

ДОЗВІЛЬНІ ПОСЛУГИ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Сучасне державне управління в Україні розглядається як система, спрямована на надання послуг населенню. У розвинених демократичних країнах таку ідеологію викладено у спеціальних актах: «Хартії громадян» у Великобританії, «Хартії державних службовців» в Італії, «Хартії клієнтів» у Бельгії тощо. У нас же вона ще перебуває на етапі становлення. Запровадження стандартів публічних послуг разом із системою показників та інструментарієм вимірювання ступеня реалізації встановленого стандарту в Європі вважають практичним виконанням конституційного права громадян на отримання загальнодоступних публічних послуг однакового рівня та якості. Усі країни, що входять до Організації економічного співробітництва та розвитку, розробили цілісну систему виконавчих критеріїв і на національному рівні мають обов'язкові програми щодо забезпечення підтримки даної оціночної системи, прозорі та гнучкі механізми перегляду методів, форм, інструментів та системи управління в цілому і самих результатів діяльності.

Слід зазначити, що в наукових дослідженнях з адміністративного права проблеми надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації не досягли достатнього ступеня вивченості. Предметом наукового пошуку були загальні проблеми правового регулювання діяльності органів виконавчої влади так і питання щодо діяльності окремих їх підрозділів. Питання надання адміністративних (управлінських) послуг вивчались у наукових дослідженнях, присвячених формуванню системи державного управління.

Таким чином, необхідність дослідження проблеми надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації, визначення особливостей та вдосконалення правового регулювання останніх обумовлена як недостатньою теоретичною розробкою, так і впливом цієї діяльності на формування ефективної системи публічної адміністрації, що надаватиме якісні публічні послуги громадянам на рівні, який відповідає європейським стандартам, забезпечуватиме оптимальне використання поточних коштів та буде здатна вчасно й адекватно

реагувати на соціально-економічні, зовнішньополітичні та інші виклики.

На важливість дослідження адміністративних послуг наголошують у своїх працях такі провідні вчені України, як: В. Б. Авер'янов, К. К. Афанасьєв, О. М. Бандурка, І. Б. Коліушко, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, Р. О. Куйбіда, В. П. Тимошук, М. М., Тищенко, А. О. Чемерис тощо. Зазначені праці є науковим фундаментом для подальшого дослідження в цьому напрямку.

Разом із тим термін «послуга», що застосовується в нормативно-правових актах для регулювання суспільних відносин, використовується у словосполученнях «адміністративна послуга», «державна послуга», «публічна послуга» або «управлінська послуга», що, у свою чергу, призводить до неадекватності розуміння та потребує глибокого вивчення та унормування. Насамперед це стосується визначення категоріального апарату, оскільки надання послуг здійснюється в різних напрямках діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Розкриємо поняття «послуга». Послуга – це особлива споживча вартість процесу праці, виражена в корисному ефекті, що задовольняє потреби людини, колективу, суспільства [1, с. 283]. Але деякі представники юридичної науки взагалі ставлять під сумнів саму можливість вживання категорії «послуга» щодо діяльності органів публічної адміністрації, які здійснюють владні повноваження.

Уперше поняття управлінських послуг у вітчизняному законодавстві згадується в Концепції адміністративної реформи, де одним із завдань визначено впровадження нової ідеології функціонування органів державної виконавчої влади й місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав та свобод громадян, надання їм якісних управлінських послуг [2]. Наступним кроком законодавця у цьому напрямку стали «Заходи щодо реалізації Основних напрямків конкурентної політики на 2002–2004 рр.», схвалені Указом Президента України від 19 листопада 2002 р. № 1097, які передбачають оптимізацію обсягів господарської діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [3].

Відповідно до Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р, адміністративна послуга – це 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) [4]. Тотожне визначення адміністративної послуги закріплюється в наказах Міністерства аграрної політики України від 28 березня 2008 р. № 195 [5]; Міністерства економіки України від 12 липня 2007 р. № 219 [6]; Національної комісії регулювання електроенергетики України від 31 серпня 2007 р. № 49 [7] тощо

Що стосується Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ» від 4 червня 2007 р. № 795 [8], то в ній взагалі не подається визначення, а йдеться про перелік платних послуг, які надають підрозділи та органи Міністерства внутрішніх справ.

Не дають відповіді на поставлене питання й акти Кабінету Міністрів України, починаючи від Розпорядження «Про заходи щодо упорядкування надання державних платних послуг» від 25 лютого 2009 р. № 251 [9], Постанови «Деякі питання платних державних послуг» від 11 березня 2009 р. № 234 [10], Постанови «Про утворення Комісії з питань удосконалення порядку надання державних та адміністративних послуг» від 20 травня 2009 р. № 486 [11], Постанови «Про затвердження Положення про Реєстр державних та адміністративних послуг» від 27 травня 2009 р. № 532 [12], Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. № 682-р «Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про адміністративні послуги»» [13] і закінчуючи постановами «Деякі питання надання державних платних (адміністративних) послуг, видачі документів дозвільного характеру» від 1 липня 2009 р. № 724 [14] і «Про заходи щодо упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг» від 17 липня 2009 р. № 737 [15] та Указом Президента України «Про заходи із забезпечення додержання прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг» від 3 липня 2009 р. № 508 [16].

