

УДК 342.95(477)

О.А. ЗАДИХАЙЛО, канд. юрид. наук,
Харківський національний педагогічний університет імені Г.С. Сковороди

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Ключові слова: адміністративні послуги, адміністративний орган, публічно-службова діяльність, ознаки, правове регулювання

Відповідно до Конституції України, людина, її життя і здоров'я, честь і гідність визнаються найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини визначають зміст та спрямованість діяльності держави. Ці конституційні засади знайшли своє втілення в Концепції адміністративної реформи в Україні, яка визначає надання державних і громадських послуг засобом реалізації таких прав і свобод [1].

Запровадження адміністративної реформи в Україні потребує радикальної зміни пріоритетів у державній діяльності, змістовної переоцінки характеру взаємовідносин між владою і приватними (фізичними та юридичними) особами. Держава повинна не управляти суспільством, а надавати йому послуги, а відтак головним завданням сучасної держави є надання приватним особам якісних послуг.

На жаль, категорія адміністративних послуг і досі залишається недостатньо дослідженою і дискусійною в юридичній науці взагалі й в адміністративному праві, зокрема. На важливість дослідження адміністративних послуг наголошують у своїх працях такі провідні вчені-адміністративісти, як В. Авер'янов, К. Афанасьєв, І. Голосніченко, В. Кампо, С. Ківалов, І. Коліушко, Т. Коломєць, Р. Куйбіда, М. Тищенко, О. Кузьменко, Н. Нижник та ін. Зазначені праці є науковим фундаментом для подальшого дослідження у цьому напрямку, але всі вони стосуються лише

окремих аспектів адміністративних послуг. Щодо поняття адміністративних послуг вітчизняна наука адміністративного права поки що єдиної загальноприйнятної позиції не виробила. Більше того, сам термін «адміністративні послуги» поки що не сприйнятий усіма вітчизняними вченими та практичними працівниками. Тому питання адміністративних послуг в Україні потребують проведення ґрунтовних наукових досліджень та відповідного адміністративно-правового оформлення.

Для цілісного аналізу проблематики адміністративних послуг, насамперед, необхідно узагальнити саме визначення «адміністративної послуги» як категорії адміністративного права, що і є метою статті. Її новизна полягає в науковому аналізі теоретичних засад і нормативно-правового регулювання надання адміністративних послуг, обґрунтуванні необхідності прийняття базового Закону «Про адміністративні послуги», у якому мають визначатися загальні засади надання адміністративних послуг та спеціальних законів, присвячених окремим видам таких послуг, а також запропонованому авторському визначенні поняття «адміністративна послуга».

Поняття «адміністративної послуги» в цілому має те саме змістовне навантаження, що й «послуги» в приватно-правовому розумінні: це спрямована на задоволення певних потреб особи діяльність, яка здійснюється за її зверненням. Але якщо в приватному секторі асортимент послуг постійно розширюється з об'єктивних причин, то сфера адміністративних послуг має певні обмеження, пов'язані з необхідністю нормативно-правового врегулювання діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з їх надання. Адже у рамках юридичного підходу право органу влади надавати будь-яку послугу є його повноваженням. А відповідно до Конституції України повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування визначаються виключно законом [2].

Слід зазначити, що модель адміністративних послуг запозичена з досвіду Великобри-

танії, США, Канади, де у 80-х роках минулого століття відбулася реформа публічної адміністрації, головним завданням якої було визначено саме надання якісних послуг громадянам. Проте в англomовному варіанті для позначення цієї категорії використовується термін «public services», що перекладається як «публічні послуги» або «державні послуги». Саме ці терміни спочатку й було запропоновано використовувати деякими вітчизняними вченими. Так, В. Тимошук пропонує усі послуги називати публічними і, виходячи з ознак суб'єкта, що надає таку послугу, використовувати таку їх класифікацію: державні послуги – це послуги, що надаються органами державної влади (насамперед, виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями (при цьому до державних послуг повинні відноситися також послуги, які надаються недержавними організаціями в порядку виконання делегованих повноважень); муніципальні послуги – ті, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами, організаціями [3, с.119].

У Концепції адміністративної реформи наголошується, що за своїм змістом функції публічної влади мають бути спрямовані на надання державних і громадських послуг, причому терміни «публічні послуги» та «державні послуги» використовуються паралельно, без суттєвої різниці [2].

