
Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

УДК 342.92

DOI 10.33244/2521-1196.14.2019.44-51

Т. О. Мацелик,

д.ю.н., доцент,

ORCID ID 0000-0003-0354-4663;

Г. М. Стріяшко,

к.ю.н.,

Університет ДФС України,

ORCID ID 0000-0001-6773-025X

ФУНКЦІЇ НАЦІОНАЛЬНИХ СЛУЖБ У СФЕРІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Статтю присвячено ряду проблем функціонування національних служб у сфері надання адміністративних послуг. Звернуто увагу на види національних служб та здійснено функціональний аналіз їхніх компетенційних повноважень у сфері надання адміністративних послуг. Запропоновано та аргументовано відповідні зміни й доповнення до чинного адміністративного законодавства.

Ключові слова: адміністративні послуги, органи виконавчої влади, служба, функції, завдання.

Т. О. Мацелик, Г. М. Стріяшко. Функции национальных служб в сфере предоставления административных услуг

Статья посвящена ряду проблем функционирования национальных служб в сфере предоставления административных услуг. Обращено внимание на виды национальных служб и осуществлено функциональный анализ их компетенционных полномочий в сфере предоставления административных услуг. Предложено и аргументировано соответствующие изменения и дополнения в действующее административное законодательство.

Ключевые слова: административные услуги, органы исполнительной власти, служба, функции, задачи.

Мета статті. Незважаючи на достатню кількість наукових розвідок у зазначеній сфері, наукових досліджень, безпосередньо присвячених питанням функцій національних служб у сфері надання адміністративних послуг, ще не було. З огляду на наведене та з метою удосконалення напрацьовань з питань надання адміністративних послуг у доктрині адміністративного права та законодавчій сфері доцільно розглянути види національних служб та здійснити функціональний аналіз їхніх компетенційних повноважень у сфері надання адміністративних послуг.

Постановка проблеми. Зміна ролі та завдань держави в суспільстві, утвердження нових цінностей і пріоритетів, позиціонування людини як основного адресата надання

державою певних послуг зумовили визначення напрямів діяльності її органів, їхніх цілей і завдань. У свою чергу, функції держави залежать від тих завдань, які стоять перед суспільством на цьому етапі розвитку. І завдання, і функції не є довільними, вони залежать від рівня розвитку суспільства, його економічних можливостей, потреб та інтересів населення тощо. У громадянському суспільстві держава перетворюється на «службу», що виконує тільки необхідні і корисні для суспільства функції. У такому співвідношенні держави і суспільства саме громадянське суспільство має визначати, що є для нього соціально значущим, що воно доручає державі, які функції на неї покладає [1, с. 16].

Ебергард Шмідт-Ассманн підкреслював, що тільки публічна адміністративна діяльність із надання послуг забезпечить можливість поліпшення життя членів суспільства, безпосередньо сприяючи задоволенню їхніх інтересів наданням послуг [2, с. 193].

Адміністративні послуги безпосередньо пов'язані з публічними функціями держави, їхнє надання органами публічної адміністрації засноване на цих функціях та впливає з них.

Аналіз останніх досліджень. Значний внесок у формування теорії адміністративних послуг в Україні зробили: В. Авер'янов, О. Буханевич, І. Голосніченко, С. Ківалов, В. Колпаков, Т. Коломоєць, І. Коліушко, О. Кузьменко, В. Куйбіда, А. Селіванов, В. Тимошук та інші.

На монографічному рівні вирішення окремих проблем публічних послуг з адміністративно-правовою складовою запропонували І. Ковбас «Публічно-владні послуги як засіб забезпечення державою реалізації прав людини» (2011 р.), Л. Приймак «Публічні послуги в діяльності державної податкової служби України: організаційно-правові основи» (2013 р.), Є. Легеза «Концепція публічних послуг: адміністративно-правовий аспект» (2017 р.).

Теоретико-правові та праксеологічні засади надання адміністративних послуг в Україні дослідив О. Буханевич (2016 р.)

Виклад основного матеріалу дослідження. Функція з надання адміністративних послуг недостатньо досліджена у вітчизняній адміністративно-правовій науці, однозначна наукова концепція досі не запропонована, хоча науковий інтерес до зазначеної проблеми є досить високим.

