

Розділ III. ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ, АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА, АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

УДК 342.95:351.74

К.К. Афанасьєв

■ **СЕРВІСНА ДІЯЛЬНІСТЬ
АДМІНІСТРАТИВНИХ ОРГАНІВ:
ОКРЕМІ ПИТАННЯ**

У статті досліджуються поняття, зміст, принципи та стандарти сервісної діяльності адміністративних органів, науково-теоретичні, правові та організаційні засади надання даними органами адміністративних послуг, обґрунтовується доцільність уточнення окремих положень чинного національного законодавства та теорії надання адміністративних послуг.

Ключові слова: *публична адміністрація, адміністративний орган, адміністративна послуга, стандарт послуги, адміністративна процедура.*

В статье исследуются понятие, содержание, принципы и стандарты сервисной деятельности административных органов, научно-теоретические, правовые и организационные основы предоставления данными органами административных услуг, обосновывается целесообразность уточнения отдельных положений действующего национального законодательства и теории предоставления административных услуг.

Ключевые слова: *публичная администрация, административный орган, административная услуга, стандарт услуги, административная процедура.*

The article investigates the concept, the content, the principles and standards of service activity of administrative authorities as well as the scientific and theoretical, legal and organizational basis of providing the administrative services by these authorities; proves the expediency of itemization of selected provisions of the current national law and theory of providing administrative services.

Key words: *public administration, administrative authority, administrative service, standard of service, administrative procedure.*

Важливу роль щодо забезпечення належної реалізації вимог норм і принципів Конституції України, концептуальних положень адмініс-

тративної реформи як і раніше виконує галузь адміністративного права. Адже провідне місце у предметі правового регулювання цієї фундаментальної галузі вітчизняного права дотепер займають суспільні відносини, що формуються у сфері державного управління. Водночас за часи незалежності розроблена й впроваджується новітня адміністративно-правова доктрина, спрямована на те, щоб становлення та розвиток системи суспільних відносин були адекватними новим історичним умовам життя українського народу.

Більш того, сучасне розуміння України як демократичної європейської держави полягає в тому, що не громадяни служать державі, а держава є організацією на службі у суспільства. Це означає, що держава не управляє громадянами, а надає їм відповідні послуги, тобто її різноманітні дії спрямовані на створення умов для реалізації громадянами своїх прав та свобод. Але складний характер українського державотворення вимагає постійного доктринального моніторингу процесу впровадження заходів адміністративної реформи. Тому, аналізуючи недоліки й непослідовність реалізації положень Концепції, В.Б. Авер'янов зазначає, що перед українською правовою наукою гостро постають завдання розширити та поглибити фундаментальні дослідження низки проблем організації, функціонування та правового регулювання виконавчої влади, реформування її інститутів, до яких віднесено й надання управлінських (адміністративних) послуг [1, 218 - 219].

Слід зазначити й те, що сьогодні провідні вітчизняні вчені-адміністративісти обговорюють доцільність використання в теорії адміністративного права замість терміна "державне управління" термінів "публічне управління" або "діяльність публічної адміністрації". І підставами для цього є не тільки залучення до вирішення державних завдань органів місцевого самоврядування, але й введення в науковий та законодавчий обіг поняття "адміністративний орган". На думку вчених, "адміністративним органом" слід вважати будь-який суб'єкт (у тому числі установу, організацію, підприємство незалежно від форми власності тощо), який на виконання закону чи у порядку делегування повноважень здійснює функції публічної адміністрації [2, 456 - 457].

Питанням діяльності органів публічної влади, у тому числі, пов'язаної з наданням адміністративних послуг, присвячено значну кількість наукових праць, серед яких можна навести роботи В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, І. П. Голосніченка, Т. О. Гур-

жія, І. Б. Коліушка, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко, Т. О. Коломоєць, Є. В. Курінного, С. Г. Стеценка, В. П. Тимощука та інших відомих правників. Водночас розроблення теоретичних засад і формування національного законодавства, положення якого регламентують надання адміністративних послуг, а відповідно й сервісної діяльності адміністративних органів, є недостатнім і незавершеним. Метою даної роботи є дослідження окремих питань щодо поняття, змісту, принципів і стандартів сервісної діяльності адміністративних органів, правових засад надання даними органами адміністративних послуг, внесення пропозицій до окремих положень законодавства та теорії адміністративних послуг.

