

УДК 342.9

ДЕКЛАРАТИВНИЙ ПРИНЦИП НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Литвин М.О.

Інститут держави і права імені В.М. Корецького
Національної академії наук України

У статті досліджується проблема впровадження та застосування декларативного принципу в процесі надання адміністративних послуг в Україні. Розкривається ряд питань, які не розглядаються у працях науковців і практиків. Досліджується проблема визначення видів адміністративних послуг, у процесі надання яких можливе застосування декларативного принципу. Автор доводить необхідність визначення та законодавчого закріплення критеріїв встановлення можливості застосування декларативного принципу для конкретної адміністративної послуги. Проводиться порівняльний аналіз декларативного принципу із принципом мовчазної згоди в дозвільній системі у сфері господарської діяльності.

Ключові слова: адміністративна послуга, декларативний принцип, принцип мовчазної згоди, дозвільна система.

Постановка проблеми. Сучасний етап розвитку людиноцентристської демократії в Україні характерний нагальною необхідністю одночасного здійснення ефективних реформ у багатьох сферах, серед яких однією з ключових є сфера адміністративних послуг, що станом на сьогодні перебуває в стадії активного розвитку, характерній своїм головним спрямуванням – удосконаленням порядку надання адміністративних послуг і наближення відповідних процедур до рівня громад, що тісно пов'язує зазначену сферу з децентралізацією влади. У пошуку шляхів подібного вдосконалення беруть активну участь компетентні суб'єкти владних повноважень, бізнес і громадянське суспільство. Результати такого пошуку періодично знаходять своє відображення в різноманітних законопроектах. Так, 14 квітня 2017 року у Верховній Раді України було зареєстровано проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про адміністративні послуги» щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг» № 6388 (далі – Проект) [1], ініційований Міністерством економічного розвитку і торгівлі України з метою вдосконалення процесу надання адміністративних послуг та уточнення окремих

аспектів створення й організації роботи Центрів надання адміністративних послуг. Проект, зокрема, передбачає введення декларативного принципу надання адміністративних послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання адміністративних послуг були предметом науково-теоретичних досліджень таких вчених, як В. Авер'янов, О. Андрійко, Ю. Битяк, І. Бородін, І. Голосніченко, Є. Додін, О. Іващенко, Р. Калюжний, В. Колпаков, Т. Коломоєць, А. Комзюк, І. Коліушко, О. Кузьменко, І. Лазарев, Д. Лук'янець, О. Миколенко, Н. Мироненко, В. Перепелюк, В. Поліщук, Б. Савченко, М. Тищенко та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Питання ефективної організації надання адміністративних послуг із застосуванням декларативного принципу є новим, що зумовлює його актуальність та потребу дослідження.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є дослідження проблем впровадження та застосування декларативного принципу у провадженнях щодо надання адміністративних послуг в Україні.

Виклад основного матеріалу. Так, Проектом передбачене внесення змін до Закону України «Про адміністративні послуги» (далі – Закон) [2]. У пояснювальній записці до Проекту визначено,

що його метою є уточнення основних положень щодо надання адміністративних послуг. На досягнення цієї мети запропоновано зокрема: поширити дію Закону на відносини щодо набуття суб'єктами звернення прав на конкурсних засадах та стосовно об'єктів, обмежених у цивільному обігу, здійснення регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг; визначити поняття і можливість надання адміністративних послуг, у випадках передбачених законом, за декларативним принципом, а також положення щодо погоджувальних процедур під час надання адміністративних послуг; визначити типовий перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги, а також для анулювання результату наданої адміністративної послуги, якщо інше не передбачено законами. Головними нововведеннями Проекту стали, зокрема, впровадження декларативного принципу в процесі надання адміністративних послуг, який у тексті Проекту визначається як «спосіб, згідно з яким суб'єкт звернення отримує адміністративну послугу шляхом подання повідомлення (декларації) суб'єкту надання адміністративної послуги, у тому числі через адміністратора», та закріплення можливості селищних і міських рад створювати власні центри надання адміністративних послуг, що спрямовано на забезпечення процесу децентралізації влади шляхом збільшення повноважень місцевих громад у адмініструванні бізнесу та населення [1].