Розглядаючи суб'єктів надання адміністративних послуг, можна стверджувати, що зазначена діяльність є функцією органів публічної адміністрації. Закон наділяє повноваженнями з надання кожної адміністративної послуги відповідний орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування. За загальним правилом, за конкретною послугою можна звернутися лише до певного (тільки одного) органу влади, визначеного законом, на відміну від інших видів звернень, які можуть бути розглянуті та вирішені більш широким колом суб'єктів. Крім того, для її отримання фізичним та юридичним особам необхідно виконати певні вимоги, визначені законом [3].

Функції з надання адміністративних послуг покладаються на органи публічної адміністрації різного рівня та компетенції.

Варту зазначити, що стаття 16 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» визначає, що центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції.

Одними з основних завдань центральних органів виконавчої влади є надання адміністративних послуг; здійснення державного нагляду (контролю); управління

об'єктами державної власності; внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їхню діяльність; здійснення інших завдань, визначених законами України.

Центральні органи виконавчої влади можуть здійснювати одне або кілька визначених завдань, однак у разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як служба.

Функції виражають сутність явища – те головне, основне, визначальне, що обумовлює специфіку явища, його природу, робить його «самим собою». Таким чином, вивчення функцій явища є вивчення самого цього явища. Дослідження функцій дозволяє глибше проникнути у сутність явища, що вивчається, розібратися у його природі, висвітлити ті його сторони, які приховані від дослідника, що розглядає явище у статичі. На думку В. Б. Авер'янова, «поняття функцій у його загальносоціологічному змісті покликане охопити й відобразити внутрішню природу, найглибший зміст, тобто сутність діяльності» [4, с. 175].

Суттєве значення функцій для національних служб визначається тим, що саме за допомогою діяльності реалізуються їхні конкретні функціонально-цільові ролі, «соціальні позиції».

Таким чином, змістом кожної функції національної служби є цілі та завдання, які обумовлені потребами громадянського суспільства.

Визначення сутності функцій пов'язане з чітким визначенням конкретних видів діяльності. Відповідно, розглядаючи функції національних служб, в основу їхнього розуміння має бути покладено матеріальний зміст адміністративно-правових відносин, зокрема у сфері адміністративних послуг [5, с. 24–25].

Кожна національна служба наділяється певними функціями не інакше ніж державно-владним шляхом, а точніше шляхом фіксації в нормативно-правових актах, що визначають її правовий статус.

Функції національних служб об'єктивно обумовлені конкретно-історичними факторами розвитку суспільства, його економіко-соціальною і політичною структурою, рівнем правової культури і правосвідомості, рівнем законності і правопорядку в державі; силою та повнотою державної влади; загальним станом державного апарату; умовами існування функцій є: наявність достатньої кількості достовірної інформації; необхідність ухвалення рішення.

Здійснення оцінки функцій національних служб варто розпочати з визначення кількості суб'єктів, створених як національні служби, що можна простежити: по-перше, на підставі існуючого переліку центральних органів виконавчої влади, розміщеного на сайті Кабінету Міністрів України, де станом на березень 2019 року в Україні існує двадцять один центральний орган виконавчої влади із статусом служби, а саме: Державна авіаційна служба України, Державна архівна служба України, Державна аудиторська служба України, Державна казначейська служба України, Державна міграційна служба України, Адміністрація Державної прикордонної служби України, Державна служба морського та річкового транспорту України, Державна служба України з безпеки на транспорті, Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, Державна служба геології та надр України, Державна служба України з питань праці, Державна служба

України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції, Державна служба статистики України, Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна служба фінансового моніторингу України, Державна служба експортного контролю України, Державна регуляторна служба України, Державна фіскальна служба України, Державна служба якості освіти України. Крім того, серед інших органів виконавчої влади визначено Національну службу здоров'я України, тобто в загальній кількості двадцять два суб'єкти. Другий спосіб визначення кількості зазначених суб'єктів – через Розподіл видатків Державного бюджету України на 2019 рік Додатку № 3 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік», де можна прослідкувати планування видатків на суб'єкти, які визначаються як служби. Аналіз зазначеного документа дозволяє констатувати, що, крім вищеперелічених центральних органів виконавчої влади, із статусом служб функціонують та фінансуються з державного бюджету Державна спеціальна служба транспорту України, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Національна служба посередництва і примирення України.