Керуючись вищевказаними актами Кабінету Міністрів України та Президента України, не можна чітко визначити, про які саме «послуги» йдеться, зокрема через плутанину у вживаній термінології. Адже сфера послуг, що надаються органами публічної адміністрації (виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, державними та комунальними підприємствами, установами та організаціями), є надзвичайно широкою. Це й *адміністративні послуги*, тобто прийняття за зверненням фізичної або юридичної особи адміністративних актів – владних індивідуальних рішень (видача дозволів, ліцензій, посвідчень, інших документів, різноманітні реєстрації тощо); і так звані *платні послуги*, які сьогодні надаються згідно із затвердженими Кабінетом Міністрів України переліками; і *медичні, освітні та інші послуги* (тобто не пов'язана з владними повноваженнями діяльність шкіл, ПТУ, поліклінік, лікарень) тощо. Разом уся ця діяльність становить сферу публічних послуг, включаючи послуги з боку органів місцевого самоврядування та комунальних суб'єктів.

Наразі через заплутаність вживаної термінології в нормативно-правових актах різної юридичної сили (зокрема, вживається конструкція «державні та адміністративні послуги», хоча більшість адміністративних послуг є частиною державних послуг) та відповідно невизначеність предмета регулювання ухвалених рішень і законопроектів існує ризик появи нового виду адміністративно-правових відносин між органами публічної влади і приватними (фізичними та юридичними) особами, а не змістової переоцінки характеру існуючих взаємостосунків.

На нашу думку, категорія «публічні послуги» суб'єктів публічної адміністрації має ідеологічне значення – як діяльність спрямована на найкраще обслуговування громадян, а не фінансове – як діяльність спрямована на заробляння додаткових коштів. При цьому державні та комунальні підприємства не постраждають від таких змін законодавства, адже нині вони функціонують без публічно-правових обмежень, на основі відповідних статутів (положень тощо).

Отже, проведений аналіз теоретичних здобутків та чинного законодавства, яке регулює надання послуг суб'єктами публічної адміністрації, свідчить про необхідність його вдосконалення, що стосується як закріплення базового поняття «публічна послуга», так і врегулювання процедур їх надання з визначенням собівартості таких послуг. На нашу думку, публічні

послуги можна класифікувати залежно від повноважень суб'єктів публічної адміністрації, одними із яких є дозвільні повноваження.

Чинне законодавство не визначає поняття дозвільної послуги, однак легітимізує термін «дозвільна система у сфері господарської діяльності» спеціальним законом. Таку систему визначено як сукупність урегульованих законодавством відносин, які виникають між дозвільними органами, адміністраторами та суб'єктами господарювання у зв'язку з видачею документів дозвільного характеру [17]. Зазначене поняття охоплює різні види діяльності щодо видачі дозволів у сфері господарювання, зокрема з таких її видів, які негативно впливають на різні сфери суспільних відносин. Держава в особі уповноважених органів (посадових осіб), надаючи дозволи у процесі провадження дозвільної діяльності, тим самим використовує один із найбільш дієвих засобів забезпечення національної безпеки, оскільки процедури видачі дозволів спрямовані на запобігання фактам заподіяння шкоди в різних сферах суспільних відносин, а тому така діяльність має превентивний характер.

Теорією адміністративного права сформульовані загальні та особливі риси адміністративно-правових норм, серед яких, зокрема, їх державно-владний характер, формальна визначеність загальнообов'язкових правил поведінки, мета – забезпечення організації та впорядкованості дій суб'єктів публічної адміністрації, створення умов для реалізації і захисту прав та свобод громадян, щодо яких здійснюється управлінська діяльність. Крім рис, притаманних нормам адміністративного права, при вирішенні питання про те, які саме відносини потребують адміністративно-правового регулювання, треба обов'язково враховувати особливості методу адміністративного права. Зазначається, що реалізація методу адміністративно-правового регулювання здійснюється

шляхом: використання приписів (встановлення обов'язків); встановлення заборон; надання дозволів [18, с. 73–77].

Аналіз доктринальних положень дозволяє зазначити, що головною особливістю адміністративно-правового регулювання дозвільних відносин є наявність управлінських інститутів публічної влади, внаслідок діяльності яких створюються умови для реалізації і захисту прав та свобод громадян у цій сфері. Обов'язковими учасниками адміністративних правовідносин у сфері надання дозвільних послуг мають бути управлінські інститути публічної влади, їх посадові особи, діяльність яких має реалізуватись шляхом використання приписів, встановлення обов'язків, заборон, надання дозволів.

Слід зазначити, що дозвільна послуга, яка надається суб'єктом публічної адміністрації, – це результат публічно-владної діяльності суб'єкта публічної адміністрації, 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).

