

7. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування // Право України. – 1998. – № 8. – С.10.
8. Авер'янов В.Б. Чий права захищає адміністративний кодекс? // Урядовий кур'єр. – 2006. – № 46. – С. 6.
9. Курінний Є.В. Адміністративне право України: тенденції трансформації в умовах реформування: Навч. посіб. – Дн-вськ: Юр. Акад. МВС України, 2002. – С. 5.
10. Про Конституційну Асамблею. Указ Президента України від 17 травня 2012 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – №39. – С.1449.

УДК 342.95:351.74

К.К. Афанасьєв

**ДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ТЕРМІНУ
"АДМІНІСТРАТИВНА ПОСЛУГА"
В ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ**

У статті досліджуються питання визначення в законодавстві України терміну "адміністративна послуга" та його відповідність положенням теорії адміністративних послуг, вносяться пропозиції щодо уточнення формулювання зазначеного терміну.

Ключові слова: *адміністративна послуга, адміністративний акт, центр надання адміністративних послуг, реєстр адміністративних послуг.*

В статье исследуются вопросы определения понятия "административная услуга" и его соответствие положениям теории административных услуг, вносятся предложения по уточнению формулировки указанного понятия.

Ключевые слова: *административная услуга, административный акт, центр предоставления административных услуг, реестр административных услуг.*

The article investigates the questions of determination of the term "administrative service" in Ukrainian legislation and its compliance with the provisions of the theory of administrative services and proposes to clarify the wording of this term.

Key words: *administrative service, administrative act, centre of administrative services, the registry of administrative services.*

Сучасне розуміння України як демократичної 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 і свобод.

Питанням діяльності органів публічної влади, пов'язаної з наданням адміністративних послуг, присвячено значну кількість наукових праць, серед яких можна навести роботи В.Б. Авер'янова, Н.О. Александрової, О.М. Бандурки, С.О. Баранова, В.М. Бесчастного, Ю.П. Битяка, В. М. Гарашука, І.П. Голосніченка, В.Л. Грохольського, Т.О. Гуржія, Є.В. Додіна, І.В. Дроздової, Д.Г. Заброди, Ю.В. Іщенко, Р.А. Каложного, І.Б. Коліушка, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А. Т. Комзюка, С. Ф. Константинова, О. В. Кузьменко, Р.О. Куйбіди, В.І. Курила, Є.В. Курінного, Є.О. Легези, Г.М. Писаренко, Д.В. Приймаченка, В.П. Петкова, О.О. Сосновика, С.Г. Стеценка, В. В. Столбової, В. П. Тимошука, О. П. Угровецького, В.І. Шишкіна та інших відомих правників. Поряд з теоретичними напрацюваннями останнім часом відбувається плідна нормотворча робота Президента, парламенту та уряду України щодо створення належних нормативних засад сервісної діяльності органів публічної адміністрації. Водночас формування національного законодавства має складний характер, а в окремих випадках уявляється недосконалим. Метою даної статті є аналіз питань визначення в законодавстві України терміну "адміністративна послуга" та його відповідність положенням теорії адміністративних послуг.

У словниках "послуга" визначається як дія, вчинок, що дає користь, допомогу іншому, а у множинному значенні - як діяльність, виконувана для задоволення чітких-небудь потреб [1, 884]. Прикметник, що додається до слова "послуга", - "соціальна", "публічна", "адміністративна", "управлінська" тощо, означає її головну особливість. Соціальні послуги, як найоб'ємніший їх вид, є поняттям, що включає в себе всі інші підвиди послуг у публічній сфері [2, 125].

На думку вчених, під час досліджень діяльності з надання адміністративних послуг уточнення самого змісту поняття "послуга" має як практичне, так і теоретичне значення, адже законодавчо визначено, що адміністративна послуга - це результат здійснення владних повноважень [3], а в науковій літературі під послугою переважно мають на увазі саму діяльність [4, 120; 5, 456]. Узагальнення доктринальних визначень та положень, що містяться в чинному законодавстві, на думку Д.В. Приймаченка, дає можливість виокремити такі ознаки адміністративних послуг: це самостійний різновид публічних послуг; нормативно визначена

правова можливість надання й отримання послуги; це діяльність уповноважених суб'єктів у межах реалізації владних повноважень; спрямована на забезпечення реалізації (використання) прав, законних інтересів і виконання обов'язків фізичних та юридичних осіб; результатом є прийняття адміністративного акта (рішення або юридично значуща дія), яким задовольняється особа-заявник [6].