Не дивлячись на очевидну можливість спрощення, а відтак і вдосконалення процедури надання певних адміністративних послуг внаслідок упровадження декларативного принципу такого надання, Проект на даному етапі не вводить дієвих інструментів досягнення його мети. Перш за все, незрозумілим є передбачене Проектом доповнення частини другої статті 3 Закону абзацом другим, відповідно до якого надання адміністративних послуг за декларативним принципом здійснюється у випадках, передбачених законом, оскільки крім зазначеної норми Проект не передбачає внесення жодних змін до чинного законодавства, які б були спрямовані на визначення таких випадків.

Визначаючи в статті 1 Закону адміністративну послугу як 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, законодавець очевидно прагнув, зокрема, до унеможливлення ігнорування дій суб'єктів звернення, спрямованих на отримання адміністративних послуг. У цьому контексті слід звернути увагу на те, що в залежності від конкретного провадження з надання адміністративної послуги, рішення суб'єктів надання можуть різнитися. Можливі випадки бездіяльності, яка шляхом застосування декларативного принципу у визначених законом випадках фактично буде прирівняна до акта, яким задовольняється запит суб'єкта звернення. Передумовою ініціативи щодо впровадження цього принципу можна вважати вже підтверджену ефективність принципу мовчазної згоди, визначеного в статті 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері

господарської діяльності», відповідно до якої: «... суб'єкт господарювання набуває право на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності без отримання відповідного документа дозвільного характеру, за умови якщо суб'єктом господарювання або уповноваженою ним особою подано в установленому порядку заяву та документи в повному обсязі, але у встановлений законом строк документ дозвільного характеру або рішення про відмову у його видачі не видано або не направлено» [3].

Саме такий підхід закладається в основу декларативного принципу, що може бути впроваджений Проектом. При цьому визначення погоджувальної процедури (сукупність дій, що вчиняються суб'єктом надання адміністративної послуги під час проведення погодження документів (рішень), оформлення, надання інформації, висновків тощо, необхідних для надання адміністративної послуги), яким пропонується доповнити статтю 1 Закону є адаптованим визначенням дозвільної (погоджувальної) процедури (сукупність дій, що здійснюються адміністраторами та дозвільними органами під час проведення погодження (розгляду), оформлення, надання висновків тощо, які передують отриманню документа дозвільного характеру) [1], визначення якої також міститься в статті 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [3]. Головною відмінністю є використання у визначенні поняття погоджувальної процедури, запропонованого Проектом формулювання, що не зводить використання декларативного принципу виключно до дозвільних проваджень, а відтак побічно передбачає можливість розвитку декларативного принципу в частині його подальшого поширення на більшу кількість адміністративних послуг.

Не дивлячись на передбачену Проектом позитивну новелу щодо встановлення чітких підстав для відмови в наданні адміністративної послуги або скасуванні результату її надання, доцільним видається визначити на законодавчому рівні випадки, в яких адміністративні послуги надаються за декларативним принципом. Оскільки кількість адміністративних послуг відповідає кількості потреб громадян, на задоволення яких вони мають право, створення будь-якого переліку навряд чи може в повній мірі забезпечити досягнення практичного розширення кількості послуг, які надаються за декларативним принципом. У зв'язку з цим, слід звернутися до класифікації адміністративних послуг. Так, станом на сьогодні законодавство не містить жодних класифікацій, а найкоректнішою та найповнішою виглядає класифікація адміністративних послуг, за якою публічні послуги діляться на:

1. За критерієм рівня встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг та виду правового регулювання процедури їх надання: з централізованим регулюванням (закони України, акти Кабінету Міністрів); з локальним регулюванням (акти органів місцевого самоврядування); зі «змішаним» регулюванням (коли має місце одночасно і централізоване, і локальне регулювання).

2. За критерієм платності: платні, безоплатні.

3. За критерієм змісту публічно-службової діяльності щодо надання адміністративних послуг:

реєстрація; надання дозволу (ліцензії); сертифікація; атестація; верифікація; нострифікація; легалізація; встановлення статусу тощо.

4. За предметом (характером) питань, щодо вирішення яких звертаються приватні особи: підприємницькі (господарські); соціальні; земельні; будівельно-комунальні; житлові тощо [4].