Насамперед, слід підкреслити, що, на слушну думку вчених, публічне управління є однією з ключових складових предмета адміністративного права. Адже попри всі позитивні досягнення державотворення та правотворення в Україні за останні роки реальний стан справ, практика західних розвинених країн свідчать про неможливість обійтись без державного управління. Можуть змінюватися пріоритети, ступінь прояву того чи іншого аспекту управління з боку держави, але як явище в суспільному житті, як складова предмета адміністративного права, публічне управління не повинно викликати ніяких сумнівів [3, 49].

Як зазначають науковці, ґрунтуючись на доктринальних положеннях фундатора модифікації правового інституту державного управління (В. Б. Авер'янова), його послідовники і більшість сучасних вітчизняних вчених-адміністративістів віддають перевагу терміну "публічна адміністрація", який акумулює у собі дві складові - "публічна" (соціальна, доступна для всіх, яка слугує всім, поєднує у собі державну (національну) та самоврядну (територіальну) та "адміністрація" (слугує для ... - із вказівкою на підпорядкованість політичній владі та служіння публічним інтересам як головне завдання в діяльності) й адекватно відтворює реальний зміст і сутність виконавчої організуючо-сервісної діяльності публічної влади [4, 167].

Ураховуючи віднесення принципу пріоритету прав людини та громадянина (ст. 3 чинного Закону України "Про державну службу") та принципу патріотизму та служіння Українському народу (ст. 3 Закону України "Про державну службу" від 17.11.2011, який набуває чинності з 1 січня 2013 року) до основних принципів державної служби, вважаємо вкрай важливою саме сервісну складову різноманітної та багатоаспектної діяльності публічної адміністрації, пов'язану з наданням адміністративних послуг.

Перш за все зауважимо, що теорію публічних послуг запозичено з досвіду розвинених держав (Велика Британія, США, Канада та ін.), де з 80-х років XX століття відбулася зміна пріоритетів у державній діяльності, а також у засадах і формі відносин між владою і громадянами. А в Україні при використанні категорії "послуги" акцент робиться на адміністративній процедурі їх надання внаслідок того, що головними ідеологами запровадження теорії послуг є, насамперед, представники науки адміністративного права (В. Б. Авер'янов, І. Б. Коліушко) [5, 116].

Треба зазначити, що вчені-адміністративісти найчастіше розглядають адміністративні послуги в двох аспектах:

а) як публічно-владну діяльність суб'єкта публічної адміністрації, спрямовану на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації прав, свобод та законних інтересів фізичної або юридичної особи, яка здійснюється за заявою цієї особи;

б) як результат публічно-владної діяльності такого органу, яку спрямовано на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації прав, свобод та інтересів фізичної або юридичної особи, за заявою особи.

А в сучасній вітчизняній адміністративно-правовій науці здебільшого пропонується широкий погляд на адміністративні послуги (наприклад, роботи В. П. Тимошука, В. І. Шишкіна, Р. О. Куйбіди (2006 р.), а саме, коли особа звертається до суб'єкта надання адміністративних послуг не лише за оформленням суб'єктивних прав, а й щодо виконання обов'язків особи (наприклад, особи зобов'язані періодично, відповідно до закону подавати звіти до податкових органів, організація прийому звітів повинна здійснюватися на тих самих засадах, що і надання інших адміністративних послуг) [4, 241].

Т. О. Коломоєць розкриває поняття та наводить характеристику адміністративних послуг у рамках правового інституту адміністративного процесу [4, 239 - 241], що безумовно є достатньо логічним. Тим більше, що на підставі ретельного аналізу поглядів науковців стосовно видів форм діяльності публічної адміністрації вчена пропонує виділяти структурні та процедурні форми. При цьому процедурна форма повинна належати до форм публічної адміністрації, оскільки процес публічної адміністрації супроводжує діяльність кожного органу, підрозділу, служби тощо. Проте формою слід вважати не рішення публічної адміністрації, а діяльність, що сприяє процесу прийняття рішення [4, 173].

