

## Адміністративні послуги та їх юридична природа

**Е. Ф. ДЕМСЬКИЙ**

*кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративного, фінансового та господарського права Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України*

**Постановка проблеми.** Надання адміністративних послуг в публічній сфері залишається малодослідженим, предметно не визначеним, законодавчо не врегульованим.

Аналіз останніх публікацій, зокрема, В. Б. Авер'янова, І. П. Голосніченка, М. Ф. Стахурського, які розглядали питання адміністративних послуг у визначенні предмета адміністративного права і не розглядали поняття адміністративних послуг, їх правового регулювання.

Невирішеними раніше частинами проблеми залишаються не визначеними поняття, ознаки та види адміністративних послуг, їх оплатність чи безоплатність, рівень нормативного врегулювання потребує удосконалення та уніфікації.

Ціль статті полягає в науковому обґрунтуванні ознак і видів адміністративних послуг, ступені оплатності та місця у сфері державного адміністрування, а також процесуальності (процедурності) їх надання.

Основні результати дослідження. В сучасних умовах фізична чи юридична особа щільно спілкується з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами задля (заради) вирішення особистих чи корпоративних питань щодо реалізації прав, свобод і законних інтересів установлених і закріплених Конституцією і законами України. Такі спілкування, врегульовані відповідними нормами права, набувають якості публічних, управлінських правовідносин, що реалізуються в процесі діяльності органів публічної адміністрації. В юридичній літературі таку діяльність прийнято вважати наданням адміністративних (управлінських) послуг [1, 95; 2, 29].

Закріплені у Конституції і законах України та інших нормативних актах права, свободи і законні інтереси приватних осіб за соціальним змістом можна виділити у дві групи: а) природні (основні) права (право на життя, право на повагу гідності, особисту недоторканість, свободу думки, слова, світогляду, право обирати в органи влади, право на повну загальну середню освіту, свобода літературної, наукової і технічної творчості тощо), реалізація яких майже не потребує втручання органів владних повноважень і надання адміністративних послуг; б) права, які потрібно набувати (об'єднання громадян у громадські організації чи політичні партії, право на підприємницьку чи господарську діяльність, право на мирні зібрання, мітинги і демонстрації, право на участь в управлінні державними справами, право на приватну власність, на соціальний захист тощо), хоча і визначені законодавством України, але їх реалізація пов'язана із втручанням органів владних повноважень і наданням з їх боку відповідних дозволів, ліцензій, сертифікатів, посвідчень проведення реєстрацій тощо, які в одночас є обов'язковими

ми для приватної особи у разі реалізації нею своїх прав, свобод і законних інтересів, а в деяких випадках і здійснення певних обов'язків (декларування доходів, захист Батьківщини та ін.). Набуття таких прав умовно можна віднести до послуг, які надаються органами владних повноважень.

Надання таких послуг інколи займає ключове місце у системі засобів забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів приватних осіб у публічній сфері, на що неодноразово звертали увагу провідні вітчизняні вчені в галузі адміністративного права.

Досліджуючи предмет галузі права, вони переконливо доводять, що функціональна структура державного управління залишається незмінною, але співвідношення між управлінськими функціями весь час змінюється залежно від напрямів економічної та соціальної політики держави, від особливостей розвитку ринкових відносин, що домінуючими відносинами у змісті предмета адміністративного права є обслуговування прав і законних інтересів приватних осіб, що служіння держави народові здійснюється шляхом надання адміністративних послуг [3, 551]. Отже, відбувається зміна теоретико-методологічних підходів до визначення предмета адміністративного права, його місця в системі правового регулювання суспільних відносин в сучасних умовах. Більш того академік Авер'янов В.Б. неодноразово у своїх працях наголошує на забезпечення пріоритету прав людини [3, 550-551] та запровадження «людиноцентристської» ідеології — служіння держави інтересам людини [4, 4].