Втім останнім часом найбільш вживаним став термін «адміністративні послуги», який, на нашу думку, є більш вдалим, оскільки з одного боку вказує на суб'єкт, який надає такі послуги – на адміністративний орган або орган публічної адміністрації, а з іншого – ознака «адміністративності» характеризує владну (адміністративну) природу діяльності щодо надання таких послуг. Проте слід зазначити, що дефініції «адміністративних послуг», які наводяться авторами в юридичній літературі, по-різному висвітлюють характерні ознаки цієї діяльності

Так, на думку К. Афанасьєва, адміністративні послуги – це публічні (тобто державні

та муніципальні) послуги, що надаються органами виконавчої влади, виконавчими органами місцевого самоврядування й іншими уповноваженими суб'єктами, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень [4, с.28].

Автори академічного курсу з адміністративного права визначають адміністративну послугу як діяльність адміністративного органу, спрямовану на юридичне оформлення умов, визначених законодавством необхідними для забезпечення належної реалізації суб'єктивних прав, охоронюваних законом інтересів і виконання обов'язків фізичних або юридичних осіб, що здійснюється за зверненням цих осіб і офіційним результатом якої є адміністративний (індивідуальний) акт відповідного органу [5, с.303].

І. Коліушко вважає, що надання адміністративної послуги є публічно-службовою діяльністю адміністративного органу, що спрямована на забезпечення (шляхом юридичного оформлення) умов, необхідних для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи, яка здійснюється за заявою цієї особи [6, с.247].

Заслуговує на увагу також поняття адміністративної послуги, що наводиться в Аналітичному звіті щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг і контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації України, підготовленому у квітні 2009 року відділом проблем економічної злочинності Директорату з питань співробітництва Генерального директорату прав людини і правових питань. Під адміністративною послугою в цьому дослідженні розуміється здійснювана за заявою приватної (фізичної або юридичної) особи діяльність адміністративного органу та її результат щодо юридичного оформлення прав, свобод і законних інтересів особи (наприклад, видача дозволів, ліцензій, сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо), а також виконання обов'язків особи [7].

Аналіз наведених вище визначень терміна «адміністративна послуга» дозволяє зробити

висновок, що надання такої послуги здебільшого пов'язують із формою державного управління. І це не випадково. Адже раніше діяльність органів публічної влади щодо видачі дозволів, ліцензій та інших документів дозвільного характеру, у тому числі акредитація, атестація і сертифікація в теорії адміністративного права відносилась до такого різновиду правових форм державного управління, як «здійснення інших юридично значущих дій».

Тобто відносини, що виникали під час надання публічними органами управління приватним особам різноманітних дозволів, мали відповідне закріплення в нормах адміністративного права.

Разом із тим, слід зазначити, що зміна «державоцентристської» ідеології на «людноцентристську» у відносинах між державою та громадянами, пріоритет служіння з боку держави людині, вимагають суттєвого оновлення положень законодавства, які визначають порядок надання адміністративних послуг, вироблення єдиних методологічних засад їх правового регулювання та організації системи надання зазначених послуг.

На сьогоднішній день правова база діяльності з надання адміністративних послуг в Україні є достатньо розгалуженою та різноманітною. Існує низка законів, які регламентують підстави та процедури надання окремих видів адміністративних послуг.

Так, порядок надання послуг у сфері підприємницької діяльності регламентовано Законами України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [8], «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» [9], «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [10]. Сфера соціальних адміністративних послуг врегульована Законами України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» [11], «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» [12].

Проте переважаючим рівнем правового регулювання діяльності з надання адміністративних послуг є підзаконні акти. Напри-

клад, порядок видачі (обміну) паспорта громадянина України регулюється Положенням про паспорт громадянина України, затвердженим Постановою Верховної Ради України «Про затвердження положень про паспорт громадянина України, про свідоцтво про народження та про паспорт громадянина України для виїзду за кордон» [13]. Підстави та порядок отримання паспорта громадянина України для виїзду за кордон регулюються Правилами оформлення і видачі паспорта громадянина України для виїзду за кордон і проїзного документа дитини, їх тимчасового затримання та вилучення, затвердженими Постановою Кабінету Міністрів України від 31.03.1995 р. [14].