Схожі ознаки адміністративної послуги наводилися раніше вченими, якими здійснено фундаментальні дослідження зазначених питань – В.Б. Авер'яновим та І.Б. Коліушко. Останній вважає, що надання адміністративної послуги – це публічно-службова діяльність адміністративного органу, спрямована на забезпечення (шляхом юридичного оформлення) умов, необхідних для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи, яка (діяльність) здійснюється за заявою цієї особи [7, 247 – 248].

Найбільш повну та узагальнену теоретичну характеристику поняття й ознак адміністративної послуги, на наш погляд, містить академічний курс з адміністративного права, автором якого є Т.О. Коломоєць [8]. Зокрема, на думку вченої, адміністративні послуги – це діяльність суб'єкта публічної адміністрації, спрямована на юридичне оформлення умов, визначених законодавством необхідними для забезпечення належної реалізації суб'єктних прав, охоронюваних законом інтересів і виконання обов'язків фізичних або юридичних осіб, яка здійснюється за зверненням цих осіб і офіційним результатом якої є прийняття адміністративного акта (індивідуального акта адміністрування). До ознак адміністративних послуг віднесено: а) надання лише за заявою фізичної або юридичної особи (ініціативна заявна діяльність); б) зв'язок із забезпеченням умов для реалізації прав, свобод та законних інтересів конкретних осіб; в) надання лише шляхом реалізації владних повноважень суб'єктом публічної адміністрації (власних або делегованих повноважень); г) законодавче регулювання права по отриманню особою конкретної адміністративної послуги та кореспондуючого повноваження суб'єкта публічної адміністрації на надання такої послуги; г) можливість отримання конкретної адміністративної послуги передбачено, як правило, в одному органі; д) результатом надання є адміністративний акт – дія або рішення суб'єкта публічної адміністрації, яким задоволено звернення конкретної особи.

Цей акт є адресним (спрямований на особу, яка звернулася за адміністративною послугою).

Згідно з матеріалами академічного курсу подальший розвиток системи надання адміністративних послуг в Україні має відбуватися за такими напрямками (т.з. В.П. Тимошука, 2010 р.): а) інституційно-організаційним ("устроєвим") – перерозподіл функцій, делегування, децентралізація, організація "універсамів послуг"; б) процедурним – впровадження нового відповідного Європейським стандартам адміністративно-процедурного законодавства, максимальне запровадження принципу "єдиного вікна" при наданні адміністративних послуг; в) фінансово-економічним – упорядкування питань плати за адміністративні послуги та фінансово-господарської діяльності органів публічної влади в цій частині; г) ідеологічним – впровадження філософії діяльності влади.

Наголошено, що адміністративні послуги пропонується розглядати (за працями Н.О. Александрової, Р.О. Куйбіди, В.І. Шишкіна та ін.) у 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.

Підсумовуючи, автор академічного курсу звертає увагу, що в сучасній вітчизняній адміністративно-правовій науці пропонується широкий погляд на адміністративні послуги (наприклад, роботи В.П. Тимошука, В.І. Шишкіна, Р.О. Куйбіди), 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) [8, 239-241].

Слід підкреслити, що вказані наукові позиції дослідників Центру політико-правових реформ не змінилися й у 2011 році [9, 14-17]: адміністративні послуги – це публічні послуги, які нада-

ються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, іншими уповноваженими особами, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень (тобто прийняттям владних рішень /вчиненням реєстраційних дій тощо). Неадміністративними є послуги, які не пов'язані з прийняттям владних рішень (наприклад: дошкільне виховання, освітні та медичні послуги тощо).