Одночасно з плідними теоретичними напрацюваннями вітчизняних вчених Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України здійснювалася активна правотворча діяльність, спрямована на створення правових засад для реалізації положень адміністративної реформи. Але внаслідок складності побудови правової української держави, що обумовлена низкою об'єктивних та суб'єктивних обставин різного характеру, формування законодавчих засад надання адміністративних послуг дотепер є незавершеним, а чинне законодавство скоріш за все буде залишатися нестабільним і часто змінюваним під впливом практики сервісної діяльності публічної адміністрації.

Необхідно підкреслити важливість визначення правових засад надання адміністративних послуг на законодавчому рівні. Адже згідно статті 92 Основного Закону права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод визначаються виключно законами України.

З цього приводу слід вказати, що сьогодні розроблено проект Закону України "Про адміністративні послуги" (далі - проект Закону), а прийняття даного закону знаходиться на завершальному етапі. Згідно ч. 1 ст. 3 проекту Закону законодавство у сфері надання адміністративних послуг складається з Конституції України, Адміністративно-процедурного Кодексу, цього та інших законів, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, прийнятих відповідно до цих законів, а також актів органів виконавчої влади, міністерств і республіканських комітетів Автономної Республіки Крим, інших державних органів та органів місцевого самоврядування про делегування владних функцій з надання адміністративних послуг. А згідно ч. 2 ст. 3 загальний порядок діяльності адміністративних органів з надання адміністративних послуг визначатиметься Адміністративно-процедурним Кодексом.

Важливо, що термін "адміністративна послуга", який містить проект Закону [6] та проект Адміністративно-процедурного кодексу України [7], має однакове за суттю визначення: "адміністративна послуга - 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". Акцентуємо, що схоже визначення містить чинний нормативний акт управління - постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 737 "Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг" [8] (далі - постанова

№ 737), положеннями якої затверджено Тимчасовий порядок надання адміністративних послуг, який діятиме до законодавчого врегулювання порядку надання адміністративних послуг.

Крім того, законодавцем прийнято низку важливих правових актів, що вводять в обіг термін "адміністративна послуга". Наприклад, у ч. 1 ст. 17 Закону України "Про центральні органи виконавчої влади" [9] надання адміністративних послуг віднесено до основних завдань центральних органів виконавчої влади, а у частині 2 цієї статті визначено: "У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як служба". Або ст. 1 оновленого Закону України "Про державну службу" (набуває чинності з 1 січня 2013 року) [10], яка визначає державну службу як професійну діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг.

Треба враховувати, що надання таких послуг є складною формою управління, яка має комплексний характер й одночасно уявляє собою публічно-службову діяльність адміністративного органу, пов'язану із здійсненням заходів правового (видання індивідуального адміністративного акту) та організаційного (створення умов для реалізації приватними особами належних їм прав) характеру.

Більше того, принцип законності надання адміністративної послуги вимагає наявності відповідного закону, стандарту, ведення реєстру, дотримання адміністративної процедури. Так, згідно ст. 9 проекту Закону стандартом адміністративної послуги є акт адміністративного органу, який містить вичерпну інформацію щодо порядку надання конкретної адміністративної послуги та щодо внутрішньої організації діяльності адміністративного органу з надання такої послуги. Цей стандарт повинен містити посилання на нормативно-правові акти, що стосуються надання адміністративної послуги. А у разі коли повноваження з надання послуги надано місцевим органам виконавчої влади, територіальним органам центральних органів виконавчої влади, органам місцевого самоврядування, на виконання делегованих повноважень, відповідальний за надання адміністративної послуги центральний орган виконавчої влади затверджує типовий стандарт надання адміністративної послуги, відповідно до якого інші суб'єкти затверджують власні стандарти надання такої послуги.

Крім того, акти адміністративних органів про затвердження стандартів надання адміністративних послуг підлягають обов'язковій державній реєстрації в Міністерстві юстиції України та набирають

чинності відповідно до законодавства України. Таким чином, сервісна діяльність публічної адміністрації пов'язана з прийняттям декількох підзаконних актів і вимагає здійснення низки організаційних заходів.