Втім такий підзаконний спосіб регулювання порядку надання адміністративних послуг не відповідає вимогам Конституції України. Адже по суті, зазначені нормативно-правові акти визначають повноваження та порядок діяльності органів виконавчої влади, що суперечить вимогам ст.ст.19, 92 та ст.120 Конституції України, які передбачають можливість регулювання таких питань виключно законом [2].

Тому, з нашої точки зору, у сфері спеціально-правового регулювання провадження з надання конкретних адміністративних послуг, основні правила, що встановлюють права осіб, які отримують адміністративні послуги, права й обов'язки осіб, які надають адміністративні послуги, порядок встановлення плати за послуги, строк вирішення справи, відповідальність суб'єктів мають визначатися в спеціальних законах, присвячених відповідним послугам.

З цього приводу слід зауважити, що у більшості європейських країн суспільні відносини між приватними особами та публічною адміністрацією регулюються спеціальними законами про так звану адміністративну процедуру. Це обумовлюється, насамперед, тим, що саме формалізована процедура є однією з найважливіших гарантій належної якості надання адміністративних послуг.

Що стосується загальних організаційних і

правових засад надання адміністративних послуг, то вони, на наш погляд, мають визначитися в окремому базовому законі «Про адміністративні послуги», який став би важливою гарантією захисту прав громадян у їх відносинах з органами влади.

Першим кроком у цьому напрямку став підготовлений Урядом України у 2010 році проект закону «Про адміністративні послуги» [15], головним завданням якого є визначення загальних засад надання адміністративних послуг.

Разом із тим, слід зазначити, що окремі положення вказаного законопроекту не в повній мірі узгоджуються з конституційними приписами та положеннями чинних законодавчих актів України, а тому потребують подальшого доопрацювання.

Зокрема, відповідно до абз.3 ч.3 ст.1 проекту «адміністративні органи у передбачених законом випадках можуть приймати нормативні акти з питань організації власної діяльності з надання адміністративних послуг». Але, враховуючи той факт, що більшість адміністративних органів є органами виконавчої влади, наведене положення не відповідає вимогам п.12 ч.1 ст.92 Конституції України, відповідно до якого виключно законами України визначаються організація і діяльність органів виконавчої влади [2].

Крім того, відповідно до ч.3 ст.11 законопроекту «кошти, отримані адміністративними органами як плата за надання адміністративних послуг, зараховуються на рахунки адміністративного органу, відкриті в органах Державного казначейства, і спрямовуються на забезпечення процедур надання адміністративних послуг». Наведене положення суперечить передбаченій у ст.3 Закону України «Про джерела фінансування органів державної влади» забороні органам державної влади створювати позабюджетні фонди, мати позабюджетні спеціальні рахунки та використовувати кошти, одержані за здійснення функцій держави, що передбачають видачу дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрацій та інших дій на плат-

ній основі, в будь-який інший спосіб, крім зарахування таких коштів до Державного бюджету України [16].

Звертає на себе також увагу запропонована у проекті дефініція поняття «адміністративної послуги», під якою розуміється прийняття на підставі закону за зверненням конкретної фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків.

На нашу думку, таке визначення адміністративної послуги не повною мірою відображає сутність цієї правової категорії, ототожнює її з адміністративним актом. Крім того, не можна погодитись з вміщенням визначення терміну «адміністративні послуги» до преамбули законопроекту. Адже у преамбулі зазвичай визначається коло суспільних відносин, на врегулювання яких спрямований цей закон. Тому доцільно було би доповнити закон окремою статтею, у якій і визначити зміст поняття «адміністративна послуга».

Проте, перш, ніж давати визначення «адміністративних послуг», необхідно зупинитись на їх ознаках, які дозволяють відмежувати адміністративні послуги від інших суміжних категорій. Серед основних ознак адміністративних послуг виділяють:

- 1) адміністративна послуга надається за заявою особи;
- 2) надання адміністративних послуг пов'язано із забезпеченням умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи;
- 3) адміністративні послуги надаються адміністративними органами (насамперед органами виконавчої влади та місцевого самоврядування) і обов'язково через реалізацію владних повноважень. Тобто отримати конкретну адміністративну послугу можна лише у відповідному (як правило, тільки одному) адміністративному органі;
- 4) результатом адміністративної послуги в процедурному значенні є адміністративний акт (рішення або дія адміністративного органу, яким задовольняється заява особи). Та-

кий адміністративний акт має конкретного адресата – споживача адміністративної послуги, тобто особу, яка звернулася за даною послугою.

