ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ ЗВЕРНЕННЯ ТА НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПОСЛУГИ

ФУГЛЕВИЧ Катерина Адріївна - аспірант кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія»

УДК 342.951:338.465(477).001.11

В статье сделан акцент на правовом статусе субъектов административных правоотношений в сфере предоставления административных услуг, рассмотрены субъекты предоставления административных услуг, субъекты обращения за предоставлением такой услуги, определены проблемные аспекты их правовых статусов и перспективы дальнейших исследований в этом направлении.

Ключові слова: адміністративна послуга, суб'єкт звернення за наданням адміністративної послуги, суб'єкт надання адміністративної послуги, державний орган, орган місцевого самоврядування, орган виконавчої влади.

Минуло більше року з часу прийняття закону «Про адміністративні послуги», який став базисом для подальшого формування інституту адміністративних послуг в Україні, підставою для розвитку регулювання суспільних правовідносин цій в сфері. Закон активізував наукові дослідження термінологічного апарату, змісту правовідносин, формування стандартів надання адміністративної послуги, класифікації цих послуг, відповідальності за порушення стандартів та багатьох інших проблем, надзвичайно важливих для практичної реалізації норм закону. Значно зростає кількість досліджень, в яких автори тією чи іншою мірою торкаються в своїх дослідженнях механізму надання адміністративних послуг. Якщо на першому етапі вчені звертали увагу, переважно, на загальні питання інституту адміністративних послуг (І.В. Венедіктова, Е.Ф. Демський, Г.М. Писаренко), то сьогодні переважна більшість досліджень присвячується практичним аспектам: досліджуються процедурні аспекти надання платних послуг (О.Г. Бондар), надання адміністративних послуг конкретними органами (Ж.В. Завальна, Ю.М. Ільницька, І.В.Кріщак, Є.О. Легеза, Л.О.Фещенко) та в окремих сферах народного господарства (О.В.Кацуба), надання окремих видів адміністративних послуг та правові підстави (О.Л.Дзюбенко, О.М. Соловйова).

Разом з тим на сьогодні недостатньо уваги звертається на з'ясуванні правового статусу суб'єктів надання адміністративної послуги. В п. 3 ст. 1 закону України «Про адміністративні послуги» визначено термін «суб'єкт надання адміністративної послуги». При цьому в ст. 12 та ст. 13 цього нормативного акта визначається статус посередника між суб'єктом звернення і суб'єктом надання адміністративної послуги. Така логічна схема вимагає більш ґрунтовного дослідження суб'єктів надання, звернення та посередника між ними.

Метою даної статті є визначення правового статусу суб'єктів звернення щодо надання адміністративної послуги, суб'єкта надання такої послуги та посередника між цими суб'єктами.

Виклад основного матеріалу

В Україні на сьогодні формується правове поле, в якому реалізуються правовід-

носини з надання адміністративних послуг. В основі його формування та подальшого розвитку лежить Конституція України, в ст. 1 якої нашу державу визначено соціальною та правовою державою [1]. Основним нормативним актом, який регулює правовідносини з надання адміністративних послуг є закон України «Про адміністративні послуги». В преамбулі робиться наголос, що закон направлений на створення правових засад реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг. Виходячи з цього в ч. 2 ст. 1 цього нормативного акту законодавчо закріплюється визначення суб'єктів звернення – фізична особа, юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг. Крім цього, в ч. 3 ст. 1 закону визначається суб'єкт надання адміністративної послуги. Під ним законодавець розуміє орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

О. В. Зайчук та Н.М.Оніщенко визначають суб'єкта права як особу чи організацію, за якими дер¬жава визнає здатність бути носіями суб'єктивних прав і юридичних обов'язків [17, с. 438]. При цьому в науковій літературі цей термін використовується як синонім до терміну суб'єкт правовідносин.

Т. О. Мацелик, досліджуючи суб'єктів адміністративного права та синтезуючи думки таких вчених як С. С. Алексєєв, Д. Н. Бахрах, В.К. Колпаков, розуміє під ними самостійну, незалежну в межах закону, правову особу (індивід або організація), якій властиві власні інтереси, цілі, воля (проявляється в адміністративній правосуб'єктності) та яка має здатність вступати в адміністративно-правові відносини [12, с. 160].