Отже, зважаючи на зазначені обставини, порівняльна характеристика зазначених суб'єктів за критерієм правового регулювання, суб'єктом створення та підпорядкування, а також функціональним наповненням стосовно адміністративних послуг надасть можливість сформуванню загального уявлення про сучасний стан справ у зазначеній сфері, виявити недоліки та запропонувати шляхи їхнього усунення.

Аналіз нормативно-правових актів, на підставі яких функціонують національні служби, дозволяє сформуванню таке: Служба зовнішньої розвідки України є державним органом, який здійснює розвідувальну діяльність у політичній, економічній, військово-технічній, науково-технічній, інформаційній та екологічній сферах. Вона діє на підставі Закону України від 1 грудня 2005 року № 3160-IV «Про Службу зовнішньої розвідки України». Служба зовнішньої розвідки України підпорядкована Президенту України та підконтрольна Президенту України і Верховній Раді України. Серед завдань служби відсутні завдання, пов'язані з наданням адміністративних послуг.

Служба безпеки України діє на підставі Закону України від 25 березня 1992 року № 2229-ХІІ «Про Службу безпеки України» як державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України та підпорядкований Президенту України. Постійний контроль за діяльністю Служби безпеки України, дотриманням нею законодавства здійснюється Верховною Радою України. Серед завдань служби відсутні завдання, пов'язані з наданням адміністративних послуг.

Державна спеціальна служба транспорту є спеціалізованим військовим формуванням, що входить до системи Міністерства оборони України, призначеним для забезпечення стійкого функціонування транспорту, що використовується в інтересах оборони держави, в мирний час та в особливий період. Нормативною основою функціонування зазначеного формування є Положення про Державну спеціальну службу транспорту, затверджене Указом Президента України від 6 серпня 2004 року № 873/2004. Серед завдань формування відсутні завдання, пов'язані з наданням адміністративних послуг.

Національна служба посередництва і примирення України є постійно чинним державним органом, утвореним з метою сприяння поліпшенню трудових відносин та запобігання виникненню колективних трудових спорів (конфліктів), їхні прогнозування та сприяння своєчасному їх вирішенню, здійснення посередництва для вирішення таких

спорів (конфліктів) Президентом України на підставі Закону України від 3 березня 1998 року № 137/98-ВР «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)».

Серед завдань служби відсутні завдання, пов'язані з наданням адміністративних послуг.

Отже, Служба зовнішньої розвідки України, Служба безпеки України, Державна спеціальна служба транспорту України, Національна служба посередництва і примирення України – це суб'єкти, які не належать до органів виконавчої влади, маючи в назві слово «служба», по суті, виконують функції, не віднесені до адміністративних послуг, обмеження або заборона у використанні зазначеного терміна іншими органами влади в законодавстві не встановлено.

Разом з тим діяльність органів виконавчої влади зі статусом служби не завжди відповідає змісту норм Закону України «Про центральні органи виконавчої влади».

Так, у сфері фінансової діяльності держави спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України діяльність Державної аудиторської служби України, яка є центральним органом виконавчої влади та забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю.

Кабінетом Міністрів України через міністра фінансів спрямовується та координується діяльність Державної казначейської служби України, Державної служби фінансового моніторингу України, Державної фіскальної служби України (перебуває в процесі поділу на Державну податкову службу України та Державну митну службу України на підставі Постанови КМУ від 18 грудня 2018 р. № 1200 «Про утворення Державної податкової служби України та Державної митної служби України»).

Аналіз затверджених постановами Кабінету Міністрів України положень про зазначені служби свідчить про таке.

У Положенні про Державну аудиторську службу України [6] серед основних завдань передбачено завдання з надання у передбачених законом випадках адміністративних послуг, однак, незважаючи на зафіксоване завдання, діяльності у зазначеній сфері служба не здійснює, про що свідчать функціональні напрями діяльності органу, затверджені положенням, затверджений перелік адміністративних послуг, які надаються через центр надання адміністративних послуг, а також сайт органу.