Серед новітніх наукових розробок заслуговує уваги дослідження М.Б. Острах сутності провадження з надання адміністративних послуг. Зокрема під адміністративною послугою як предметом адміністративного провадження запропоновано розуміти врегульовану адміністративно-правовими нормами діяльність органів публічної адміністрації з розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (дозволу, ліцензії, реєстрації, посвідчення, сертифіката тощо), спрямовану на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків [10, 7-8].

Враховуючи особливості правового життя України, найбільшій увазі потребує аналіз позиції національного законодавця (або суб'єктів законодавчої ініціативи) щодо поняття "адміністративна послуга".

Так, значним кроком у напрямку формалізації механізму надання адміністративних послуг було формулювання вимог, які нормативно закріплені в Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. [3]. Її положення визначають адміністративну послугу 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).

Належність послуг до адміністративних визначається за такими критеріями: повноваження адміністративного органу щодо надання певного виду послуг визначаються законом; послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень; послуги надаються за зверненням фізичних та юридичних осіб; результатом розгляду звернення є адміністративний акт, що має індивідуальний характер (свідectво, ліцензія, дозвіл

тощо); надання послуг пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів.

У 2010 році Міністерством юстиції України було розроблено проект Закону України "Про адміністративні послуги", у якому під адміністративною послугою пропонувалося розуміти 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.

Згідно зі ст. 5 законопроекту адміністративними послугами є: видача ліцензій, дозволів та інших документів дозвільного характеру: на діяльність певного виду, на окремі роботи і послуги, на певні об'єкти (земельна ділянка, будинок, споруда, їх комплекси, приміщення, устаткування, обладнання та механізми, що вводяться в експлуатацію або проєктуються, інші) та операції з ними; реєстрація: фактів, суб'єктів, прав, об'єктів, у тому числі легалізація суб'єктів і актів (документів); акредитація, атестація і сертифікація, нострифікація та верифікація; інші види діяльності, у результаті провадження яких заінтересованим фізичним та юридичним особам, а також об'єктам, що перебувають в їх власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус.

У подальшому цей законопроект не підтримало Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України (далі – Управління). Зокрема у Висновку на проєкт негативну оцінку отримало поняття адміністративної послуги як прийняття адміністративного акту через те, що у такому випадку дефініція послуги не визначає правового змісту цього явища, а ототожнює його з адміністративним актом. Тобто, законопроект не розкриває основного – нової ідеології відносин держави і людини, а тому його прийняття не справить належного впливу на демократизацію суспільних відносин у сфері державного управління.

Крім того, Управління у Висновках до проєкту даного закону звернуло увагу на те, що доктрина "адміністративних послуг" радикально відрізняється від характеру управлінських відносин, закріплених у вітчизняному законодавстві на сьогоднішній день, і ґрунтується на постулатах, що розглядають адміністративне право не як

"управлінське", а як "публічно-сервісне" право, начебто спрямоване на обслуговування потреб та інтересів приватних осіб у їх стосунках з адміністративними органами. Така оцінка правової природи відносин між владою та громадянами, на їх погляд, є дискусійною у науці адміністративного права, тому виникають сумніви щодо готовності до її впровадження у вітчизняне законодавство.

На погляд фахівців Управління, аналіз змісту адміністративних послуг, який було запропоновано у законопроекті, свідчить про перегинання предмету регулювання законопроекту із сферою дії великої кількості інших нормативно-правових актів, які вже врегульовують порядок взаємодії органів публічної влади з фізичними та юридичними особами щодо видачі документів дозвільного характеру тощо. Акцентувалося, що при цьому спостерігається певна "відірваність" приписів проекту від системи норм численних нормативно-правових актів, якими вже внаормовуються суспільні відносини, на регулювання яких розраховані приписи даного проекту. Тобто, у разі прийняття проекту у запропонованому вигляді правове регулювання даної сфери правовідносин виглядатиме таким чином, що засади (принципи) правового регулювання вказаної сфери відносин будуть викладені у окремому законодавчому акті, а норми щодо їх практичного втілення (причому, побудовані на інших принципах та з численними "особливостями") – у значній кількості інших нормативно-правових актів, що неодмінно призведе до виникнення численних колізій в праві. Отже, у запропонованому вигляді даний законопроект лише перервантажує систему національного законодавства, а також ускладнює інституційну систему адміністративного права.

