*. 2017. № 1. С. 102–108.
10. Grout P. Private delivery of public services. URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.211.8139&rep=rep1&type=pdf>.

11. Services of General Economic Interest: Opinion Prepared by the State Aid Group of EAGCP. URL: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/sgei.pdf.
12. Курс адміністративного права України : підручник; В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко та інші. За ред. В.В. Коваленка. К. : Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
13. Про державну допомогу суб'єктам господарювання: Закон України від 01.07.2014 № 1555-VII. *Голос України*. 2014. № 146.
14. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Єдиний державний портал адміністративних послуг. URL: <http://my.gov.ua/info/department/1545/services?languageId=0>.
15. Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Єдиний державний портал адміністративних послуг. URL: <http://my.gov.ua/info/department/1545/services/4>.
16. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення регулювання дозвільної системи у сфері господарської діяльності з метою зниження адміністративного тиску на суб'єктів господарювання. *Верховна Рада України*. 2019. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65788.

Zamryha A. Service administrative actions of the public administration in the maintenance of business activity in Ukraine

Summary. The article defines that in the aspect of public administration activity in the sphere of administrative and legal support of economic activity in Ukraine service administrative actions of the public administration in the sphere of economic activity is the administrative activity of public administration entities in influencing the provision of economic activity, first of all by provision of administrative services to economic entities, taking into account the principles of social justice and cooperation of the state and the society (recognition need pleased specific needs for which can not contact the circle of entities) with a certain individual or societal purpose.

For the most part, satisfying a particular interest. It is proved, in this case, that public necessity should be considered as a prerequisite for the issuance of an act, the initiative process which serves to activate the actions of the public administration for the provision of such a service, and therefore, it is a type of administrative service, but not a specific applicant, but not an exhaustive circle of persons.

It is found that one of the features of public services, according to the approaches of European scientists, is the provision of funding by their public authority. It is determined that administrative services provided to economic entities or other interested persons within the process of administrative and legal support of economic activity in Ukraine should be classified into: regulatory, purely administrative, judicial, administrative, financial, methodological and explanatory.

It is emphasized that among the problems that exist in the sphere of provision of permit-registration administrative services in the analyzed sphere, is that most of the branch laws, which regulate the issuance of permits, have not yet been brought into compliance with the requirements of the Law of Ukraine “On Administrative Services” and the Law of Ukraine “On the licensing system in the field of economic activity”.

It is concluded that the perspective for further scientific research is to analyze the implementation of public supervision (control) in the field of management by the public administration as a specific kind of service activity, and not an administrative command tool.

Key words: administrative and legal support, economic activity, entrepreneurship, modernization, public administration, service, state.