

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА ПРОЦЕСУ, ФІНАНСОВОГО ПРАВА

УДК 342.95(477)

Петьовка В.В., народний депутат України

Концептуальні засади розробки новітнього законодавства, яке регулюватиме сферу надання адміністративних послуг

Стаття присвячена формуванню концептуального підходу щодо вдосконалення законодавства про адміністративні послуги, необхідність якого визначена системним характером тих змін, які мають бути внесені до чинного Закону України «Про адміністративні послуги». Запропоновано структуру проекту нової редакції зазначеного Закону, до складу якої передбачається уведення 9 Розділів. Обґрунтовано необхідність запровадження поняття «адміністративний акт» як універсальної юридичної конструкції, застосування якої дозволяє уніфікувати форму прийняття рішення за результатами надання адміністративної послуги. Сформульовано конкретні пропозиції щодо доповнення Кодексу України про адміністративні правопорушення двома статтями, в яких передбачено адміністративну відповідальність за порушення законодавства у сфері надання адміністративних послуг.

Ключові слова: адміністративна послуга, процедура, адміністративний акт, адміністративна відповідальність, законодавство.

Статья посвящена формированию концептуального подхода по совершенствованию законодательства об административных услугах, необходимость которой определена системным характером тех изменений, которые должны быть внесены в действующий Закон Украины «Об административных услугах». Предложена структура проекта новой редакции указанного Закона, в состав которой предполагается введение 9 разделов. Обоснована необходимость введения понятия «административный акт» как универсальной юридической конструкции, применение которой позволяет унифицировать форму принятия решения по результатам предоставления административной услуги. Сформулированы конкретные предложения по дополнению Кодекса Украины об административных правонарушениях двумя статьями, в которых предусмотрена административная ответственность за нарушение законодательства в сфере предоставления административных услуг.

Ключевые слова: административная услуга, процедура, административный акт, административная ответственность, законодательство

The article is devoted to the formation of a conceptual approach to improve the legislation on administrative services, the need for which is determined the systemic nature of the changes that should be made to the existing Law of Ukraine "On administrative services." The structure of a new draft of the Act, composed of 9 sections to be introduced. The necessity of introducing the concept of "administrative act" as a universal legal construction, the use of which is to standardize the form of a decision based on the results of the administrative services. Concrete proposals for amending the Code of Administrative Offences of the two articles in which administrative responsibility for violation of legislation in the provision of administrative services.

Keywords: administrative service, procedure, administrative act, the administrative responsibility legislation.

Постановка проблеми. Прийняттям Закону України «Про адміністративні послуги» [1] обумовлено необхідністю впровадження нової форми взаємовідносин між органами виконавчої влади та фізичними і юридичними особами, відповідної тенденціям демократизації суспільних перетворень в Україні. Використання юридичної конструкції адміністративної послуги дозволяє легітимувати взаємні права і обов'язки

між цими суб'єктами, створюючи умови та виступаючи гарантією законності взаємовідносин на нових засадах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Звернення до наукових напрацювань з адміністративного права дозволяє вказати, що у них сутність категорії «адміністративна послуга» була предметом аналізу переважно у контексті окремого предмету її використання або враховуючи примат європейського досвіду запровадження цього інституту. Так, серед наукових робіт, виконаних на рівні дисертаційних досліджень, доцільно вказати про роботи С.Л. Дембіцької, О.О. Ільницької, Г.М. Писаренко та інших. Слід вказати про роботи вчених, які досліджували суміжну проблематику, зокрема – дозвільну діяльність, у тому числі, і у процесуально-процедурному аспекті – Д.С. Денисюк, С.В. Лихачов, М.М. Романяк, І.В. Солошкіна, О.В. Харитонов та інші. Можна відзначити публікацію, присвячену аналізу зарубіжного досвіду існування адміністративної послуги, оцінки якості надання адміністративних послуг (І.Б. Коліушко, В.П. Тимошук). На доктринальному рівні, що полягає у визначенні місця категорії адміністративної послуги серед інших категорій адміністративного права, досліджували вказану проблему академік В.Б. Авер'янов, І.П. Голосніченко, В.П. Колпаков, О.В. Кузьменко, А.О. Селіванов та інші.

