

УДК 342.95(477)

ТЕОРЕТИЧНЕ ТА ПРАКТИЧНЕ ЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПОСЛУГИ В УКРАЇНІ ТА ЇЇ ОЗНАК

Людькова К.І., аспірант кафедри державно-правових дисциплін юридичного факультету Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

У статті розглядаються ознаки та поняття адміністративних послуг. Наданий детальний аналіз вчених-адміністративістів щодо проблеми визначення адміністративних послуг.

Ключові слова: адміністративна послуга, поняття адміністративної послуги, ознаки адміністративних послуг.

В статье рассматриваются признаки и понятие административных услуг. Предоставлен детальный анализ ученых-административистов о проблеме определения административных услуг.

Ключевые слова: административная услуга, понятие административной услуги, признаки административных услуг.

Lyudkova K.I. THEORETICAL AND PRACTICAL VALUE OF CONCEPT OF ADMINISTRATIVE SERVICE IN UKRAINE AND ITS SIGNS

The article deals with signs and ponnyattya administrative services. The detailed analysis of scientists on problem of determining administratyvistiv administrative services.

Key words: administrative services, concept of administrative services, administrative services features.

Постановка проблеми. Етап реформування Української держави потребує розгляду питання адміністративних послуг в Україні, необхідності ґрунтовних наукових досліджень та відповідного адміністративно-правового оформлення. Адміністративно-правова наука не виробила загальноприйнятну позицію щодо поняття «адміністративні послуги», більше того, сам термін «адміністративні послуги» поки що не сприйнятий усіма українськими теоретиками і практиками. Невизначеність поняття для науки адміністративного права позбавляє його об'єктивного регулювання відносин, пов'язаних із наданням адміністративних послуг, а також звужує дослідження в рамках науки адміністративного права об'єкт пізнання. Необхідне системне оновлення адміністративного законодавства задля формування законодавчо закріплених гарантій незворотності демократичних перетворень в Україні, яке передбачає глибоке дослідження базових категорій адміністративного права, відповідних трансформаціям суспільного розвитку. Однією з таких категорій виступає категорія адміністративної послуги.

Предметом науково-теоретичних досліджень «адміністративної послуги» були праці таких вчених, як В. Авер'янов, К. Афанасьєв, Б. Борисов, О. Вінніков, В. Гаращук, І. Голосніченко, Я. Гонцяж, В. Гордєєва, В. Градовий, М. Гурковський, В. Євдокименко, Р. Калюжний, А. Каляєв, В. Кампо, С. Ківалов, А. Кірмач, Т. Коломоєць, І. Коліушко, І. Котюк, Р. Куйбіда, Є. Куріний, Р. Куйбіда, І. Лазарєв, М. Ославський, А. Ластовецький,

М. Лесечко, А. Ліпінцев, О. Люхтергандт, Н. Нижник, С. Пахомов, Г. Писаренко, В. Сорока, В. Тимощук, Ю. Шаров, О. Харитонова та ін. Дослідження стосувалися окремих аспектів адміністративних послуг, а комплексне наукове монографічне дослідження питань адміністративних послуг не проводилося.

Мета статті полягає в аналізі наукової літератури щодо визначення поняття адміністративної послуги та її основних ознак.

Ми поставили перед собою завдання:

1. Здійснити аналіз поняття адміністративної послуги.

2. Проаналізувати авторські підходи вчених-адміністративістів щодо основних ознак адміністративних послуг.

Для повного розуміння сутності адміністративних послуг, до речі, як і В. Тимощук, пропонуємо розглядати їх у аспектах:

а) як публічно-владну діяльність адміністративного органу, спрямовану на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації прав фізичної або юридичної особи, яка здійснюється за заявою цієї особи;

б) як результат публічно-владної діяльності адміністративного органу, спрямованої на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи, яка здійснювалась за заявою особи.

