

## Адміністративна природа послуги при розгляді звернень громадян

**Ю.І. Кіщак**  
викладач,  
Юридичний коледж,  
м. Миколаїв

*У статті розглянуто питання надання послуг при розгляді звернень громадян, запропоновано авторське визначення поняття «послуги при розгляді звернень громадян» у сфері агропромислового комплексу.*

*В статье рассмотрен вопрос предоставления услуг при рассмотрении обращений граждан, предложено авторское определение понятия «услуги при рассмотрении обращений граждан» в сфере агропромышленного комплекса.*

*The question of grant of services is considered at consideration of appeals of citizens from the economic and legal points of view, author determination of concept of services is offered at consideration of appeals of citizens in the field of agroindustrial complex.*

**Ключові слова:** послуга, звернення, громадяни, економіка, право, агропромисловий комплекс.

### *Постановка проблеми*

Надання послуг за сферами економіко-виробничої діяльності та соціального життя є однією з актуальних наукових проблем, оскільки надання та отримання послуг – це невід’ємні складові будь-яких форм суспільних відносин і людської діяльності. Проблеми розвитку сфери послуг привертають увагу представників різних напрямів суспільних наук: економістів, юристів, державних управлінців, соціологів, істориків, філософів. Це зумовлюється різноманітністю послуг, сфера застосування яких є досить широкою. Р. Колосов стверджує, що спектр послуг є надто широким, тому навести їх вичерпний перелік складно. Незважаючи на значне коло їх застосування, він виділяє адміністративні, нотаріальні, посередницькі, страхові, транспортні, фінансові та інші послуги, підкреслює, що категорія «послуга» так і не отримала однозначного тлумачення [1, с. 67].

### *Аналіз останніх досліджень і публікацій*

У процесі підготовки статті було використано здобутки вітчизняних науковців В. Авер’янова, О. Баклана, О.М. Бандурки, І.П. Голосніченко, С.В. Ківа-

лова, Б. Кістяківського, І.Б. Коліушко, В. Колпакова, І. Коропатніка, В. Курило, А. Олійника, А.В. Рабіновича, О.Ф. Скакун, В.Я. Тація та інших.

### *Не вирішені раніше частини загальної проблеми*

У процесі розвитку демократичного суспільства, визначення пріоритетними в Україні прав і свобод людини необхідно мати чітке уявлення щодо понятійного апарату в цій сфері. Тривають наукові дискусії стосовно визначення терміну «адміністративна послуга». На сьогодні нормативно не визначено термін «адміністративна послуга при зверненні громадян».

### *Формулювання цілей статті*

Метою статті є проведення комплексного дослідження категорії «послуга», яка надається при розгляді звернень громадян, через призму досягнень економічної та юридичної науки з урахуванням змін, що відбуваються в українському суспільстві.

### *Виклад основного матеріалу дослідження*

На сучасному етапі державотворення надання якісних послуг визначається,

насамперед, чіткістю та скоординованістю дій владних органів на місцях, що втілюють у життя закони, сприяють реалізації громадянами конституційних прав, надають комплекс публічних послуг у різних сферах життєдіяльності, безпосередньо контактують із населенням [2, с. 4]. Одним з видів таких контактів є надання органами виконавчої влади послуг щодо розгляду звернень громадян.

У філософському осмисленні «категорія» – це основне логічне поняття, що відбиває найзагальніші закономірні зв'язки й відношення, які існують у реальній дійсності. У науковому пізнанні – це родові поняття, що означає розгляд предметів, явищ та ін. чи їх важливу спільну ознаку, або група однорідних предметів, осіб, явищ, що відрізняються від інших певними ознаками. У загальному розумінні «послуга» – це дія, вчинок, що дає користь, допомогу іншому; добрість, прислуга, чемність, служба. Робота, виконувана для задоволення чіих-небудь потреб, обслуговування [3, с. 485].

В економічному значенні послуги розглядаються з двох точок зору: з погляду на їх конкретну функцію в суспільстві та як форма суспільних відносин. У радянській економічній науці виділяли три основних напрями вчення про послуги:

- прихильники першого з них ототожнювали послугу з конкретним корисним ефектом від неї й обґрунтовували положення про суспільну корисність послуг. Тут корисний ефект послуги є сукупністю корисних властивостей, спрямованих на задоволення потреб суспільного виробництва або безпосередньо людини, а сама послуга є корисною дією праці, що споживається, або товар (річ) чи вид діяльності;

- послідовники другого напряму ототожнювали результати послуг із працею, яка не набуває речової форми. За цією теорією, послуга – це праця, що не проявляється в продукті, або результат праці, невіддільний від процесу, який не набув речової форми. Представники цього напряму вважали, що особа,

яка споживає послугу, сплачує не за її результат, а за виробничий процес, необхідний для створення цієї послуги, тобто фактично споживач послуги сплачує за чисту працю виробника;

- представники третього напряму вважали, що послуга – це діяльність, результати якої не втілюються в речову форму [1, с. 68-69].