Не зважаючи на достатньо значну кількість наукових робіт, присвячених дослідженню адміністративної послуги, у них практично поза уваги залишилось питання опрацювання концептуального підходу щодо вдосконалення законодавства про адміністративні послуги. Вказана проблема актуалізується і тим, що положеннями проекту Адміністративно-процедурного кодексу України (2012 р.) [2] не передбачено особливості процедур надання адміністративних послуг, що обумовлює необхідність їх врегулювання саме на рівні окремого закону.

Мета статті полягає у визначенні та розкритті змісту концептуальних основ новелізації законодавства України у сфері надання адміністративних послуг.

Виклад основного матеріалу. Концепція формування законодавства у сфері надання адміністративних послуг передбачає опрацювання основних напрямків формування, спрямованих на вдосконалення законодавства. Такими напрямками визначено: а) розмежування адміністративних послуг та дозвільної діяльності, реєстрації, ліцензування, сертифікації та інших видів позитивної управлінської (адміністративної) діяльності; б) законодавча регламентація поняття адміністративної послуги з позицій створення нею умов для реалізації конституційно визначених прав фізичними та юридичними особами; в) формування процедур оскарження рішень, дій, бездіяльності суб'єктів надання адміністративних послуг; г) конкретизація строків здійснення процедури надання адміністративних послуг на кожній стадії адміністративної процедури; д) чітке визначення стадій здійснення адміністративної процедури надання адміністративної послуги; е) законодавче закріплення основ формування стандарту надання адміністративної послуги та регламенту надання, що створить підґрунтя уніфікації відповідних процедур незалежно від виду адміністративної послуги; ж) визначення форм рішень, які приймаються у результаті надання адміністративних послуг; з) регламентація процедур інформаційного забезпечення надання адміністративних послуг із дотриманням законодавства про захист персональних даних; к) формування адміністративно-деліктного законодавства, що передбачає відповідальність у сфері надання адміністративних послуг.

Наведені концептуальні засади новелізації законодавства, яке регулюватиме сферу

надання адміністративних послуг, можуть бути реалізовані шляхом розробки і прийняття Закону України «Про адміністративні послуги» у новій редакції, а також внесення змін у законодавчі акти, якими урегульовано дозвільну діяльність, реєстрацію та інші позитивні управлінські дії, спрямовані на реалізацію конституційно визначених прав фізичними та юридичними особами. Окрема увага має бути надана зміна до Кодексу України про адміністративні правопорушення з метою вдосконалення адміністративно-деліктного законодавства.

Слід вказати про недоцільність введення положень, які регламентують надання адміністративних послуг до Адміністративно-процедурного кодексу України проект якого наразі знаходиться на обговоренні у державних органах, оскільки цей кодекс спрямований на встановлення загальних правил здійснення адміністративної процедури. У проекті нової редакції Закону України «Про адміністративні послуги» має бути передбачено особливості адміністративної процедури надання адміністративних послуг. Оскільки у проекті Адміністративно-процедурного кодексу України (2012 р.) передбачено процедури оскарження, то за умови прийняття цього проекту та проекту нової редакції Закону України «Про адміністративні послуги» необхідність окремого врегулювання процедур оскарження втратить актуальність. Якщо ж проект Адміністративно-процедурного кодексу України (2012 р.) не буде прийнято, то виникає потреба передбачити детальну регламентацію процедур надання адміністративних послуг у проекті Закону України «Про адміністративні послуги».

Враховуючи, що на сьогодні чинним є Закон України «Про адміністративні послуги», а проект Адміністративно-процедурного кодексу України (2012 р.) знаходиться на стадії обговорення, доцільним є підхід, за яким має бути передбачено детальну регламентацію процедур надання адміністративних послуг у проекті нової редакції Закону України «Про адміністративні послуги».

При розробці пропозицій щодо положень проекту нової редакції Закону України «Про адміністративні послуги» слід окрему увагу приділити визначенню поняття адміністративного акту, враховуючи наступне.

Адміністративний акт – поняття універсальне і відноситься до усіх форм актів-документів, якими завершуються процедури надання адміністративних послуг.