На відміну від послуг цивільно-правового характеру (публічного договору) адміністративні послуги характеризуються певними особливостями, наявність яких відрізняє їх від цивільно-правових чи господарських послуг (договорів). До таких особливостей, ознак чи критеріїв відносяться:

а) адміністративні послуги надаються виключно органами владних повноважень — органами державної влади; уповноваженими на те державними підприємствами, установами, організаціями; органами місцевого самоврядування — в порядку здійснення ними завдань і функцій в межах, визначених законом;

б) надання адміністративних послуг пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними чи юридичними особами прав, свобод і законних інтересів шляхом вирішення відповідних процедурних питань;

в) надання адміністративних послуг презюмується (вбачається) за рахунок коштів державного чи місцевого бюджетів, тобто має бути безоплатним;

г) компетенція органів владних повноважень щодо надання певного виду послуг визначається законодавством і відповідно до затверджених стандартів.

Всі інші ознаки: надання послуг за зверненням осіб, згода сторін, оплатність, вчасність, простота процедури, зручність, відкритість, задоволеність, безпечність, зручність, ввічливість, доступність, професійність не є ознаками чи особливістю лише адміністративних послуг, а носять характер загальних ознак, які притаманні будь-яким видам послуг — цивільно-правовим, господарським, медичним, транспортним, будівельним, адміністративним тощо.

На відміну від публічних послуг (договорів) цивільно-правового характеру, в яких ціннісні якості послуги споживаються в процесі її надання, корисний ефект адміністративних послуг виникає не стільки від процесу надання і споживання самої послуги, скільки від надання суб'єкту звернення відповідних повноважень

для самостійного задоволення власних потреб морального, матеріального чи особистого (індивідуального) характеру. Ця споживча ознака відмежовує надання адміністративних послуг від інших форм і методів (видання актів управління, організаційно-методичне та матеріально-технічне забезпечення, застосування заходів заохочення і примусу), що реалізуються в державному управлінні. В цьому зв'язку надання адміністративних послуг виходить за межі класичного розуміння предмета правового регулювання адміністративного права, носить процедурний характер щодо вирішення конкретних адміністративних справ і складає певну систему проваджень у сфері управління [5, 185-198], а сама послуга спрямована на визнання, встановлення та забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів приватних осіб.

Аналіз змісту прав, свобод і законних інтересів, які потрібно набувати відповідно до законодавства шляхом отримання адміністративних послуг дозволяє виділити дві групи послуг, що мають принципове значення в частині їх оплатності чи безоплатності. Це обов'язкові і додаткові (необов'язкові) послуги для забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів приватної особи.

Обов'язкові послуги — це такі послуги без отримання (надання) яких не може бути реалізовано суб'єктивне право приватної особи, в результаті чого не буде забезпечена реалізація прав громадян, визначених Конституцією і законами України. Ненадання чи неотримання послуги може поставити під загрозу матеріальний стан та благополуччя приватної особи, позбавити її можливості забезпечення власних потреб, реалізації права на працю і достойного заробітку та життєзабезпечення в цілому.

Цікаво, що законодавець намагається обов'язкові послуги вивести (установити) на рівень не тільки закріпленого права особи, але й вивести на рівень обов'язку особи щодо їх реалізації. Наприклад, реєстрація транспортних засобів, здійснення технічного огляду транспортних засобів, заняття торгівельною діяльністю, підтвердження права власності на цінні папери, діяльність на фондовому ринку, провадження (здійснення) господарської діяльності, отримання паспорту чи іншого документу, що посвідчує особу власника, реєстрація місця проживання чи перебування тощо. Звернення особи за наданням таких послуг є обов'язковим. У разі не звернення і неотримання таких послуг Кодексом України про адміністративні правопорушення (статті 121, 1602, 1636, 164, 197) передбачена адміністративна відповідальність. Отже, законодавець примушує приватну особу звертатися до органу владних повноважень за наданням такої послуги. До речі, реєстрація шлюбу, народження, смерті теж є в певному сенсі примусом, оскільки законодавець підтримує всю повноту захисту сімейних відносин у юридично оформлених шлюбах, встановлює певні строки реєстрації народження чи смерті, за недотримання яких передбачається застосування відповідних заходів примусу. В цьому зв'язку виникає дискусійне питання: чи є це адміністративна послуга, чи підлягає оплаті її надання? Можливо при наданні таких послуг обмежитися відшкодуванням органу владних повноважень лише фактичних витрат — вартість матеріалів, але не оплати за саму діяльність виконавця.