Управління нагадало висловлену у науковій літературі думку, відповідно до якої у запропонованому вигляді новий інститут адміністративних послуг "повністю дублює давно існуючі в українському правовому полі інститут адміністративних обліково-галузюючих проваджень, який регламентований законами України та підзаконними актами... Тоді стає незрозумілим запровадження іноземного досвіду в тому напрямі, де давно існує визначена система та упорядкована процедура діяльності публічних органів управління, яку можна удосконалювати та приводити у відповідність з європейськими стандартами, але не ігнорувати як неіснуючу чи застарілу" [11, 15-17].

Враховуючи зазначену критику, Верховною Радою України у 2012 році прийнято Закон України "Про адміністративні послуги" [12], що містить таке поняття досліджуваного терміну: адміністративна послуга – 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.

Але, на наш погляд, зазначена законодавча дефініція також залишає багато питань щодо сутності адміністративної послуги та у подальшому потребує уточнення. Наприклад, вважаємо, що результат є чимось кінцевим, є завершенням розгляду й вирішення адміністративної справи, а тому він не може бути спрямованим на якісь подальші правові явища. Не менш істотним недоліком є відсутність в законі переліку видів адміністративних послуг, визначення якого, судячи з назви закону, є логічним.

На підставі аналізу положень закону можна зробити висновки, що по суті надання адміністративної послуги, як і у законопроекті, пов'язане з прийняттям адміністративного акта. Наприклад, звернемось до положень п. 4 статті 8 закону стосовно вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги, які визначаються Кабінетом Міністрів України. Зокрема згідно з п. 8 Вимог, затверджених постановою Уряду № 44 від 30 січня 2013 року, структурні підрозділи суб'єкта надання адміністративної послуги, відповідальні за надання адміністративних послуг (дії, рішення) на кожному етапі, визначаються таким суб'єктом з урахуванням необхідності забезпечення належного розгляду звернення та прийняття обґрунтованого рішення.

Іншим прикладом є п. 8 Примірного положення про центр надання адміністративних послуг, прийнятого на виконання ст. 12 закону та затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 118 від 20 лютого 2013 року, згідно з яким складовою частиною центру, утвореного при міській раді (її виконавчому органі) міста обласного та/або республіканського (Автономної Республіки Крим) значення, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві держадміністрації, є дозвільний центр, утворений відповідно до Закону України "Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності", який забезпечує надання адміністратив-

них послуг з видачі (переоформлення, видачі дублікатів, анулювання) документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності. З наведеного випливає, що в обох випадках надання послуги потребує прийняття індивідуальних адміністративних актів.

Тому вважаємо, що формулювання терміну "адміністративна послуга" без включення до нього такої ознаки, як прийняття індивідуального адміністративного акту, є непереконливим. Більш того наведене у законі визначення ускладнило розуміння сутності адміністративної послуги. Адже в ньому на відміну від теоретичних положень відтепер не ідеться ані про прийняття адміністративного акту, ані про створення юридичних чи організаційних умов для реалізації прав приватними особами.

При цьому підкреслимо, що згідно з сучасними дослідженнями адміністративний акт запропоновано визначати як односторонній або контрактний юридичний акт, який видається органом виконавчої влади без згоди адресата або за його згодою (за договором), який не породжує між сторонами відносин приватного права, але який вносить зміни до існуючого правопорядку шляхом покладення будь-яких обов'язків на громадян та юридичних осіб або надання їм будь-яких прав. Цей висновок обґрунтовується тим, що наявність певного управлінського рішення є обов'язковою ознакою будь-якого адміністративного акту [13, 147]. Заслужує на увагу й думка Школика А.М. про доцільність застосування в адміністративно-правовій доктрині як узагальнюючий термін акти публічної адміністрації, серед яких слід виділяти два основні види: індивідуальні адміністративні акти та нормативні акти публічної адміністрації [14, 332].