У радянський період в економічній літературі послуги, результати яких матеріалізуються в продукті, отримали назву матеріальних, а чисті послуги – нематеріальних. Під першими розуміли частину невиробничої праці, що виступає у формі послуги, задовольняючи своїм корисним ефектом певну потребу людини, й одночасно матеріалізується в предметі праці. У процесі надання нематеріальних послуг особа, яка їх надає, впливає безпосередньо на людину, яка отримує цю послугу. У результаті цього, при наданні послуг нематеріального характеру має місце збіг предмета праці з об'єктом послуги, внаслідок чого відсутній вплив на будь-який матеріально-речовий предмет. Наведена класифікація набула поширення і в юридичній літературі [4, с. 178].

Істотним у розмежуванні матеріальних і нематеріальних послуг є те, що при здійсненні перших досягнення результату може гарантуватися, а при здійсненні других – боржник не може гарантувати досягнення позитивного результату. Пояснюється це тим, що послуга, яка не набуває речової форми, невіддільна від самої діяльності, а її корисний ефект не може повністю залежати від особи, яка надає послугу, хоч економічний характер відносин від цього не змінюється. Тому досягнення корисного ефекту послуги залежить від того, як відбувається процес її споживання, чи наявні об'єктивні умови для досягнення результату. Іншими словами, корисний ефект залежить від якостей не лише виконавця, а й споживача послуги. Відповідно й оплата діяльності особи, яка надає послугу, не залежить від досягнення позитивного ефекту послуги [5, с. 72]. Об'єктом послуг нематеріального характеру є люди-

на (медичні послуги, освіта) або умови її існування в суспільстві (побутові послуги). Найхарактернішою особливістю цієї групи є те, що вона охоплює коло послуг, які не набувають предметної форми, не отримують у вигляді речі самостійного існування окремо від виконавця послуги.

В юридичній науці визначення категорії «послуга» отримує неоднозначне тлумачення. З прийняттям Цивільного кодексу України (2003 р.) договір про надання послуг отримав законодавчу регламентацію шляхом визнання послуги як самостійного об'єкта цивільних прав та введення в дію глави «Послуги», що виступає загальною нормою для всіх договорів про надання послуг. С. Ємельянчик під послугою розуміє дію (діяльність), спрямовану на задоволення потреб особи, яка виражається у відсутності втілення в певному майновому результаті, що є невіддільним від самої діяльності, якістю якого не може гарантуватися та який споживається безпосередньо в момент здійснення [6, ст. 177]. Ураховуючи значимість надання фінансових послуг, О. Ящищак пропонує прийняти та запровадити в практичну діяльність основи законодавства про фінансові послуги [7]. Так, В. Литвиненко зазначає, що основним обов'язком надання соціальних послуг є надання необхідної соціальної послуги отримувачу, який має надати необхідні інформацію і документи для отримання останніх та у випадку оплатності договору здійснити оплату [8]. А. Рабінюк, досліджуючи питання юридично значимих послуг, звертає увагу на необхідність розроблення загальноюридичної інтерпретації послуги, що охоплювала б будь-які галузеві-юридичні послуги, і приватноправові (насамперед цивілістичні), і публічно-правові (зокрема, адміністративні) і визначає ознаки та види послуг [9]. Однак, І. Сорочина стверджує, що послуги, які надаються органами влади, мають свої особливості та суттєво відрізняються від інших перш за все тим, що через надання послуг влада формує свій авторитет в очах громадян, що й спонукає її

управляти таким чином, щоб цей авторитет або зберігався, або збільшувався [10, с. 75].

У сфері державного управління основними напрямками правового регулювання розгляду звернень громадян є: запровадження механізмів відкритості та прозорості в діяльності органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування; забезпечення взаємодії місцевих органів влади з громадськістю; налагодження процесів прийняття, оброблення нагромадження, зберігання, поширення, захисту інформації та надання її споживачам. Переважна більшість законодавчих актів цього спрямування ухвалюється з метою покращення надання публічних послуг та інформування населення.