Г.М. Писаренко відмічає, що суб'єктний склад відносин щодо надання адміністративних послуг включає «заявника» – фізичну чи юридичну особу, яка звернулася до уповноваженого державою суб'єкта з проханням виконати певну діяльність для задоволення певного інтересу, та «уповноваженого органу» – органа виконавчої влади чи органа місцевого самоврядування, що, згідно з законом, наділено повноваженнями надавати відповідні адміністративні послуги [16, с. 113].

На сьогодні існує великий плюралізм думок стосовно правового статусу суб'єктів суспільних відносин. Так, А.В. Панчишин трактує його як багатоаспектну, комплексну універсальну категорію, що має стабільну чітку структуру та встановлює характер і принципи взаємодії суб'єктів суспільних відносин між собою, а також шляхом визначення їх прав, обов'язків та гарантій їх реалізації, визначає місце суб'єкта в системі правовідносин [15, с. 95].

Закон України «Про адміністративні послуги» однозначно трактує поняття «заявника» – це суб'єкти звернення, якими є юридичні та фізичні особи. Правовий статус фізичних осіб закріплений основними нормативними актами: Конституцією України, Цивільним кодексом України, Господарським кодексом України, Законами України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» тощо. Оскільки мова йде про відносини щодо надання адміністративних послуг, то необхідно звернути увагу те, що юридичні та фізичні особи, в даному випадку, є суб'єктами саме адміністративних правовідносин. При цьому такі особи отримують адміністративно-правовий статус, під яким, наприклад, В.Б. Авер'янов розуміє комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, які закріплені за відповідним суб'єктом нормами адміністративного права [9, с. 97]. Це означає, що їх правовий статус додаткового регулюється Кодексом України про адміністративні правопорушення, Кодексом адміністративного судочинства та цілою низкою інших нормативних актів. Враховуючи те, що мова йде про суб'єкта саме звернення, то його правовий статус можна визначити як комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав, обов'язків та гарантій, що закріплені за фізичними та юридичними особами, які звертаються

за отриманням адміністративної послуги, і зафіксовані відповідними нормами законодавства про адміністративні послуги. Слід також відмітити, що адміністративно-правовий статус фізичних та юридичних осіб в даному випадку має важливу специфічну особливість – він визначаться не щодо усіх таких осіб, а лише до тих, які звертаються за отриманням адміністративної послуги.

За загальним правилом, елементом правового статусу суб'єкта правовідносин в сфері надання адміністративної послуги є адміністративна правосуб'єктність, яка складається правоздатності та дієздатності. До того ж іншим елементом правового статусу є суб'єктивні права та обов'язки (компетенція), які закріплені нормами законодавства про надання адміністративних послуг. Слід відмітити, що головним правом «заявника» є право на звернення за наданням адміністративної послуги та право на отримання такої послуги у випадку дотримання норм закону. Водночас в п. 2-3 ст. 9 Закону України «Про адміністративні послуги» встановлені певні обмеження. Як наслідок, якщо фізична особа наділяється правом на отримання адміністративної послуги незалежно від реєстрації її місця проживання чи місця перебування, то юридична особа отримує право на отримання адміністративної послуги лише за місцезнаходженням такої особи або у випадках, передбачених законом, – за місцем провадження діяльності або місцезнаходженням відповідного об'єкта.

Важливим правом суб'єкта звернення є вибір способу подання заяви – особисто, поштою або за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку. В ст. 6 закону зафіксовано право суб'єкта звернення на безоплатне отримання інформації про адміністративні послуги та порядок їх надання. Таке право реалізується через надання безоплатного доступу до Реєстру адміністративних послуг, розміщеного на Урядовому порталі, функціонування цілодобової Урядової телефонної довідки та інформування таких суб'єктів через засоби масової інформації. В той же час, з норм ст. 7 закону України «Про адміністративні послуги» можна зробити висновок, що суб'єкт звернення має право на належну якість отримання адміністративної послуги. Також, суб'єкт звернення має право на отримання адміністративної послуги в межах граничного строку, визначено законом (30 календарних днів).