Доцільно вказати на підхід І. Котюка, який за результатами узагальнення наукової думки щодо визначення адміністративної послуги вирізняє декілька підходів:

а) як характеристика діяльності органів державної влади щодо громадян, підприємств, організацій;



б) як діяльність органів державної влади щодо обслуговування населення, підприємств, організацій;

в) регулюються цивільним правом, а відповідальність за належну організацію несе орган виконавчої влади. Дослідник обґрунтовує необхідність уведення «інтегрального» поняття «публічні послуги», що надаються державними структурами, органами місцевого самоврядування або іншими суб'єктами на рахунок публічних коштів. При цьому адміністративні послуги розглядаються як різновид публічних послуг поряд із державними, муніципальними (комунальними) та управлінськими. Зміст адміністративних послуг запропоновано розглядати в контексті Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг та обмежитись у визначенні суб'єктного складу органами виконавчої влади.

І. Котюк формулює поняття адміністративної послуги, як категорії адміністративного права, що породжує адміністративні правовідносини в реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їхньою заявою) у процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату [8, с. 104-107]. Однак у визначенні І.І. Котюком поняття адміністративної послуги допущено методологічну помилку, оскільки дослідник вважає, що категорія може породжувати правовідносини, а не юридичні факти, як про те зазначено в теорії права, і є загальновідомим доктринальним положенням. Окрім того, використання сформульованого визначення не дозволяє вказати на те, що певна діяльність є адміністративною послугою (14).

Розгляд теоретичного аспекту питання адміністративної послуги вважаємо за необхідне розпочати з його визначення у спеціальному законі. Стаття 1 Закону України «Про адміністративні послуги» трактує, що адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону.

У Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р, адміністративна послуга подається 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) [7, с. 168-170].

Відмінне визначення адміністративних послуг викладається відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 17.07.09 № 737 «Про заходи упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг»: адміністративна послуга – це державна послуга, яка є результатом здійснення суб'єктом повноважень щодо прийняття згідно з нормативно-правовими актами на звернення 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 (отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрація тощо) [12].

Надання визначення «адміністративні послуги» здійснили вітчизняні дослідники на чолі з В. Авер'яновим у праці «Адміністративна реформа для людини», які, до речі, були одними з перших. На їхню думку, адміністративні послуги – це передбачена законом розпорядча діяльність уповноважених органів (органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування), що здійснюється за ініціативою фізичних та юридичних осіб і спрямована на реалізацію їхніх прав, свобод та законних інтересів [2, с. 10]. Г. Писаренко, розглядаючи сутність правового інституту адміністративних послуг, підтримує І. Коліушка в тому, що це система відносно відокремлених і пов'язаних між собою правових норм, які регулюють відносини, що виникають при реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) у процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу [10, с. 35].

На думку В. Гордєєва та В. Градового адміністративна послуга – це спрямована діяльність уповноважених органів державної влади на забезпечення суб'єктивних прав фізичних і юридичних осіб, яка здійснюється за заявою цих осіб, і результатом цієї діяльності є видання адміністративного акта (15).

Деяко іншою є думка І. Литвиненка, який вважає, що адміністративна послуга вказує на наявність правових відносин, що виникають при реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) в процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату [9, с. 9-10].

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 [3, с. 28].

Г. Писаренко у праці «Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти» зазначає, що адміністративні послуги – це правовідносини, що виникають при реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) у процесі публічної владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату [11, с. 20].

Можна наводити й інші визначення досліджуваного нами поняття, проте вже наведені вище положення виразно свідчать про розходження думок учених щодо визначення адміністративних послуг та відсутність єдиного поняття.

Продовжуючи розгляд питання адміністративної послуги також існує потреба в виділенні її ознак. Ю. Куц наводить такі загальні ознаки адміністративних послуг:

1) повноваження щодо їх надання закріплені законом за органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

2) мета надання таких послуг – забезпечення умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи;

3) звернення (заява) фізичної або юридичної особи подається до органу місцевого самоврядування про надання адміністративної послуги;

4) право на отримання конкретної адміністративної послуги та відповідні повноваження адміністративного органу мають бути безпосередньо передбачені законом [13, с. 144].