Адміністративна послуга стосовно розгляду звернень громадян у сфері агропромислового комплексу за своїм змістом має двостороннє значення. З одного боку, в разі позитивного вирішення питання, наприклад, проведення розрахунків за орендовану земельну ділянку або майно, заявник отримує певні матеріальні блага – відшкодування вартості орендованої ділянки (майна) відповідно до укладеного договору. Тобто, розгляд звернення має економічний характер, оскільки задовольняє заявника в матеріальному плані – результатом послуги є матеріальне забезпечення звернення. З іншого – він отримує послугу щодо практичного вирішення питання безпосереднього здійснення розрахунків за орендовану в нього земельну ділянку та майно. Таку послугу надає орган виконавчої влади, зокрема головне управління агропромислового розвитку облдержадміністрації, головне управління земельних ресурсів Держкомзему в Миколаївській області, у межах своїх повноважень та компетенції, при цьому заявник не сплачує кошти, обов'язкові для оплати судової процедури (у разі звернення до суду). У цьому разі адміністративний суб'єкт надає послугу нематеріального характеру.

Порівняння поняття «послуга» в економічній та юридичній науці свідчить, що економічне значення послуги

ги за своєю природою є значно ширшим. Якщо з економічної точки зору послуги поділяються на матеріальні та нематеріальні, то з юридичної – розглядаються як один із видів цивільно-правових зобов'язань, де, нарівні з зобов'язаннями про надання послуг, виділяються зобов'язання про передачу майна у власність, про виконання робіт тощо. Виходячи з цього, послуга в юридичному значенні – це в будь-якому разі послуга нематеріального характеру. Такий висновок пов'язаний із тим, що в юридичній літературі зобов'язання про надання послуг виділялися в окремі групи цивільно-правових зобов'язань. Усвідомлення наведених понятійних аспектів дає змогу виділити специфічні ознаки нематеріальних послуг:

- у процесі надання послуги не створюється речова продукція, тобто послуга не знаходить матеріального втілення в речах;

- збіг часу надання та споживання послуги (розгляд звернення з виїздом до заявника);

- індивідуальність послуг. Ідеться про невіддільність процесу надання послуги та її споживання (розгляд звернення за участю заявника), кожна з яких є неповторною;

- невідчутність і неможливість збереження послуги (ці властивості послуг пов'язані з їх економічною природою й тим фактом, що якість послуги залежить від процесу її надання та сприйняття);

- безпосередній зв'язок між виробником послуги та її споживачем (надання послуги не може існувати поза межами індивідуального контакту між суб'єктом, який надає послугу, та особою, яка її споживає).

Що стосується безпосереднього розуміння поняття «послуга», то Р. Колосов пропонує таке її визначення: «послуга – це дія чи діяльність, що створює певну користь для особи, яка її споживає безпосередньо у процесі її надання (здійснення), результати якої не знаходять матеріального втілення у речах» [1].

Розгляд звернень громадян у сфері агропромислового комплексу є різнови-

дом надання адміністративних послуг органами виконавчої влади держави. За своєю юридичною природою провадження за пропозиціями та зверненнями громадян є неюрисдикційними, проте вони виступають різновидами звернень громадян і в цій якості викликають безсумнівний інтерес. Це зумовлено тим, що невдоволеність громадянина станом і результатами провадження за його заявою є причиною ініціювання ним іншого провадження, яке має юрисдикційний характер, – провадження за скаргами громадян. Найвність нині значної кількості звернень громадян до органів державної виконавчої влади вимагає від останніх підвищеної уваги та посилення роботи, спрямованої на своєчасне реагування на них, повний і об'єктивний їх розгляд шляхом адміністративних проваджень та надання громадянам за їх результатами відповідних адміністративних (управлінських) послуг. Адміністративні провадження за зверненнями громадян характеризуються значною багатоманітністю, мають свої особливості [11, с. 118-119].

Реалізація права громадянина на звернення, як стверджує Н. Дригваль, є важливим інструментом розбудови демократичного суспільства. Однак, поряд із цим, повинні створюватися механізми, що забезпечували б кожне проголошене право відповідним організаційно-правовим механізмом його реалізації. З цих причин адміністративне провадження за зверненнями громадян у частині надання публічних послуг потребує чіткої процесуальної регламентації щодо порядку, терміну, умов його проведення, закріплення прав і гарантій особи, стосовно якої здійснюється провадження. Для усунення випадків зловживання цим правом є необхідність у встановленні чіткого механізму притягнення до відповідальності осіб, які викладають у зверненні завідомо неправдиві відомості. Дослідник вважає за необхідне доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення статтею, що передбачала б відповідальність уповноважених осіб за неви-