На підставі зазначеного можна зробити наступні висновки:

- бачиться доцільним уточнити формулювання терміну "адміністративна послуга", що містить стаття 1 Закону України "Про адміністративні послуги". Наприклад, викласти термін у такій редакції: "адміністративна послуга - результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, пов'язаний з прийняттям індивідуального адміністративного акта, спрямованого на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону";

- актуальним є прийняття Закону України "Про види адміністративних послуг", в положеннях якого необхідно більш чітко

визначити взаємозв'язок надання адміністративних послуг та прийняття адміністративного акту;

- питання вироблення вченими узгодженої адміністративно-правової термінології, що використовується в законодавстві України, слід віднести до пріоритетних напрямів наукових досліджень.

Використана література:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.: Ірпінь: ВТФ "Перун", 2003.

2. Голосніченко І.П., Черненко Л.М. Публічні послуги, що надаються міліцією, їх класифікація та проблема якості // Наука і правоохорона. – 2008. – № 1.

3. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р // Офіційний вісник України – 2006. – № 7. – Ст. 376.

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

5. Адміністративне право. Академічний курс : підруч. : у 2 т. / ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К. : Юрид. думка, 2005. – Т. 2. Особлива частина. – 625 с.

6. Приймаченко Д.В. Адміністративні послуги, що надають митні органи: стан і перспективи // Вісник Академії митної служби України. Серія: Право. – 2010. – № 2 (5).

7. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту: Наукове видання / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Наукова думка, 2007. –

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

9. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності: Практичний посібник. Видання 2-е, доповнене і доопрацьоване / [Бригілевич І.І., Ванько С.І., Загайний В.А., Коліушко І.Б., Курінний О.В., Стоян В.О., Тимошук В.П., Шиманке Д.] / За заг. ред. Тимошука В.П. – Київ, СПД Москаленко О.М., 2011. – 432 с.

10. Острах М.Б. Проведення з надання адміністративних послуг в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 "Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" / М. Б. Острах. – Херсон, 2013. – 20 с.

11. Кузьменко О.В. Щодо доцільності запровадження інституту адміністративних послуг // Право України. – 2007. – № 6.

12. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI // Голос України, № 188 (5438), суббота, 6 октября 2012.

13. Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / Под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. – М. : Статут, 2011. – 320 с.

14. Школик А.М. Індивідуальні адміністративні акти як основна форма діяльності публічної адміністрації / А.М. Школик // Вісник Запорізького національного університету: Збірник наукових праць. Юридичні науки. – Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2012. – Ч. 1. – 340 с.

УДК 342.922

С.І. Саєнко

**ДЖЕРЕЛО НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО
ПРАВА: ЛІНГВІСТИЧНІ ТА ЛОГІЧНІ ШЛЯХИ
ОБМЕЖЕННЯ ПОЛІСЕМІЇ**

Досліджуються особливості полісемії поняття джерел норм адміністративного права; аналізуються логічні та лінгвістичні аспекти формування даного поняття; обґрунтовується авторська позиція щодо його наукової інтерпретації.

Ключові слова: *джерело, норми, адміністративне право, джерело норм адміністративного права, соціальні регулятори, лінгвістика, логіка.*

Исследуются особенности полисемии понятия источников норм административного права; анализируются логические и лингвистические аспекты формирования данного понятия; обосновывается авторская позиция по его научной интерпретации.

Ключевые слова: *источник, нормы, административное право, источник норм административного права, социальные регуляторы, лингвистика, логика.*

The features of polysemy of concept of sources of norms of administrative law are probed; the logical and linguistic aspects of forming of this concept are analysed; author position is grounded on his scientific interpretation.

Key words: *source, norms, administrative law, source of norms of administrative law, social regulators, linguistics, logic.*

Поняття джерела норм адміністративного права слід відносити до ключових в понятійно-термінологічному апараті адміністративного права України. Виражаючи найбільш суттєві зв'язки реальної дійсності та пізнання згадане поняття набуває характеру наукової адміністративно-правової категорії. Однак, навіть поверховий погляд на вказану категорію без подальшого її наукового