Додаткові послуги — це такі послуги, отримання чи неотримання яких не впливає на реалізацію основних прав приватної особи, закріплених Конституцією і Законами України. Це послуги, що надаються понад загальноприйнятій

рівень (мінімум) життєдіяльності. До таких послуг можна віднести дозвіл на придбання (не реєстрацію, а придбання) зброї, видачу посвідчення мисливця, видачу посвідчення на право керування транспортним засобом, видачу контрольної картки обліку добутої дичини і порушень правил полювання, видачу дозволу на любительську рибну ловлю, зміну прізвища, ім'я та по батькові, проведення акредитації, здійснення в певних випадках сертифікації, верифікації, нострифікації, акредитації тощо. Такі послуги суттєво не впливають на життєзабезпечення людини, носять «надлишковий» або допоміжний характер задоволення потреб по інтересах тому, звичайно, не викликають питань щодо їх оплатності.

У загальноприйнятому розумінні надання послуги передбачає її оплатність. не є виключенням й надання адміністративних послуг. поширена серед вчених-юристів думка, що адміністративні послуги є певним оновленням змісту адміністративного права має своє право на існування, якщо не більше — адміністративні послуги формують певним чином і адміністративний процес. Але автор презентує своє бачення цієї проблеми у частині оплати за надані послуги.

Насамперед усі державні інституції і ті, що надають адміністративні послуги, утримуються за кошти державного чи місцевого бюджетів, що наповнюються тими ж самими (фізичними чи юридичними) приватними особами, яким надаються адміністративні послуги. Отож, ми наймаємо чиновників на роботу, утримуємо їх і за виконання ними своїх обов'язків, завдань і функцій держави, повноважень щодо надання послуг маємо окремо, додатково їм сплачувати.

Така ситуація склалася в результаті законодавчо неврегульованого, побудованого за аналогією цивільно-правових конструкцій і запровадженого в сферу публічних відносин сумнівного походження інституту адміністративних послуг, який здійснює вплив на приватну особу — учасника управлінських відносин не тільки організаційно, а й матеріально. На підставі цього при державних інституціях утворилися чисельні госпрозрахункові, інколи під назвою державні підприємства, установи, заклади, окремі підприємці для надання адміністративних послуг, обов'язковість яких є необхідною умовою для реалізації прав, свобод і законних інтересів приватної особи в публічній сфері і, зрозуміло, не безкоштовно, а з метою отримання прибутку. Це проковує зрощування державних інституцій з бізнесовими структурами. Проникнення у сферу управління бізнесу перетворює управління із державної інституції в ринкову, відбувається капіталізація державного управління і складається псевдодемократична система реалізації і захисту прав, свобод і законних інтересів приватних осіб. У осіб, які здійснюють управління державою чи справами держави відбувається заміщення правових та моральних цінностей матеріальними. Плата за обов'язкові державні послуги одержує своє офіційне визнання і це не небезпечно для суспільства. Тому щоб частково нейтралізувати негативні наслідки, на думку автора, є два напрямки:

— перший найбільш радикальний — адміністративних послуг зовсім не існує, а є лише сумлінне, безоплатне виконання органом владних повноважень своїх обов'язків, а за вчинення дій, які є необхідною умовою для реалізації прав приватної особи відшкодовуються лише фактичні витрати на виготовлення відповідною адміністрацією акту, що на сьогодні не реально. Процес капіталізації державного управління розпочався і, крім того, є певні правові та наукові обґрунтування щодо адміністративних послуг;

— другий найбільш об'єктивний. Оскільки послуга як соціальне явище реально існує варто терміново врегулювати надання послуг на законодавчому рівні та чітко визначити умови надання: оплатно чи безоплатно. На наш погляд, оплатно можуть надаватися тільки додаткові (необов'язкові) послуги, а обов'язкові послуги, неотримання яких переслідується юридичною відповідальністю, мають надаватися на безоплатній основі і як виключення можна лише допустити відшкодування фактично витрачених затрат, але не оплату за саму діяльність органу владних повноважень. проте вивчення стандартів надання адміністративних послуг, передбачених нормативними актами [6, 7, 8, 9] дає підстави вважати, що головною метою надання послуги є отримання прибутку органом владних повноважень, його структурними підрозділами чи державою в цілому і ніякої «людиноцентристської» ідеології, про яку так часто нагадують провідні науковці та політики тут немає.