Звернення до законодавства ФРН надає можливість виділити це поняття, яке сформульоване у §35 Закону про адміністративне провадження, тобто використовується у зв'язку із регулюванням процесуальних відносин. Адміністративний акт визначено як будь-яке розпорядження, рішення або інша владна дія адміністративного органу, спрямована на урегулювання одиничного випадку у галузі публічного права і має прямі правові наслідки зовнішнього характеру. Загальним розпорядженням є адміністративний акт, звернений до певного чи визначеного загальними ознаками кола осіб або стосується публічно-правових властивостей речі або користування нею з боку суспільства (наприклад, питання про створення нової автобусної зупинки, про зміну назви вулиці, про встановлення дорожніх знаків). Важливим є те, що законодавець характеризує адміністративний акт як логічне завершення певної процедури (§9 Закону ФРН про адміністративне провадження), ним конкретизовано застосування законодавчої норми, несе виконавчу функцію, будучи виконавчим документом, адміністративний акт спрямований на захист порушених прав [3, с.38].

Отже, у Законі ФРН про адміністративне провадження передбачено і правозахисну спрямованість адміністративного акту.

Згідно приписів законодавства України, такими актами є адміністративно-правові акти індивідуальної дії, які прийняті у результаті застосування процедур притягнення до адміністративної відповідальності, адміністративно-попереджувальних заходів, заходів адміністративного припинення, заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, процедур розгляду скарг громадян, процедур притягнення до дисциплінарної відповідальності. У порядку наукової дискусії можна ставити питання і про віднесення до адміністративних актів у тому значенні, яке передбачене Законом ФРН про адміністративне провадження, правових актів індивідуальної дії, прийнятих у результаті здійснення контрольної діяльності.

Разом з тим, юридичну конструкцію «адміністративний акт» можна запропонувати як таку, що відображає правову природу актів індивідуальної дії, прийнятих як результат реалізації повноважень організаційного характеру державними органами, органами місцевого самоврядування. При цьому реалізація повноважень стосується як діяльності зовнішньо організаційного характеру, так і внутрішньо організаційної діяльності.

Слід звернути увагу і на ту обставину, що конструкція «адміністративний акт» у законодавстві ФРН стосується не тільки органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, але певного чи визначеного загальними ознаками кола осіб, або розрахований на використання невизначеним колом осіб. Головне — це відповідність адміністративного акту таким його ознакам як: відповідність закону та формальним вимогам щодо акту управління; має бути виданий суб'єктом — органом публічного управління - у межах компетенції; підлягає юридичній перевірці судовими органами; може бути оскаржений [3, с.38].

Визначення серед ознак адміністративного акту суб'єктами органи публічного управління означає можливість розширення кола суб'єктів, уповноважених щодо прийняття адміністративних актів і громадських організацій. Уведення такої суб'єктної складової відносин у сфері прийняття адміністративних актів надає можливість не тільки легалізувати та забезпечити дієвість рішень, прийнятих громадськими організаціями, але й гарантувати законність таких рішень шляхом віднесення адміністративних актів, прийнятих громадськими організаціями, до тих, які можуть бути оскаржені.

Важливою і перспективною для врахування при опрацюванні питання щодо внесення змін до законодавства у частині, що стосується використання юридичної конструкції «адміністративний акт» є визначення його форми.

Так, у абзаці другому §37 Закону ФРН про адміністративне провадження зазначено, що адміністративний акт може бути виданий у письмовій, електронній, усній або іншій формі. Відносно усного адміністративного акту — встановлено вимогу його підтвердження у письмовій чи електронній формі за умови, якщо існує правомірний інтерес та зацікавлена особа цього вимагає. Також встановлено вимогу підтвердження у письмовій формі електронного адміністративного акту [3, с.39-40].

Ці приписи доцільно врахувати у частині, що стосується встановлення письмової, електронної форми адміністративного акту. При цьому необхідно вказати про законодавче закріплення вимоги щодо форми такого акту.

У проекті Адміністративно-процедурного кодексу України (2012 р.) адміністративний акт — рішення (правовий акт, документ, відмітка в документі) індивідуальної дії, прийняте адміністративним органом за результатами розгляду адміністративної справи відповідно до цього Кодексу, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи (осіб). Тим самим авторами проекту

передбачено охоплення терміном «адміністративний акт» зовнішньо організаційного напрямку діяльності органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування у частині, що стосується організаційних відносин за участі фізичних чи юридичних осіб.