Однак, повертаючись до аналізу законодавчого визначення поняття адміністративної послуги, для цілей даного дослідження доцільним виглядає доповнення наведеного переліку класифікацією адміністративних послуг за критерієм форми вираження результату. В даному випадку послуги умовно поділятимуться на адміністративні акти-документи та адміністративні акти-дії.

В обох випадках мова йде про індивідуальні акти органів публічної адміністрації, що носять яскраво виражений правозастосовний характер. За своїм юридичним змістом це – акти, в яких завжди отримують своє пряме вираження конкретні юридично-владні волевиявлення відповідних суб'єктів. Крім цього адміністративні акти публічного адміністрування спрямовані на розв'язання конкретних адміністративних справ, у тому числі шляхом персонального визначення поведінки адресатів. Уповноважені суб'єкти публічної адміністрації застосовують ці акти відповідно до встановленого порядку. Так, однією з обов'язкових вимог до адміністративних актів є відповідність останніх нормативним адміністративно-правовим актам, оскільки в перших насамперед формуються правові приписи, заборони, дозволи й умови їх використання. Дія адміністративних актів поширюється на конкретних осіб або їх визначені групи.

Однак, у першому випадку формою вираження результату надання адміністративної послуги буде документ, що відповідно до статті 1 Закону України «Про інформацію» є матеріальним носієм, що містить інформацію, основними функціями якого є її збереження та передавання у часі та просторі [5].

У другому випадку ж ідеться про адміністративні послуги, які не потребують видачі документів. Таким чином, їх формою вираження можуть бути акти-дії (окрім власне прийняття зазначених актів) або бездіяльність.

Враховуючи сутність декларативного принципу, викладену в тексті Проекту, очевидно є можливість його першочергового застосування саме до послуг, результати надання яких мають форму вираження адміністративних актів-дій, оскільки в провадженнях щодо надання таких послуг так званий «зворотній зв'язок» є мінімальним і відтак відсутня необхідність у здійсненні будь-якої процедурної оптимізації. Натомість надання за декларативним принципом адміністративної послуги – видачі свідоцтва України на знак для товарів і послуг, наприклад, наразі видається неможливим, оскільки процедура є комплексною й умовно поділяється на етапи, пов'язані з відкриттям провадження з надання адміністративної послуги, проведенням формальної й кваліфікаційної експертизи, повідомленням суб'єкта звернення про можливість отримання такої послуги, підтвердженням останнім свого волевиявлення шляхом сплати відповідного мита й зборів, і отримання відповідного свідоцтва [6].

З огляду на зазначене, доцільним для впровадження декларативного принципу надання адміністративних послуг в Україні видається доповнення Проекту положеннями, спрямованими на внесення до чинного законодавства змін у частині визначення кола послуг, для надання яких даний принцип може бути застосований. У протилежному випадку досліджуваний інструмент удосконалення інституту адміністративних послуг може запрацювати із суттєвою затримкою. Однак, функціонування декларативного принципу в провадженнях щодо надання згаданих адміністративних послуг має стати лише першим етапом його впровадження. Наступним кроком повинна бути оптимізація порядків надання адміністративних послуг у напрямку до забезпечення електронного надання відповідних послуг за декларативним принципом. Слід зазначити, що така оптимізація цілком відповідає Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні, схваленій Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16.11.2016 № 918-р [7]. У цьому контексті слід також звернути увагу на План заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні на 2017-2018 роки, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.06.2017 № 394-р, пункт 1 якого передбачає забезпечення впровадження надання пріоритетних послуг, запровадження надання яких в електронній формі передбачається першочергово шляхом: проведення реінжинірингу порядків надання пріоритетних послуг в електронній формі з метою їх спрощення та оптимізації; визначення стадії розвитку пріоритетних послуг та необхідного рівня довіри до схеми і засобу електронної ідентифікації відповідно до законодавства; внесення відповідних змін до нормативно-правових актів, які регулюють питання надання пріоритетних послуг, з урахуванням вимог Закону України «Про адміністративні послуги»; впровадження надання пріоритетних послуг в електронній формі та їх інтеграція до Єдиного державного порталу адміністративних послуг. Пункт 5 цього Плану заходів передбачає визначення подальшого переліку пріоритетних послуг, запровадження надання яких в електронній формі передбачається першочергово, відповідно до суспільних потреб [8]. Отже, мова йде про поступове переведення в електронну площину тих проваджень з надання адміністративних послуг, щодо яких планується спрощення відповідних паперових форм. Доцільним є інтеграція декларативного принципу в зазначену Концепцію шляхом поєднання дій, спрямованих на реалізацію першої й упровадження останнього.