Залишається ціла низка не вирішених питань, а саме:

— не визначено на законодавчому рівні поняття, ознаки та види адміністративних послуг;

— має місце надання адміністративних послуг підприємствами, установами, закладами, що не мають статусу бюджетних організацій;

— справлення плати за надання адміністративних послуг здійснюється без надання інформації споживачеві про економічне обґрунтування фактичних витрат, пов'язаних з їх наданням;

— поділ однієї за змістом адміністративної послуги на кілька платних послуг;

— невизначеність критеріїв: за якими відповідна діяльність органів владних повноважень може бути віднесена до адміністративних послуг; за якими послуги поділяються на платні та безоплатні; за якими встановлюється вартість послуги; за якими здійснюється розмежування функцій управління і безпосередніх обов'язків органа владних повноважень (посадової особи) щодо надання адміністративних послуг тощо.

З огляду на аналіз особливостей надання адміністративних послуг доцільно зробити декілька висновків:

— висновок перший: адміністративна послуга — це вчинення органом (посадовою особою) владних повноважень дій, які забезпечують юридичне оформлення надання суб'єкту звернення відповідних повноважень, що спрямовані на набуття, зміну чи припинення прав і обов'язків для задоволення власних потреб морального, матеріального або особистого характеру. Предметом адміністративної послуги виступає не сама дія органа (посадової особи) владних повноважень, а результат здійснення ними завдань, функцій та обов'язків у межах своїх повноважень, згідно з чинним законодавством, у вигляді надання (вручення) фізичним чи юридичним особам відповідного адміністративного (управлінського) акту — свідоцтва, паспорта, ліцензії, дозволу тощо — для отримання ними корисного ефекту;

— висновок другий: адміністративна послуга — це сфера управлінських відносин. Процедура надання послуг встановлює права і обов'язки органа (посадової особи) владних повноважень є частиною управлінської діяльності і водночас частиною адміністративного процесу, а норми, які регулюють відносини адміністративних послуг складають частину системи норм адміністративного процесуального права.

Найістотніші властивості (умови), що притаманні відносинам у сфері надання послуг, вимагають закріплення на законодавчому рівні відповідних процедурних дій органів публічної адміністрації, які б забезпечили доступність, простоту, оперативність, фаховість, повноту та компетентність реалізації та захист прав, свобод і обов'язків та інтересів фізичних чи юридичних осіб;

— висновок третій: адміністративна послуга — це система взаємопов'язаних прав і обов'язків суб'єктів звернення і органів (посадових осіб) владних повноважень, здійснення яких є обов'язком, а за не вчинення певних дій чи не здійснення обов'язків передбачена юридична відповідальність чи осуд держави (реєстрація транспортних засобів, зброї, місця проживання чи перебування, шлюбу, народження, отримання паспорта, військовий облік, технічних огляд транспортних засобів тощо), не можуть бути оплатними. І лише послуги, які за своїм соціальним призначенням відносять до необов'язкових (наприклад, дозвіл на придбання зброї, зміна прізвища, ім'я та по батькові, зайняття певними видами господарської, освітянської, медичної, фармацевтичної, комунальної та інших видів діяльності) можуть бути оплатними без утворення і залучення суб'єктів господарювання та посередницьких структур.

Загальна концепція укладання договору про послуги та справляння плати за надання послуг закріплена цивільно-правовою конструкцією публічного договору (статті 633, 901-907 ЦКУ) є неприпустимою (непридатною) для надання адміністративних послуг ні за аналогією закону, ні за аналогією права. Застосування норм приватного права в наданні адміністративних послуг впливає на комерціалізацію діяльності органу (посадової особи) владних повноважень, приводить до втрати ціннісних орієнтирів публічних відносин, закріплених Конституцією України, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави;

— висновок четвертий: адміністративна послуга — це визначена на законодавчому рівні діяльність органів (посадових осіб) владних повноважень щодо створення умов для реалізації і захисту прав і законних інтересів або виконання обов'язків фізичними чи юридичними особами за їх зверненням з метою отримання визначеного законом корисного ефекту.