Порівнюючи поняття, надані у §35 Закону ФРН про адміністративне провадження та у проекті Адміністративно-процедурного кодексу України (2012 р.) слід зазначити, що у проекті передбачено визначення адміністративного акту як, насамперед, документу певної форми або юридично значимої дії, що стосується затвердження прийнятого рішення. У законодавстві ФРН сутність адміністративного акту ширша і містить цілеспрямовані юридично значимі дії. Поряд з цим, доцільно врахувати ті ознаки адміністративного акту, які передбачені у законодавстві ФРН, за виключенням правозахисного спрямування адміністративного акту, оскільки у них відтворено правову природу такого акту та його юридичне значення. Формуючи ознаки адміністративного акту, доцільно відтворити у них і цільове призначення відповідного поняття – для позначення явища, що урегульоване спеціальним законом – Законом України «Про адміністративні послуги».

Таким чином, поняття «адміністративний акт» у відносинах щодо надання адміністративних послуг може бути визначене із врахуванням наступних його ознак: ним завершується адміністративна процедура надання адміністративної послуги; приймається у межах законодавства з метою конкретизації законодавчих приписів; має індивідуальний характер і спрямований на надання особі (фізичній чи юридичній) певного права та закріплення правових можливостей бути учасником правовідносин у сфері діяльності, яка потребує легалізації; є юридичною формою рішення, яке приймає уповноважений щодо надання адміністративної послуги орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування (їх посадова особа); за сутністю є виконавчим документом. Адміністративний акт може бути прийнятий у письмовій чи електронній формах, відповідно до законодавства.

Адміністративний акт – правовий акт індивідуальної дії, прийнятий у письмовій чи електронній формі, яким завершується адміністративна процедура надання адміністративної послуги, що спрямований на надання особі (фізичній чи юридичній) певного права та закріплення правових можливостей бути учасником правовідносин у сфері діяльності, яка потребує легалізації.

Наведене вище поняття адміністративного акту доцільно врахувати при розробці проекту нової редакції Закону України «Про адміністративні послуги», структуру якого запропоновано.

Проект нової редакції Закону України «Про адміністративні послуги» може передбачати 9 Розділів. У Розділі 1. Загальні положення містяться статті 1 – 5 чинного Закону із врахуванням необхідності зміни редакції ч.3 ст.3 та доповнення ч.2 ст.2 Закону з метою розмежування відносин у сфері надання адміністративних послуг і реалізації дозвільних, реєстраційних та деяких інших функцій органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування. Окрема увага має бути надана вдосконаленню регламентації строків і процедур надання адміністративних послуг, особливо у частині, що стосується меж та загального порядку здійснення процедур, а також стандартів та регламенту їх надання.

Проект структури Закону України «Про адміністративні послуги»: Розділ 1. Загальні положення, Розділ 2. Учасники відносин у сфері надання адміністративних послуг та їх правосуб'єктність, Розділ 3. Організація надання адміністративних послуг, Розділ 4. Строки здійснення процедур надання адміністративних послуг, Розділ 5. Процедури надання

адміністративних послуг, Розділ 6. Стандарти надання адміністративних послуг, Розділ 7. Регламент надання адміністративних послуг, Розділ 8. Оскарження рішень суб'єктів надання адміністративних послуг, Розділ 9. Рішення суб'єктів надання адміністративних послуг та набрання ними законної сили, Прикінцеві та перехідні положення.

Серед напрямків вдосконалення законодавства слід відзначити про необхідність внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КпАП України) [4] з метою встановлення адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері надання адміністративних послуг.

Кодексом України про адміністративні правопорушення передбачено адміністративну відповідальність за порушення у сфері дозвільної діяльності, правил ліцензування, а також у сфері здійснення реєстрації. Юридичні склади таких проступків уведені до Глави 12 КпАП України «Адміністративні правопорушення в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, в галузі фінансів і підприємницької діяльності». Слід вказати і про юридичні склади адміністративних правопорушень в галузі стандартизації, якості продукції, метрології та сертифікації, які містяться у Главі 13 КпАП України. Також необхідно відзначити про адміністративну відповідальність за невиконання приписів посадових осіб спеціально уповноваженого органу з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності (ст.188-38). Можна виділити юридичні склади адміністративних проступків у сфері ліцензування. Проте адміністративна відповідальність за порушення порядку надання адміністративних послуг відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» не передбачена.