До обов'язків суб'єкта звернення слід віднести обов'язок надати відповідні документи, перелік та вимоги яких, визначено п. 7 ст. 9 закону «Про адміністративні послуги» та іншими нормативними актами. При цьому гарантією реалізації права звернення є заборона суб'єкта надання адміністративної послуги вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію для надання адміністративної послуги, не передбачені законом. Крім того, обов'язком суб'єкта звернення є сплата вартості адміністративної послуги (адміністративного збору), якщо вона передбачена законом.

Нарешті до суб'єктів надання адміністративної послуги закон України «Про адміністративні послуги» відносить орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

Дані факти дають підставу проаналізувати те, що вжитий в законі «Про адміністративні послуги» термін «орган виконавчої влади» у чинному законодавстві офіційно не закріплений [10, с. 127]. Так найчастіше під цим терміном розуміють віднесений Конституцією і законами України до системи органів виконавчої влади і організаційно самостійний елемент державного апарату (механізму держави), який наділено чітко окресленим обсягом повноважень виконавчої влади (компетенцією) відповідно до покладених на нього завдань і функцій, складається зі структурних підрозділів і посад, що обіймають державні службовці [14, с. 150].

В законі України «Про адміністративні послуги» в якості суб'єкта надання адміністративної послуги визначено інший державний орган. Але при цьому, на нашу думку, зовсім не зрозуміло, що розуміє законодавець під цим визначенням. У ч. 2 ст. 59 Конституції згадуються державні органи, а за змістом положення ч. 3 ст. 5 за-

значено про «орган держави» [1]. До речі С.В.Глущенко, досліджуючи конституційно-правовий статус державного органу, під державним органом розуміє відокремлену і відносно самостійну складову механізма держави, наділену юридично встановленими владними повноваженнями для здійснення поставлених завдань, що безпосередньо пов'язані з виконанням певної функції держави [11, с. 29]. Також, відповідно до положень ст. 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України [1]. Таким чином представляється, що законодавець, визначивши суб'єктом надання адміністративної послуги орган виконавчої влади та інший державний орган, під останнім розумів орган законодавчої або судової влади. За загальним правилом, органом законодавчої влади, відповідно до ст. 75 Основного закону, є Верховна Рада України. На останнє відповідно до ст. 1 закону України «Про судоустрій і статус суддів» судова влада в Україні відповідно до конституційних засад поділу влади здійснюється незалежними та безсторонніми судами, утвореними згідно із законом [5].

Крім цього, в системі державних органів особливе місце (не відноситься до конкретної гілки влади) посідає Президент України та органи прокуратури.

Таким чином, «інший державний орган» як суб'єкт надання адміністративної послуги вимагає уточнення з точки зору його правового статусу в законі України «Про адміністративні послуги».

До того ж , в якості суб'єкта надання адміністративної послуги в законодавстві окремо визначено орган влади Автономної Республіки Крим. Але Я.О.Овдієнко вважає, що органи публічної влади АРК не можна вважати органами регі¬онального самоврядування, органами державної влади, органами місцевого самоврядування. Вони мають притаманний лише їм різновид публічної влади – владу автономії [13]. При цьому правовий статус органів влади АРК закріплений в Законі України «Про Автономну Республіку Крим» [4].

В ч. 2 ст. 2 закону України «Про місцеве самоврядування» вказується, що місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. В ст. 5 цього нормативного акту визначено, що система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення [3]. В законі є визначення територіальної громади, представницького органу місцевого самоврядування, загальних зборів, районних та обласних рад, виконавчих органів рад, органів самоорганізації населення. Виходячи з положень цього нормативного акту можна зробити висновок про те, що термін «орган місцевого самоврядування» має збірний характер і включає до себе представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування.

Суб'єктом надання адміністративних послуг є посадові особи вище проаналізованих державних органів. В законі України «Про державну службу», який вступає в силу з 01.01.2014 р. визначено термін «посада державної служби» як визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками у межах повноважень [6].