Надання адміністративних послуг як виду процесуальних відносин може бути здійснено лише суб'єктами владних повноважень визначених законом та за зверненням фізичних чи юридичних осіб. Законом мають бути чітко визначені порядок і умови надання послуг та обов'язки органів (посадових осіб) владних повноважень щодо надання адміністративних послуг. Надання адміністративних послуг повинно визначатися виключно законом, а розмір оплати обмежуватися фактичними витратами на їх надання;

— висновок п'ятий: не можуть бути адміністративними послугами будь-які дії, спрямовані на забезпечення:

- а) контрольно-наглядової діяльності органів владних повноважень;
- б) застосування органами владних повноважень заходів примусу, в тому числі і адміністративної відповідальності;
- в) процедури оскарження неправомірних дій чи бездіяльності органа владних повноважень або його посадових осіб;
- г) провадження за ініціативою органа владних повноважень.

У нормативних актах Кабінету міністрів України [6, 7, 8] пропонується підвищення розміру плати за адміністративну послугу, яка несе загрозу інтересам суспільства — є соціально необґрунтованим, навіть аморальним. На думку автора, ні за які гроші неможна допустити надання послуг, які містять у собі певну загрозу інтересам суспільства, здоров'ю громадян або довкіллю. Якщо така господарська діяльність відбувається, то потрібно вимагати від власника вчинення заходів щодо убезпечення від негативних наслідків, а не давати можливість купувати послугу за гроші.

Зазначені дискусійні питання про надання адміністративних послуг не є вирішеними, потребують подальшого дослідження як на науковому так і на практичному рівнях.

### ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. *Голосніченко І. П., Стахурський М. Ф.* Адміністративний процес: Навч. посібник / І. П. Голосніченко, М. Ф. Стахурський. — К.: ГАН, 2003. — 256 с.

2. *Авер'янов В. Б.* Характер предмета адміністративного права: уточнення доктринальної оцінки // Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Факт, 2003. — С. 27-29.

3. *Авер'янов В. Б.* Предмет, метод і принципи адміністративного права // адміністративне судочинство України: підруч. / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов. / за заг. ред. О. М. Пасенюка. — К.: Юрінком Інтер, 2009. — С. 544-557.

4. *Авер'янов В.* Оновлення доктринальних засад українського адміністративного права у світлі євроінтеграційних вимог // Юридична Україна. — 2010. — № 3. — С. 4-10.

5. *Демський Е. Ф.* адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е. Ф. Демський. — К.: Юрінком Інтер, 2008. — 496 с.

6. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р // Офіційний вісник України. — 2006. — № 7. — Ст. 376.

7. Концепція проекту Закону України «Про адміністративні послуги» : Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. // урядовий кур'єр. — 2009. — № 119. — 7 липня.

8. Деякі питання надання державних платних (адміністративних) послуг, видачі документів дозвільного характеру: Постанова Кабінету Міністрів України від 1 липня 2009 р. №724 // Офіційний вісник України. — 2009. — № 53. — Ст. 1839.

9. Про заходи щодо упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 737 // Офіційний вісник України. — 2009. — № 54. — Ст. 1871.

### **Демський Е. Ф. Адміністративні послуги та їх юридична природа**

**Анотація.** У статті досліджуються ознаки, види та місце адміністративних (управлінських) послуг в реалізації прав, свобод, обов'язків і законних інтересів фізичними чи юридичними особами в сфері публічних відносин, а також процедура їх адміністрування.

**Ключеві слова:** реалізація прав і свобод; сфера публічних відносин.

### **Демський Э. Ф. Административные услуги и их правовая природа**

**Аннотация.** В статье исследуются признаки, виды и место административных (управленческих) услуг в реализации прав, свобод, обязанностей и законных интересов физическими или юридическими лицами в сфере публичных отношений, а также их процедура администрирования.

**Ключевые слова:** реализация прав и свобод; сфера публичных отношений.

**Demskiy E. Administrative services and their legal nature**

**Annotation.** *Questions of the legal administrative services in the field of state administration. Signs, kinds and place of administrative services are probed in the article, in realization of rights, freedoms, duties and legal interests by physical or legal persons in the field of public relations, and also their procedure of administration.*

**Key words:** *enforcement of rights and freedoms, public relations.*

Стаття надійшла до редакції 15.10.2010.