Крім того, формальною ознакою адміністративної послуги можна вважати наявність спеціального правового регулювання порядку надання таких послуг [3, с.119].

Таким чином, враховуючи викладене, доцільно законодавчо закріпити таке уніфіковане визначення «адміністративної послуги»: це публічно-сервісна діяльність адміністративного органу, спрямована на забезпечення умов для належної реалізації суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів та/або на виконання визначених законом обов'язків фізичної або юридичної особи, що здійснюється за заявою цих осіб і офіційним результатом якої є адміністративний акт відповідного органу.

Введення у правовий обіг поняття адміністративних послуг, які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування сприятиме впровадженню єдиних засад діяльності з надання адміністративних послуг, подальшому удосконаленню правового регулювання цієї сфери.

ЛІТЕРАТУРА

1. Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження адміністративної реформи в Україні»: від 22.07.1998 р., № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 21. – Ст. 32.

2. Конституція України: від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

3. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упорядник В. П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.

4. Афанасьєв К. К. Адміністративні послуги: навчальний посібник / К. К. Афанасьєв. – Луганськ: РВВЛДУВС, 2010. – 175 с.

5. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. Т. 1: Зага-

льна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Вид-во «Юридична думка», 2004. – 592 с.

6. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Наукова думка, 2007. – 356 с.

7. Аналітичний звіт щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/21894>. – Квітень 2009.

8. Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності»: від 01.06.2000 р., № 1775-III // ВВР України. – 2000 р. – № 36 – Ст. 299.

9. Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців»: від 15.05.2003 р., № 755-IV // ВВР України. – 2003. – № 31-32. – Ст. 263.

10. Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»: від 06.09.2005 р., № 2806-IV // ВВР України. – 2005. – № 48 – Ст. 483.

11. Закон України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми»: від 21.11.1992 р., № 2811-XII // ВВР України. – 1993. – № 5 – Ст. 21.

12. Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям»: від 01.06.2000 р., № 1768-III // ВВР України. – 2000. – № 35. – Ст. 290.

13. Положення про паспорт громадянина України / затв. Постановою Верховної Ради України «Про затвердження положень про паспорт громадянина України, про свідоцтво про народження та про паспорт громадянина України для виїзду за кордон»: від 26.06.1992 р., № 2503-XII // ВВР України. – 1992. – № 37. – Ст. 545.

14. Правила оформлення і видачі паспорта громадянина України для виїзду за кордон і проїзного документа дитини, їх тимчасового затримання та вилучення / затв. Постановою Кабінету Міністрів України: від 31.03.1995 р. // ЗПУ України. – 1995. – № 6. – Ст. 158.

15. Проект Закону «Про адміністративні послуги» (реєстр. № 83 від 29.01.2010 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=36925.

16. Закон України «Про джерела фінансування органів державної влади» : від 30.06.1999 р., № 783-IV // ВВР України. – 1999 р. – № 34 – Ст. 274.

Задихайло О. А. Правове регулювання надання адміністративних послуг в Україні / О. А. Задихайло // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 379–384 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11zaorvu.pdf>

Досліджено питання щодо теоретичного і законодавчого визначення поняття «адміністративної послуги», сформульоване авторське визначення цього поняття, проаналізовано чинне законодавство, яке регулює надання адміністративних послуг та розроблено пропозиції щодо його вдосконалення.

Задыхайло Е.А. Правовое регулирование предоставления административных услуг в Украине

Исследованы вопросы, касающиеся теоретического и законодательного определения понятия «административной услуги», сформулировано авторское определение этого понятия, проанализировано действующее законодательство, регулирующее предоставление административных услуг и разработаны предложения по его усовершенствованию.

Zadykhaylo O.A. Legal Regulation of Granting of Administrative Services in Ukraine

The questions, concerning theoretical and legislative definition of the concept of «administrative service» investigates, author's definition of this concept is formulated, the current legislation regulating granting of administrative services is analyzed and suggestions on its improvement are worked out.

Форум права ФП