І. Коліушко виокремлює такі основні ознаки:

1) адміністративна послуга надається за заявою фізичної або юридичної особи. Тому так звана «втручальна» діяльність адміністративного органу (інспекційні перевірки тощо) не є адміністративною послугою;

2) надання адміністративних послуг пов'язане із забезпеченням умов для реалізації прав конкретної особи (тобто таких, що можуть бути захищені у судовому порядку). Найбільш типовими зразками адміністративних послуг є різноманітна діяльність щодо проведення реєстрації (суб'єктів господарювання, транспортних засобів, майнових прав тощо), видачі дозволів (ліцензій) та ін.;

3) право на отримання особою конкретної адміністративної послуги має визначитися законом. В ідеалі закон повинен визначити і відповідне повноваження (правообов'язок) адміністративного органу, і порядок надання послуги;

4) адміністративні послуги надаються виключно адміністративними органами через реалізацію ними владних повноважень. По-

няття «адміністративного органу» тут вживається не в уструповому (статутному, організаційному) значенні (такими, наприклад, є органи виконавчої влади, виконавчі органи місцевого самоврядування), а у функціональному. Тобто, органом може вважатися будь-який суб'єкт (у тому числі установа, організація, підприємство, незалежно від форми власності тощо), який на виконання закону чи у порядку делегування здійснює функції державного управління або місцевого самоврядування. Наприклад, адміністративними органами у функціональному значенні є бюро технічної інвентаризації (які мають сьогодні статус державно-комунальних підприємств) при вчиненні певних реєстраційних дій тощо;

5) результатом адміністративної послуги в процедурному значенні є адміністративний акт – рішення або дія адміністративного органу, яким задовольняється звернення особи. Такий адміністративний акт має конкретного адресата – споживача адміністративної послуги, тобто особу, яка звернулася за даною послугою [1, с. 496].

В. Авер'янов серед обов'язкових ознак адміністративних послуг називає таку, що «приватні особи мають право на свій розсуд користуватися результатами наданих послуг». З таким висновком у найзагальнішому вигляді можна погодитися. Хоча, з іншого боку, прийняте щодо приватної особи рішення в багатьох випадках породжує і зобов'язання, яких неможливо уникнути. Як другорядну ознаку адміністративних послуг можна виділити їх типовість, або ординарність. Ця ознака особливо актуальна для адміністративних послуг, які можуть надаватися через «універсами послуг», де спілкування між адміністративним органом і особою фактично є «документальним» і, як правило, не вимагає особистого вислуховування особи [1]. Вищезазначений автор щодо обов'язкових ознак адміністративних послуг, крім вищезазначених, вказує:

– надання цих послуг спрямоване на створення належних умов для повноцінної реалізації приватними особами належних їм прав та виконання покладених на них обов'язків;

– приватні особи мають право на свій розсуд (окрім вчинення неправомірних дій) користуватися результатами наданих їм адміністративних послуг [4, с. 150].

На думку О. Віннікова, адміністративні послуги слід визначити за такими ознаками:

– повноваження адміністративного органу щодо надання певного виду послуг визначаються законом;

– владні повноваження щодо надання адміністративних послуг реалізуються органами місцевого самоврядування;



– послуги надаються за зверненнями фізичних і юридичних осіб;

– результатом розгляду є адміністративний акт, що має індивідуальний характер (паспорт, свідоцтво, ліцензія, дозвіл тощо);

– надання послуг пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів [5, с. 10].