Державна казначейська служба України та Державна служба фінансового моніторингу України надання адміністративних послуг не здійснюють взагалі, нормативно-правовими актами така діяльність зазначених служб не передбачена.

Органи державної фіскальної служби України (незважаючи на те, що перебувають у процесі перетворення) надають адміністративні послуги.

Специфіка надання адміністративних послуг органами державної фіскальної служби полягає, по-перше, у тому, що такі послуги надаються як центральним органом виконавчої влади, так і територіальними підрозділами; по-друге, адміністративні послуги зазначених суб'єктів різняться за спрямованістю забезпечення двох напрямів – митного та податкового; по-третє, надання адміністративних послуг у податковій сфері здійснюється через центри обслуговування платників податків, нормативною основою діяльності яких є Наказ ДФС України від 16.11.2018 №739 «Про затвердження документів, які регламентують діяльність ЦОП» [7].

Існують національні служби, у завданнях яких не передбачено надання адміністративних послуг, однак функціонально вони це здійснюють. Наприклад, Державна служба України з

питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (Держпродспоживслужба), що є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра аграрної політики та продовольства [8].

Надання адміністративних послуг не входить до завдань Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, разом з тим у функціях передбачено, що у випадках, встановлених законом, служба видає документи дозвільного характеру, передбачені Законом України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності», а також проводить ліцензування господарської діяльності відповідно до закону та здійснює державний контроль за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов.

Зведені результати кількості та якості надання адміністративних послуг можна простежити в публічному звіті голови служби [9].

Таким чином, зважаючи на наявність функцій з надання адміністративних послуг Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів і фактичне їхнє здійснення, доцільно в положенні закріпити завдання – надання у передбачених законом випадках адміністративних послуг.

У зв'язку з відсутністю завдань та функцій з надання адміністративних послуг варто змінити назву Державної регуляторної служби України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Державної служби якості освіти України та інших центральних органів виконавчої влади, назви яких не відповідають основному змісту діяльності.

Висновки і пропозиції. Таким чином, вищевикладене дає підстави зробити такі висновки.

З метою приведення у відповідність до норм чинного законодавства необхідно змінити назви органів державної влади та органів виконавчої влади, які не здійснюють діяльності з надання адміністративних послуг, замінивши в них слово «служба» на те, що визначає виконання превалюючих функцій органом; у положеннях відповідних національних служб, діяльність з надання адміністративних послуг в яких є переважною, передбачити завдання з надання адміністративних послуг, а також скорелювати їх з функціями органу.

Вирішення цих питань дозволить підвищити доступність адміністративних послуг, ефективність діяльності органів публічної адміністрації, забезпечить відкритість та прозорість для суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Терещенко Л. К. Услуги: государственные, публичные, социальные / Л. К. Терещенко // Журнал российского права. – 2004. – № 10. – С. 15–23.
2. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Е. Шмідт-Ассманн ; пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов ; відп. ред. О. Сироїд. – 2-ге вид., перероб. та допов. – К. : К.І.С., 2009. – 552 с.
3. Тарануха В. П. До питання про публічно-владні послуги / В. П. Тарануха // Науковий вісник Чернівецького університету правознавства. – 2006. – № 365. – С. 70–73.
4. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления [Текст] / В. Б. Аверьянов. – Киев : Наук. думка, 1979. – 150 с.

5. Колпаков В. К. Послуги в предметі адміністративного права / В. К. Колпаков // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2011. – № 1. – С. 23–32.
6. Положення про Державну аудиторську службу України : Постанова Кабінету Міністрів України : від 3 лютого 2016 р. № 43 [Електронний ресурс] / Сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-p/stru#Stru>.
7. Про затвердження документів, які регламентують діяльність ЦОП : Наказ ДФС України : від 16.11.2018 № 739 [Електронний ресурс] / Сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/zakonodavstvo-pro-diyalnis/nakazi-pro-diyalnist/73083.html>.
8. Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів : Постанова Кабінету Міністрів України: від 02.09.2015 № 667 [Електронний ресурс] / Сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-p>.
9. Публічний звіт Голови Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів про результати діяльності Держпродспоживслужби у 2018 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://consumer.gov.ua/ContentPages/Zviti_Pro_Robotu_Derzhprodspozhivsluzhbi/170/