Юридичний склад адміністративних правопорушень, за вчинення яких наставатиме адміністративна відповідальність у сфері надання адміністративних послуг доцільно передбачити у межах Глави 15 «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління», враховуючи відповідний об'єкт таких порушень. Перелік складів адміністративних проступків, які систематизовані у Главі 15 доцільно доповнити двома складами, якими передбачено адміністративну відповідальність за: а) невиконання або неналежне виконання законних вимог суб'єкта надання адміністративних послуг; б) порушення встановленого порядку надання адміністративних послуг. Останнє передбачає адміністративну відповідальність за: порушення права на безоплатне отримання суб'єктом звернення інформації про адміністративні послуги та порядок їх надання; порушення вимог щодо якості надання адміністративних послуг; відмову суб'єкта надання адміністративної послуги прийняти заяву на отримання адміністративної послуги з підстав, не встановлених законом; порушення суб'єктом надання адміністративних послуг строків надання послуг; вимагання від суб'єкта звернення документів або інформації для надання адміністративної послуги, не передбачених законом; вимагання від суб'єкта звернення документів або інформації, що перебувають у володінні суб'єкта надання адміністративних послуг або у володінні державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління за виключенням відомостей, що не внесені до відповідних інформаційних баз; порушення зобов'язань суб'єктом надання адміністративної послуги, підприємством, установою або організацією, що належать до сфери його управління, які володіють документами або інформацією; порушення вимоги захищеності персональних даних при наданні адміністративних послуг, а також при здійсненні інформаційних обліків (ведення інформаційної і технологічної картки адміністративної послуги, реєстру адміністративних послуг, Єдиного державного порталу адміністративних послуг).

Висновки. Таким чином, пропонується доповнити норми Глави 15 КпАП України наступними статтями: ст. 188-43 «Невиконання або неналежне виконання законних вимог суб'єкта надання адміністративних послуг» та ст. 185-13 «Порушення встановленого порядку надання адміністративних послуг». При цьому доцільно встановити частину другу цієї статті, де передбачити посилену адміністративну відповідальність за повторність вчинення правопорушення.

Отже, запропоновані концептуальні основи вдосконалення законодавства України про надання адміністративних послуг дозволяють забезпечити системність при внесенні змін, що забезпечується, насамперед, наявністю регулятивної та охоронної норм відповідно до вимог належного правового регулювання суспільних відносин.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI // Офіційний вісник України. — 2012. - № 76 (15.10.2012). - Ст. 3067

2. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України (реєстр. № 11472 від 03.12.2012): офіційний веб-портал Верховна Рада України: Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893

3. Административно-процессуальное право Германии = Verwaltungsrechtsschutz in Deutschland: Закон об административном производстве; Закон об административных судах; Закон об административных расходах; Закон о доставке административных решений; Закон об исполнении административных решений: пер. с нем. / [В.Бергманн, введ., сост.]. — 2-е изд., перераб. — М.: Инфотропик Медиа, 2013. — 288 с.

4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1984. — Додаток до N 51. — Ст. 1122.

УДК 342.95(477)

Анпілогов О.В., к.ю.н., заступник голови
Харківської обласної державної адміністрації

Про сутність муніципальної адміністративної послуги

Стаття присвячена обґрунтуванню наукового підходу щодо визначення сутності муніципальної адміністративної послуги. Вказано про доцільність врахування сутності термінів «муніципальний», «адміністративна послуга», «послуга», як складових. Муніципальною адміністративною послугою названо діяльність уповноважених місцевих адміністративних органів, їх посадових осіб, яка здійснюється у межах певної адміністративно-територіальної одиниці і полягає у юридичному оформленні умов реалізації заявником, який звертається за наданням послуги, своїх прав, свобод і законних інтересів.

Ключові слова: адміністративна послуга, муніципальний, послуга, муніципальна адміністративна послуга, місцевий адміністративний орган.

Статья посвящена обоснованию научного подхода к определению сущности муниципальной административной услуги. Указано о целесообразности учета сущности терминов «муниципальный», «административная услуга», «услуга», как составляющих. Муниципальной административной услугой назван деятельность уполномоченных местных административных органов, их должностных лиц, которая осуществляется в пределах определенной административно-территориальной единицы и состоит в