С. Пахомов щодо ознак адміністративних послуг говорить: по-перше, суб'єкт виконавчої влади не має владних повноважень, хоча є державним службовцем; по-друге, він не може брати плату за послуги, які є його посадовим обов'язком і за виконання яких отримує винагороду від держави; по-третє, вказані відносини виникають на підставі джентльменської угоди; по-четверте, суб'єкти відносин перебувають у рівному становищі, жодна зі сторін щодо іншої не має функцій влади; по-п'яте, контроль за реалізацією прав і обов'язків суб'єктами цих відносин здійснює держава; по-шосте, ці відносини передують виникненню адміністративно-правових відносин, є їх юридичними фактами.

Адміністративна послуга має кінцеву форму індивідуального адміністративного акта, в якому вказано його адресат. При задоволенні заяви особи цей акт має типову форму (свідоцтво, ліцензія), хоча власне адміністративним актом може вважатися лише саме рішення органу про реєстрацію чи видачу свідоцтва.

Таким чином, наведеними ознаками «адміністративних послуг» охоплюється величезний масив владно-розпорядчих дій публічних органів. Саме завдяки аналізу розглянутих понять та ознак адміністративної послуги нам вдалося зробити такий висновок.

Висновок. На нашу думку поняття адміністративної послуги повинно включати в себе основоположні ознаки, безпосередньо на яких і будується сам термін. Опіраючись на термін, ми розуміємо суть усього пласту тієї чи іншої діяльності, тому адміністративна послуга – це публічна послуга, яка надається органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування за особистою заявою особи щодо створення умов для реалізації і захисту прав та законних інтересів, або виконання обов'язків фізичними чи юридичними особами, результатом якої виступає визначений законом корисний ефект та надання відповідного адміністративного (управлінського) акту.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / Автор-упорядник В.П.Тимошук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.
2. Адміністративна реформа для людини: наук.-практ. нарис / І.Б. Коліушко, В.Б. Авер'янов, В.П. Тимошук, Р.О. Куйбіда, І.П. Голосніченко. – К.: Факт, 2001. – (с. 72), с. 10.
3. Афанасьєв К.К. Адміністративні послуги: навч. посіб. / К.К. Афанасьєв. – Луганськ: РВВЛДУВС, 2010. – (175 с.), с. 28.
4. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Ін-Юре, 2002. – (668 с), 150 с.
5. Вінніков О.Ю. Реформі адміністративних послуг – бути! / О.Ю. Вінніков // Пріоритети. – 2006. – № 3(29). – с. 10.
6. Голосніченко І.П. Доктринальні визначення адміністративних послуг / І.П. Голосніченко // Право України. – 2009. – № 2. – С. 62-70.
7. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: розпорядження Кабінету Міністрів України № 90 від 15 лютого 2006 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 7. – С. 168-170.
8. Котюк І.І. Адміністративні послуги як категорія адміністративного права / І.І. Котюк // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2010. – № 84/2010, с. 104-107.
9. Литвиненко І.Л. Діяльність органів місцевого самоврядування по забезпеченню конституційних прав і свобод: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І.Л. Литвиненко – К., 2003. – (20 с.), с. 9-10.
10. Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Г.М. Писаренко. – О., 2006. – (196 с.), с. 35.
11. Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право» / Г. М. Писаренко. – Одеса, 2006. – 20 с.
12. Про заходи упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг: постанова Кабінету Міністрів України № 737 від 17.07.09 р. // <http://rada.gov.ua>.
13. Якісні управлінські послуги – головна умова підвищення довіри населення до органів влади: монографія / [Ю.О. Куц, С.В.Краснопорова, О.К.Чаплигін та ін.; за заг. ред. Ю.О. Куца, С.В. Краснопорової]. – Х.: Магістр, 2006. – (192 с.), с.144.
14. [file:///C:/Users/%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%8C%D0%B7%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C/Downloads/pp_2013_2_14%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%8C%D0%B7%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C/Downloads/pp_2013_2_14%20(1).pdf).
15. <http://lawreview.chnu.edu.ua/visnuku/st/533/12.pdf>.