REFERENCES

1. Tereshchenko, L.K. (2004), «Services: state, public, social», Zhurnal rossiyskogo prava, No. 10, pp. 15–23. [in Russ.]
2. Shmidt-Assmann, E. (2009), Zahalne administratyvne pravo yak idea vrehuliuvannia: osnovni zasady ta zavdannia systematyky administratyvnoho prava [Common administrative law as idea of settlement: basic principles and tasks of systematization of administrative law] ; O. Syroid (Ed.), K.I.S., Kiev. [in Ukr.]
3. Taranukha, V. P. (2006), «To a question about public and imperious services», Naukovyy visnyk Chernivets'koho universytetu pravoznavstva, No 365, pp. 70–73. [in Ukr.]
4. Averyanov, V. B. (1979), Funktsii i organizatsionnaya struktura organa gosudarstvennogo upravleniya [Functions and organizational structure of state body], Nauk. Dumka, Kiev. [in Ukr.]
5. Kolpakov, V. K. (2011), «Services in a subject of administrative law», Naukovyi visnyk Natsionalnoi akademii vnutrishnikh sprav, No 1, pp. 23–32. [in Ukr.]
6. Regulation on the State Audit Office of Ukraine № 43 (2016, February 3). Verkhovna Rada of Ukraine. – Retrieved from : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-p/stru#Stru>. [in Ukr.]
7. Order of SFS of Ukraine on approval of documents regulating the activities of the Central Executive Committee № 739 (2018, November 16). Verkhovna Rada of Ukraine. – Retrieved from : <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/zakonodavstvo-pro-diyalnis/nakazi-pro-diyalnist/73083.html>. [in Ukr.]
8. Regulation on the State Service of Ukraine for Food Safety and Consumer Protection № 667 (2015, September 2). Verkhovna Rada of Ukraine. – Retrieved from : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-p>. [in Ukr.]
9. Public report of the Chairman of the State Service of Ukraine on Food Safety and Consumer Protection on the results of the work of the State Consumer Protection Service in 2018. State Service of Ukraine for Food Safety and Consumer Protection. – Retrieved from : http://consumer.gov.ua/ContentPages/Zviti_Pro_Robotu_Derzhprodspozhivsluzhbi/170/ [in Ukr.]

T. O. Matselik, G. M. Striyashko. Functions of national services in the sphere of providing of administrative services

The relevance of the topic is due to the changing role and tasks of the state in society, the approval of new values and priorities, positioning a person as the main addressee of providing certain services by the state.

Despite a sufficient amount of research in this area, there has not yet been any research on the functions of national services in the provision of administrative services. It is noted that the functions of national services are objectively determined by specific historical factors of the development of society, its economic, social and political structure, the level of legal culture and sense of justice, the level of legality and law and order in the state; power and completeness of state power; the general state of the state apparatus; the conditions for the existence of functions are: the availability of a sufficient amount of reliable information; the need for a decision.

It was stated that in addition to the central executive authorities, with the status of services, the State Special Service of Transport of Ukraine, the Security Service of Ukraine, the Foreign Intelligence Service of Ukraine, the National Service of Mediation and Reconciliation of Ukraine are functioning and financed from the state budget. It is established that the comparative characterization of the indicated subjects by the criterion of legal regulation, the subject of creation and submission, as well as functional content in relation to administrative services will provide an opportunity to form a general idea of the current state of affairs in this area, identify shortcomings and suggest ways to eliminate them.

Conclusions have been made about the need to change the names of government bodies and executive bodies that do not carry out activities to provide administrative services, replacing the word "service" in them with one that defines the performance of the prevailing functions by the body; in the provisions of the relevant national services, the activities on the provision of administrative services in which are overwhelming, provide for the tasks of providing administrative services, as well as correlate them with the functions of the body.

Key words: administrative services, executive authorities, service, functions, tasks.

Стаття надійшла до редколегії 9 квітня 2019 року