конання вимог Закону України «Про звернення громадян» (1996 р.) [12]. При цьому, О. Скакун висловлює точку зору, що адміністративний (управлінський) порядок розгляду звернень не може бути використаний для захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, оскільки це компетенція судових органів влади [13]. Можна погодитись із зазначеним, адже судовий захист, за наявності незалежної судової системи, є більш об'єктивним, кваліфікованим і неупередженим, ніж адміністративний. Так, Г. Писаренко вважає за доцільне зосередитися на виробленні єдиної доктрини адміністративних послуг та її впровадженні в життя шляхом прийняття Закону України «Про адміністративні послуги», який визначив би поняття, види адміністративних послуг, права та обов'язки заявника й адміністративного органу та інше [14, с. 186]. Необхідність прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України зумовлена тим, що він має визначати строки адміністративних процедур із надання адміністративних послуг, їх стадії, можливість і процедури оскарження та інше.

### Список використаних джерел

1. Колосов Р. Послуга як економічна та правова категорія / Р. Колосов // Підприємництво, господарство і право, 2009. – №7. – С. 67-70.
2. Терещенко Д.А. Організаційно-правове забезпечення комунікативної діяльності місцевих органів влади: автореф. дис. к. н. з держ. управл. 25.00.02 / Д.А. Терещенко. – ХРІДУ. – Харків, 2009. – 20 с.
3. Новий тлумачний словник української мови // уклад. В. Яременко, О. Сліпущо: у 4-х т. – Т. 3. К.: Аконіт, 1999. – 941 с.
4. Амосов О.Ю., Кіщак Ю.І. «Послуга» при розгляді звернень громадян: економічна та правова категорія // Теорія та практика державного управління: зб. наук. праць – Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2010. – Вип. 1 (28). – С. 175-180.
5. Васильєва В.А. Правове регулювання відносин за договором консигнації: дис. канд. юрид. наук / В.А. Васильєва. – Івано-Франківськ, 2000. – 202 с.
6. Ємельянич С. Послуга у цивільному праві / С. Ємельянич // Підприємництво, господарство і право, 2005. – № 3. – С. 105-108.
7. Ящицак О.Р. Методологічні основи систематизації законодавства України про фінансові послуги / О.Р. Ящицак // Адвокат, 2010. – № 10. – С. 36-40.
8. Литвиненко В. Поняття та основні ознаки договору про надання соціальних послуг / В. Литвиненко // Підприємство, господарство і право, 2010. – № 9. – С. 51-53.
9. Рабінович А.В. Юридично значимі: загальнотеоретичне поняття, класифікація / А.В. Рабінович // Право України, 2010. – № 8. – С. 142-146.
10. Сорокіна І. Надання адміністративних послуг районною державною адмініст-

### Висновки

Вищерозглянуте дає змогу зробити такі висновки: по-перше, послуга при розгляді звернень громадян – це дія (діяльність), що забезпечує створення певної користі для особи, яка її споживає безпосередньо в процесі надання послуги, результати якої не знаходять матеріального втілення в речах. Позитивне вирішення питання та задоволення вимог заявника є наслідком функціонування системи захисту прав громадян і має економічне значення; по-друге, удосконалення системи захисту прав громадян дає їм можливість ефективніше поновлювати порушені права шляхом одержання адміністративно-правових послуг, а органам виконавчої влади діяти в чітко визначених межах та компетенції. Діяльність місцевих органів влади щодо надання послуг на сучасному етапі державотворення має загальнодержавне значення у формуванні та практичній реалізації ефективних зв'язків між потребами громадськості та діяльністю інститутів публічної влади в частині розгляду звернень громадян.

рацією: проблеми та перспективи розвитку / І. Сорокіна // Підприємство, господарство і право, 2010. – № 5. – С. 74-77.

11. *Кіщак Ю.І., Міняйло М.П.* Організаційно-правове забезпечення реалізації права громадян на звернення у сфері агропромислового комплексу: монографія / за заг. ред. І.Т. Кіщака. – Миколаїв: ТОВ «Фірма «Іліон», 2008. – 264 с.

12. *Дригваль Н.* Адміністративне провадження за зверненнями громадян потребує удосконалення // Право ХХІ століття: становлення та перспективи розвитку: зб. наук. праць / МНЦ ОНЮА. – Миколаїв, 2006. – С. 64-66.

13. *Скакун О.Ф.* Теория государства и права (энциклопедический курс): учебник / О.Ф. Скакун. – Харьков: Эспада, 2005. – 268 с.

14. *Писаренко Г.* Надання адміністративних послуг органами виконавчої влади України // Визначальні тенденції генезису державності і права: зб. наук. праць / МНЦ ОНЮА. – Миколаїв: Іліон, 2007. – С. 184-186.