Наприклад, аналіз змісту Стандарту адміністративної послуги з внесення відомостей до паспорта громадянина України для виїзду за кордон громадянам, які повернулися на постійне проживання і Україну, затвердженого наказом МВС України від 02.02.2012 р. № 84, який зареєстровано в Міністерстві юстиції України 23 лютого 2012 р. за № 301/20614 (далі - Стандарт), дозволяє дійти висновку про необхідність прийняття декількох підзаконних нормативно-правових актів. Зокрема, актів, що регламентують: форму зразків заяв; порядок реєстрації заяв в спеціальному журналі обліку; порядок черговості розгляду заяв; затвердження графіку прийому та видачі документів; наявність та ведення веб-сайту Державної міграційної служби України (ДМС); порядок подачі, реєстрації і розгляду скарг на недотримання Стандарту. При цьому розроблення даних актів, доведення їх положень до виконавців (адресатів), безумовно, вимагає здійснення відповідного комплексу організаційних заходів.

Водночас, вважаємо, що у положеннях чинного законодавства недостатньо повно визначено важливий аспект сутності будь-якого стандарту, який полягає в закріпленні переліку мінімальних вимог щодо якості продукції, роботи чи послуг. Адже термін "стандарт" у спеціальних наукових виданнях визначається як документ, розроблений на основі консенсусу та затверджений уповноваженим органом, що встановлює призначені для загального і багаторазового використання правила, інструкції або характеристики, які стосуються діяльності чи її результатів з метою досягнення оптимального ступеня впорядкованості у певній галузі. При цьому стандарти зазвичай містять обов'язкові та рекомендовані вимоги [11, 844]. Але у проекті Закону здебільшого ідеться про акт, який містить інформацію щодо порядку надання конкретної адміністративної послуги та організацію діяльності адміністративного органу з надання такої послуги.

Саме така практика відомчого нормотворення сьогодні отримала розповсюдження. Так, аналогічні недоліки в частині більш чіткого визначення конкретних вимог щодо якості сервісної діяльності має вищезгаданий Стандарт. Останній містить три розділи, що визначають вимоги з різних питань надання адміністративної послуги. Але про які вимоги ідеться в тексті нормативного акту конкретно не зрозуміло.

Наприклад, у розділі IX лише зазначено, що вимоги до посадових осіб, які безпосередньо забезпечують надання адміністративної послуги, включаючи вимоги до їх кваліфікації, встановлені законодавством України про державну службу. Або у розділі X закріплено, що документи, необхідні для надання адміністративної послуги, подаються безпосередньо фізичною особою або її представником до територіального органу або підрозділу ДМС відповідно до місця реєстрації (місця проживання), але відносно вимог до самого місця надання адміністративної послуги з урахуванням його транспортної і пішої доступності (а це є назвою розділу!) немає жодної вказівки.

Відсутня належна визначеність нормативних положень і в розділі XIII "Вимоги до інформаційного забезпечення одержувача при зверненні за одержанням та під час надання адміністративної послуги" Стандарту. Крім того, узагальнена вимога про те, що територіальні органи та підрозділи ДМС забезпечують розміщення на інформаційних стендах у місцях надання адміністративної послуги вичерпної інформації щодо її надання, переліку необхідних документів та їх зразків, реквізитів для здійснення оплати адміністративної послуги та місцезнаходження найближчих банків або відділень поштового зв'язку, жодним чином не характеризує якість такої інформації. Зокрема, більш доцільним здається включення вимог про достовірність інформації, її повноту, зручність користування тощо.

Для подальшого розвитку теорії та вдосконалення практики надання адміністративних послуг важливе значення має дослідження змісту поняття "адміністративна процедура". Наприклад, згідно ст. 2 проекту Адміністративно-процедурного кодексу України адміністративна процедура це визначений законодавством порядок адміністративного провадження. Останнє (провадження), у свою чергу, визначається як сукупність послідовно здійснюваних адміністративним органом процедурних дій і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям адміністративного акта і його виконанням.

Саме такий підхід має місце і в чинному законодавстві стосовно діяльності з надання адміністративної послуги. Так, у постанові № 737 зазначено, що Тимчасовий порядок визначає процедуру надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в межах делегованих їм органами виконавчої влади повноважень, підприємствами, установами та організаціями, на які згідно з нормативно-правовими актами покладено повноваження надавати адміністративні послуги.