Висновки і пропозиції. Таким чином, впровадження декларативного принципу надання адміністративних послуг в Україні виключно шляхом визначення понять цього принципу та погоджувальної процедури одночасно із зазначенням можливості їх застосування у випадках, встановлених законом, видається неякісною спробою копіювання згаданого принципу мовчазної згоди. Натомість, ефективно впровадження зазначених інструментів потребує доопрацювання Проекту в частині:

розробки й закріплення критеріїв визначення пріоритетних послуг, надання яких за декларативним принципом передбачається першочергово

(наприклад, шляхом класифікації адміністративних послуг за запропонованим критерієм форми вираження результатів їх надання);

доповнення положеннями, спрямованими на розробку плану дій щодо практичного впровадження декларативного принципу;

доповнення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні положеннями щодо оптимізації порядків надання адміністративних

послуг у напрямку до забезпечення електронного надання відповідних послуг за декларативним принципом;

доповнення положеннями, спрямованими на внесення до Плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні на 2017-2018 роки змін, спрямованих на практичну інтеграцію декларативного принципу в дану Концепцію.

Список літератури:

1. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про адміністративні послуги» щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг» № 6388 від 14.04.2017. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61645
2. Про адміністративні послуги. Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI / Офіційний вісник України – 2012 р., № 76, стор. 44, стаття 3067, код акту 63650/2012.
3. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності. Закон України від 06.03.2005 № 2806-IV / Офіційний вісник України від 14.10.2005, № 39, стор. 31, стаття 2429, код акту 33925/2005.
4. Адміністративна реформа для людини: науково-практичний нарис / Центр політико-правових реформ; за заг. ред. І. Б. Коліушка. – К., 2001. – 72 с. – С. 28.
5. Про інформацію. Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII / Відомості Верховної Ради України від 01.12.1992, № 48, стаття 650.
6. Про охорону прав на знаки для товарів і послуг. Закон України від 15.12.1993 № 3689-XII / Відомості Верховної Ради України від 15.02.1994, № 7, стаття 36.
7. Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.11.2016 № 918-р / Офіційний вісник України від 23.12.2016, № 99, стор. 259, стаття 3234, код акту 84163/2016.
8. Про затвердження Плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні на 2017-2018 роки. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.06.2017 № 394-р. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=250069939>

Литвин М.А.

Институт государства и права имени В.М. Корецкого
Национальной академии наук Украины

ДЕКЛАРАТИВНЫЙ ПРИНЦИП ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ В УКРАИНЕ

Аннотация

В статье исследуется проблема внедрения и применения декларативного принципа в процессе предоставления административных услуг в Украине. Раскрывается ряд вопросов, которые не рассматриваются в работах учёных и практиков. Исследуется проблема определения видов административных услуг, в процессе предоставления которых возможно применение декларативного принципа. Автор доказывает необходимость определения и законодательного закрепления критериев определения возможности применения декларативного принципа для конкретной административной услуги. Проводится сравнительный анализ декларативного принципа с принципом молчаливого согласия в разрешительной системе в сфере хозяйственной деятельности.

Ключевые слова: административная услуга, декларативный принцип, принцип молчаливого согласия, разрешительная система.

Lytvyn M.O.

V.M. Koretsky Institute of State and Law
of the National Academy of Sciences of Ukraine

DECLARATIVE PRINCIPLE OF ADMINISTRATIVE SERVICE DELIVERY IN UKRAINE

Summary

The article deals with the problem of implementation and application of declarative principle during administrative service delivery in Ukraine. It reveals a number of issues that were not researched in works of scholars and practitioners. The article examines the problem of identification of types of administrative services during delivery of which the application of declarative principle is possible. The author proves the necessity of defining and legislative consolidation of the identification criteria for declarative principle applicability to certain administrative service. The article contains comparative analysis of declarative principle with silence procedure within the authorization system in the field of economic activity.

Keywords: administrative service, declarative principle, silence procedure, authorization system.