Особливістю правового статусу вище розглянутих органів є делеговане право надавати адміністративні послуги. При цьому в ст. 5 закону України «Про адміністративні послуги вказується, що суб'єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо надання адміністративної послуги встановлюються виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо

надання адміністративних послуг. Досить складним у зв'язку з цим є наприклад статус Міністерства доходів і зборів, яке утворено Указом Президента України від 18.03.2013 № 141/2013. В п. 7 ч. 4 Положення про Міністерство доходів і зборів до компетенції цього органу віднесено надання відповідно до закону в межах своїх повноважень адміністративних послуг. При цьому суб'єкт надання адміністративної послуги може визначатися тільки законом. З іншої сторони в Положенні визначено, що Міністерство доходів і зборів України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, а в законі України «Про адміністративні послуги» в якості суб'єкта надання адміністративних послуг встановлено органи виконавчої влади, до системи яких, відповідно до ч. 1 ст. 1 закону України «Про центральні органи виконавчої влади» відносяться міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади [7].

Слід звернути увагу на те, що головним елементом правового статусу суб'єкта надання адміністративної послуги є його права та обов'язки. При цьому, особливістю правого статусу є його направленість на забезпечення публічно-сервісної діяльності, під якою Г.М. Писаренко розуміє діяльність держави та органів місцевого самоврядування по забезпеченню такого порядку їх взаємодії з населенням, конкретними приватними (фізичними та юридичними) особами, за яким останні здатні ефективно реалізовувати свої права та законні інтереси [16, с. 19]. Це означає, що правовий статус суб'єктів надання адміністративної послуги зміщений в сторону обов'язків. Так, наприклад, відповідно до п. 2 ст. 6 закону України «Про адміністративні послуги» суб'єкти надання адміністративних послуг зобов'язані забезпечити: облаштування у місцях прийому суб'єктів звернень інформаційних стендів із зразками відповідних документів та інформації в обсязі, достатньому для отримання адміністративної послуги без сторонньої допомоги; створення та функціонування веб-сайтів, на яких розміщується інформація про порядок надання відповідних адміністративних послуг, режим доступу до приміщення, в якому здійснюється прийом суб'єктів звернень, наявність сполучення громадського транспорту, під'їзних шляхів та місць паркування; здійснення посадовими особами прийому суб'єктів звернень згідно з графіком, затвердженим керівником відповідного суб'єкта надання адміністративних послуг; надання суб'єкту звернення, який звернувся за допомогою засобів телекомунікації (телефону, електронної пошти, інших засобів зв'язку), інформації про порядок надання адміністративних послуг; видання довідково-інформаційних матеріалів про адміністративні послуги та безоплатне поширення таких матеріалів у приміщеннях, в яких здійснюється прийом суб'єктів звернень; облаштування скриньки для висловлення суб'єктами звернень, зауважень і пропозицій щодо якості надання адміністративних послуг, проведення щорічного аналізу таких зауважень і пропозицій, вжиття відповідних заходів [2].

Однак, слід зауважити, що суб'єктом надання адміністративних послуг на кожну адміністративну послугу, затверджуються інформаційна і технологічна картки. Відповідно до п. 9-11 ст. 9 закону України «Про адміністративні послуги» суб'єкт надання адміністративної послуги зобов'язаний: забезпечити безоплатне надання документів або інформації, необхідних для надання такої послуги не пізніше трьох робочих днів з дня отримання запиту від суб'єкта надання адміністративної послуги, якщо інше не передбачено законом; вживати заходів щодо розбудови системи міжвідомчої електронної взаємодії, забезпечення безоплатного та відкритого доступу до своїх інформаційних систем та баз даних, якщо інше не передбачено законом; відповідно до закону забезпечити зберігання та захист інформації, отриманої в результаті надання адміністративної послуги. Крім цього він зобов'язаний забезпечити можливість безоплатного одержання суб'єктами звернення у достатній кількості відповідних бланків документів, а також забезпечити вільний доступ до своїх приміщень, в яких здійснюється прийом суб'єктів звернень, у тому числі належні умови для доступу осіб

з обмеженими фізичними можливостями (наприклад, створення пандусів тощо).