На жаль, достатньої єдності поглядів вчених щодо сутності адміністративної процедури та адміністративного процесу, їх співвідношення дотепер немає. Водночас заслуговують на увагу пропозиції дослідників про їх співвідношення як форми та змісту. Наприклад, думка про те, що окремо взяте управлінське провадження в адміністративному процесі виступає процесуальною формою, за допомогою якої забезпечується реалізація певного набору адміністративних процедур [12, 173].

Вищенаведене свідчить про доцільність уточнення законодавчого поняття "стандарт адміністративної послуги", що наводиться у проєкті Закону "Про адміністративні послуги". Наприклад, викласти його у наступній редакції: "стандарт адміністративної послуги – акт адміністративного органу, який містить вичерпну інформацію щодо порядку надання конкретної адміністративної послуги, обов'язкові та рекомендовані вимоги щодо якості послуги та гарантій реалізації прав і законних інтересів одержувача послуги, а також інформацію щодо внутрішньої організації діяльності адміністративного органу з надання такої послуги".

Також доцільним бачиться певне уточнення поняття "адміністративна послуга". Наприклад, викласти дефініцію у такій редакції: "адміністративна послуга – це здійснення уповноваженими органами публічної адміністрації комплексу організаційно-правових заходів з метою створення умов для реалізації фізичними чи юридичними особами наданих їм прав та/або на виконання ними визначених законом обов'язків, які звернулися до цих органів із заявою про отримання документу дозвільного характеру, котре відбувається за встановленою положеннями законодавства процедурою, з дотриманням стандартів надання даних послуг та з урахуванням обмежень, передбачених спеціальними адміністративно-правовими режимами".

Підсумовуючи, можна зробити загальний висновок про те, що сервісна діяльність адміністративних органів є важливою складовою діяльності публічної адміністрації, актуальним напрямом реалізації державної правової політики щодо пріоритету прав і свобод людини та громадянина, ефективним засобом реалізації прав і законних інтересів приватних осіб у сфері публічного (державного та самоврядного) управління, пов'язаним з наданням адміністративних послуг.

Використана література:

1. Авер'янов Вадим Борисович. Вибрані наукові праці / Упорядники: Андрійко О.Ф. (керівник колективу), Нагребельний В.П., Кисіль Л.Є.,

Педько Ю.С., Дерещ В.А., Пухтецька А.А., Кірмач А.В., Люлька Л.В. За заг. ред. Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Андрійко. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. – 448 с.

2. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / Гол. ред. колегії: В. Б. Авер'янов. – К.: Юрид. думка, 2005. – Т. 2: Особлива частина. – 624 с.

3. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: Навчальний посібник. – Вид. 2-ге, перероб. та доп. – К.: Атіка, 2009. – 640 с.

4. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник / Т. О. Коломоєць. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.

5. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіжний досвід і пропозиції для України / [Автор-упорядник В. П. Тимошук]. – К.: Факт, 2003. – 496 с.

6. Проект Закону України "Про адміністративні послуги" реєстр. № 83, січень 2010. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=41734

7. Адміністративно-процедурний кодекс України: Законопроект від 18 липня 2008 р. № 2789 / [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=33073

8. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 737 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 54. – Ст. 1871.

9. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. - № 38. – Ст. 385.

10. Про державну службу: Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI // Урядовий кур'єр. - № 8 (17 січня 2012 р.). - С. 12 - 16.

11. Великий енциклопедичний юридичний словник / За редакцією акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – К.: ТОВ "Видавництво "Юридична думка", 2007. – 992 с.

12. Несвіт Є.О., Степаненко В.В. Місце процедур в адміністративному процесі України // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. – 2011. – № 1. – С. 169 - 173.

УДК 342.92 (477)

А.С. Кравцов

**■ СПІВІДНОШЕННЯ ПРИНЦИПІВ ВЕРХОВЕНСТВА
ПРАВА ТА ПРІОРИТЕТУ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ
В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ**

У статті автор розглядає співвідношення принципів верховенства права та пріоритету прав і свобод людини в адміністративному праві Украї-