Таким чином, система надання дозвільних послуг, яка існує в Україні, повинна орієнтуватися на забезпечення потреб громадян України, а не на отримання доходів на умовах, зручних для надавачів послуг. Основним завданням суб'єкта публічної адміністрації повинно бути вдосконалення системи якості надання дозвільних послуг, наближення її до громадянина України – споживача.

У статті розглянуто лише окремі проблемні питання, що стосуються визначення дозвільних послуг, які надаються суб'єктами публічної адміністрації, але їх наявність свідчить про потребу подальшого наукового пошуку в цьому напрямку.

Література

1. Державне управління та державна служба : словник-довідник / [уклад. Ю. Оболенський]. – К. : Вид-во КНЕУ, 2005. – 480 с.
2. Про заходи щодо впровадження адміністративної реформи в Україні : указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 21. – Ст. 32.
3. Про основні напрямки конкурентної політики на 2002–2004 рр. : указ Президента України від 19 листоп. 2001 р. № 1097/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 47. – Ст. 14.
4. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади схваленої : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лют. 2006 р. № 90-р // Офіційний вісник України. – 2006. – № 7. – Ст. 168–170.
5. Про затвердження методичних рекомендацій щодо розроблення стандартів надання адміністративних послуг Міністерством аграрної політики України, щодо визначення собівартості платних адміністративних послуг та Рекомендацій щодо визначення кваліфікаційних вимог до працівників Мінагрополітики, які надають адміністративні послуги : наказ Міністерства аграрної політики України від 28 берез. 2008 р. № 195 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uapp.kiev.ua/?m=145>.

6. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення стандартів надання адміністративних послуг : наказ Мінекономіки від 12 лип. 2007 р. № 219 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=103484&cat_id=32854.

7. Про затвердження Стандарту надання адміністративних послуг Національною комісією регулювання електроенергетики України : наказ Національної комісії регулювання електроенергетики від 31 серп. 2007 р. № 49 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vi-leghas.ua/content/view/199/63>.

8. Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ : постанова Кабінету Міністрів України від 4 черв. 2007 р. № 795 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 42. – Ст. 1671.

9. Про заходи щодо упорядкування надання державних платних послуг : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 лют. 2009 р. № 251-р // Урядовий кур'єр. – 2009. – 14 берез. (№ 46).

10. Деякі питання платних державних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 11 берез. 2009 р. № 234 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 21. – Ст. 675.

11. Про утворення Комісії з питань удосконалення порядку надання державних та адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 20 трав. 2009 р. № 486 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 37. – Ст. 1257.

12. Про затвердження Положення про Реєстр державних та адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 27 трав. 2009 р. № 532 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 40. – Ст. 13567.

13. Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про адміністративні послуги» : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 черв. 2009 р. № 682-р // Урядовий кур'єр. – 2009. – 7 липня (№ 119).

14. Деякі питання надання державних платних (адміністративних) послуг, видачі документів дозвільного характеру : постанова Кабінету Міністрів України від 1 лип. 2009 р. № 724 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 53. – Ст. 1839.

15. Про заходи щодо упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 17 лип. 2009 р. № 737 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 54. – Ст. 1871.

16. Про заходи із забезпечення додержання прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг : указ Президента України від 3 лип. 2009 р. № 508/2009 // Офіційний вісник Президента України. – 2009. – № 20. – Ст. 673.

17. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : закон України від 6 верес. 2005 р. № 2806-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 48. – Ст. 483.

18. Адміністративне право України. Академічний курс : у 2 т. Т. 1. Загальна частина : підручник / [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова)]. – К. : Юрид. думка, 2007. – 592 с.

Надійшла до редколегії 12.03.2010

Анотації

Досліджено питання щодо теоретичного та законодавчого визначення адміністративних послуг. Особливу увагу приділено визначенню терміна «дозвільні послуги» суб'єктів публічної адміністрації.

Рассмотрены вопросы теоретического и законодательного закрепления определения административных услуг. Особое внимание уделено определению категории «разрешительные услуги» субъектов публичной администрации.

The author considers the problems of theoretical and legislative enactment of administrative services definition in this article. Special attention is paid to the definition of the category «licencing services» of public administration subjects.

УДК 342.95

О. М. НЕЧИТАЙЛО,

здобувач

Харківського національного університету внутрішніх справ

ПРОЦЕС ДОКАЗУВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ, ЩО ВИНИКАЮТЬ З ПОДАТКОВИХ ВІДНОСИН

Доказування в адміністративних справах, що виникають з податкових відносин, становить триваючу процедуру, яка складається із сукупності процесуально оформлених дій учасників цих адміністративних справ. Відтак ретельного з'ясування потребують частини

(стадії) доказування в адміністративних справах, що виникають з податкових відносин.

У сучасній юридичній процесуальній літературі існують різні наукові погляди щодо частин (стадій) доказування як в адміністративному, так і в цивільному, господарському,