Суб'єкт надання адміністративних послуг, за загальним правилом, зобов'язаний надати таку послугу у встановлений законом граничний термін. В той же час, суб'єкт зобов'язаний подавати інформацію про надання адміністративної послуги через внесення відомостей до Реєстру адміністративних послуг.

До прав суб'єкта надання адміністративних послуг слід віднести право на отримання адміністративного збору у передбачених законом випадках.

Висновки

На підставі проведеного дослідження можна зробити висновок про те, що на сьогодні дослідження правового статусу суб'єктів звернення та суб'єктів надання адміністративних послуг Україні знаходяться на початковій стадії. Законодавством в якості суб'єктів звернення визначено фізичних та юридичних осіб, а в якості суб'єктів надання адміністративних послуг – орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги. При цьому недостатньо врегульованим є статус іншого державного органу.

Перспективними в найближчому майбутньому є дослідження статусу адміністративних центрів та адміністратора, а також місця в структурі правовідносин з надання адміністративних послуг.

Дані висновки можуть бути використані надалі для дослідження про-блем інституту адміністративних послуг та суміжних із цим питанням проблем.

Література

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80

2. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI : [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5203-17

3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР : [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80

4. Про Автономну Республіку Крим: Закон України від 17.03.1995 № 95/95-ВР : [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/95/95-%D0%B2%D1%80/parao21#o21

5. Про судоустрій і статус суддів: закон України від 07.07.2010 № 2453-VI : [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2453-17

6. Про державну службу: закон України від 17.11.2011 № 4050-VI : [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17

7. Про центральні органи виконавчої влади: закон України від 17.03.2011 № 3166-VI : [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3166-17

8. Про Міністерство доходів і зборів: Указ Президента України.від 18.03.2013 № 141/2013 : [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/141/2013

9. Адміністративне право України. Академічний курс: [підручник]: у 2 т. / [ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін.]. – К.: Юрид. думка, 2007 – Т. 1: Загальна частина. – 2005. – 536 с.

10. Бевзенко В.М. Участь органів виконавчої влади в адміністративному судочинстві [Текст]/ В.М. Бевзенко // Науковий вісник Національного університету ДПС України. – 2010. – №2. – С. 127-134

11. Глущенко С.В. До питання про конституційно-правовий статус державного органу [Текст] / С.В. Глущенко // Адвокат. – 2012. – №6. – С. 28-33

12. Мацелик Т.О. Суб'єкти адміністративного права: поняття та види [Текст] / Т.О. Мацелик // Науковий вісник Національного університету ДПС України. – 2009. – №3. – С. 159 – 164

13. Овдієнко Я.О. Влада Автономної Республіки Крим як окремий вид публічної влади [Текст] / Я.О. Овдієнко // Вісник Харківського національного універ-

АНОТАЦІЯ

У статті зроблено акцент на правовому статусі суб'єктів адміністративних правовідносин в сфері надання адміністративних послуг, розглянуто суб'єктів надання адміністративних послуг та суб'єктів звернення за наданням такої послуги, визначено проблемні аспекти їх правових статусів та перспективи подальших досліджень в цьому напрямку.

SUMMARY

The article is focused on the legal status of the subject of administrative relationship in providing of administrative services, discussed the subjects of administrative services and business application for the provision of such services, identified the aspects of their legal status and prospects for further researches in this direction.

ситету внутрішніх справ. – 2009. – №45 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vkhnuvs/2009_45/VV-45/VV-45_19.pdf

14. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посібник / [В. Б. Авер'янов, Н. В. Александрова, О. А. Банчук]; за заг. редакцією Куйбіди Р. О., Шишкіна В. І. – К. : Старий світ, 2006. – 576 с.

15. Панчишин А.В. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус» [Текст] / А.В.Панчишин // Часопис Київського університету права. – 2010. – №2. – С. 95-98

16. Писаренко Г. М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Г. М. Писаренко. – О., 2006. – 196 с.

17. Теорія держави і права. Академічний курс [Текст]: Підручник / За ред. О. В. Зайчука, Н.М.Оніщенко. — К.: Юрінком Інтер, 2006. — 688 с.