



Василь Петювка,
народний депутат України

УДК 342.92

Окремі проблеми визначення поняття «адміністративна послуга» та способи їх вирішення

Системне оновлення вітчизняного адміністративного законодавства, необхідність якого визначено формуванням законодавчо закріплених гарантій незворотності демократичних перетворень в Україні, передбачає глибоке дослідження базових категорій адміністративного права, відповідних трансформаціям суспільного розвитку. Однією з таких категорій виступає категорія адміністративної послуги, яка найбільш повно, системно відтворює засади реалізації концепції людиноцентризму в діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування і відображає публічно-сервісний характер діяльності суб'єктів владних повноважень, про пріоритет якого наголошував академік В. Б. Авер'янов. Ба більше, вчений підкреслював необхідність наголосу на дефініції «публічно-сервісне право», поряд із усталеною дефініцією «управлінське право» у

визначенні сутності й суспільного призначення адміністративного права. Дефініція «публічно-сервісне право» акцентує вирішальне спрямування цієї галузі на служіння потребам найповнішого забезпечення реалізації та захисту належних приватним особам прав, свобод і законних інтересів у їхніх стосунках із органами публічного (державного і самоврядного) управління [1, с. 270].

Саме таке спрямування має Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI [2], яким на законодавчому рівні здійснено розмежування адміністративних позитивних правовідносин у сфері їх надання та державно-владної діяльності, яка стосується контролю і нагляду, реалізації права доступу до публічної інформації, здійснення юрисдикційних повноважень та ін. Безперечно позитивним є й розмежування в указаному Законі адміністративних

і цивільних правовідносин у сфері надання послуг. Утім, попри новаційний характер приписів Закону України «Про адміністративні послуги», підзаконних актів, прийнятих на виконання його норм, на стан правового регулювання діяльності суб'єктів владних повноважень проблема запровадження якісної адміністративної послуги не втрачає актуальності.

Про актуальність цієї проблеми свідчить звернення до наукових напрацювань з адміністративного права, в яких сутність категорії «адміністративна послуга» була предметом аналізу вчених-адміністративістів переважно в контексті окремого предмета її використання або враховуючи примат європейського досвіду запровадження цього інституту. Так, з-поміж наукових праць, виконаних на рівні дисертаційних досліджень, доцільно вказати на праці Г. М. Писаренко, яка аналізувала організаційно-правові аспекти адміністративних послуг (2006 р.), С. Л. Дембіцької (2010 р.), О. О. Ільницької (2012 р.) та ін. Доцільно також відзначити праці вчених із державного управління, виконані на рівні кандидатської дисертації, зокрема В. С. Долечека, який аналізував проблему надання управлінських послуг населенню органами виконавчої влади України в організаційно-правовому аспекті (2005 р.). Слід згадати праці вчених, які досліджували суміжну проблематику, зокрема дозвільну діяльність у процесуально-процедурному аспекті; це – Д. С. Денисюк (2010 р.), С. В. Лихачов (2001 р.), М. М. Романяк (2010 р.), І. В. Солошкіна (2006 р.), О. В. Харитонов (2004 р.) та ін. Серед наукових праць, виконаних до 2000 р., предмет аналізу становила дозвільна діяльність міліції у сфері обігу спеціально визначених законодавством об'єктів – зброї та боєприпасів до них, печаток, штампів тощо – В. А. Гуменюк (1999 р.), І. Г. Кириченко (1989 р.).

Можна відзначити публікацію, присвячену аналізу закордонного досвіду існування адміністративної послуги, оцінювання якості надання адміністративних послуг (І. Б. Коліушко, В. П. Тимошук).

На доктринальному рівні, що полягає у визначенні місця категорії адміністративної послуги серед інших категорій адміністративного права, досліджували вказану проблему академік В. Б. Авер'янов, І. П. Голосніченко, В. П. Колпаков, О. В. Кузьменко, А. О. Селіванов та ін.

Але, попри наукові напрацювання, зокрема доктринального змісту, проблема опрацювання теоретичної моделі надання адміністративних послуг не втрачає актуальності, тим паче, що у процедурному аспекті цю проблему було проаналізовано тільки у контексті дозвільних проваджень. Мало того, залишається проблемним питання термінології, а саме – формування підходів щодо розмежування терміна «адміністративна послуга» із термінами «публічна послуга», «муніципальна послуга».

У ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» розкрито зміст відповідного чільного терміна. 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. Цей термін трапляється і в Господарському кодексі України, де у ч. 3 ст. 191 зазначено про те, що державні регульовані ціни встановлюються на бланки документів, зокрема суворого обліку, які використовуються органами виконавчої влади, іншими державними органами для оформлення результатів надання адміністративних послуг (окрім власних бланків цих органів), відповідно до закону [3].

Слід указати, що тільки протягом грудня 2012 р.– березня 2013 р.

було внесено три законопроекти, спрямовані на вдосконалення правового регулювання надання адміністративних послуг (реєстрац. № 0924 від 12.12.2012, № 2149 від 31.01.2013, № 2472 від 05.03.2013). Ці проекти спрямовано на вдосконалення правового регулювання відносин щодо впорядкування питання адміністративних послуг, усунення корупційних ризиків за їх надання, зарахування плати за надання. Однак жоден із перелічених проектів не передбачав внесення змін до ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» відносно уточнення чільної дефініції, хоча потреба у цьому є нагальною.

З-поміж проблемних питань визначення дефініції «адміністративна послуга» слід указати такі. Насамперед, законодавча невизначеність терміна «владні повноваження». Словосполучення «владні повноваження» використовується у Кодексі адміністративного судочинства України для визначення одного з суб'єктів процесуальних відносин щодо здійснення судової адміністративної юрисдикції – «суб'єкт владних повноважень». Відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України, суб'єкт владних повноважень – орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень [4]. Однак таке визначення змісту зазначеної дефініції піддається науковцями критиці (В. М. Бевзенко, О. П. Рябченко, О. М. Соловйова та ін.). Законодавча невизначеність характеру повноважень, що їх реалізує відповідний суб'єкт, тягне невизначеність такого суб'єкта, а відповідно – його правосуб'єктність у відносинах щодо надання адміністративних послуг.

Приміром, можна навести діяльність прокурора як суб'єкта, якого

наділено владними повноваженнями щодо розгляду звернень громадян. Виходячи з наведеного в Законі України «Про адміністративні послуги» визначення прокурор у розгляді, наприклад, скарг громадян та реагування за скаргою надає адміністративну послугу. Однак у теорії адміністративного права існує підхід (і він є усталеним, хоч і не беззаперечним), за яким розгляд скарг громадян є адміністративною юрисдикційною діяльністю. Зокрема М. М. Тищенко відносить провадження з розгляду скарг громадян до адміністративних юрисдикційних проваджень [5; 6, с. 506].

Академік В. Б. Авер'янов зазначав про умовне визначення діяльності з надання послуг як «публічно-сервісної». Тобто це – діяльність відповідних державних і недержавних органів щодо забезпечення в ході їхніх взаємостосунків з населенням, конкретними фізичними і юридичними особами умов, за яких останні здатні ефективно реалізовувати і захищати свої права, свободи і законні інтереси. Вчений наводив визначення управлінської послуги, надане в Концепції адміністративної реформи в Україні (1998 р.), як послуги з боку органів виконавчої влади, що є необхідною умовою реалізації прав і свобод громадян – зокрема реєстрації, ліцензування, сертифікації та ін. [1, с. 269].

Сформульований академіком В. Б. Авер'яновим авторський підхід щодо сутності адміністративних послуг і визначений Концепцією адміністративної реформи в Україні відрізняється, насамперед, за суб'єктами їх надання. Академік В. Б. Авер'янов пропонував не обмежуватися тільки органами виконавчої влади як такими суб'єктами, а долучити до них державні й недержавні органи. Сутність адміністративних послуг не зазнала принципових змін і характеризується створенням умов реалізації прав,

свобод і законних інтересів суб'єктами звернення за наданням адміністративної послуги.

Творчий характер наукового пошуку академіка В. Б. Авер'янова обумовлено існуванням наукового підходу щодо обґрунтування вирішення не «адміністративної» чи «управлінської» послуги, а «виконавської» послуги. Як аргумент такого підходу вчений зазначав, що недоречність характеристики послуг як «управлінських» (чи «адміністративних») обумовлена владно-організаційним аспектом управлінських дій. У випадку надання послуги прийнятнішим був би «виконавсько-зобов'язальний» аспект, оскільки «послуга» – це виконання певних обов'язків [1, с. 379–380]. Важливим і перспективним під кутом зору відтворення сутності адміністративної послуги у визначенні відповідного поняття є положення, сформульоване академіком В. Б. Авер'яновим, про мету застосування дефініції «послуга». Вчений зазначав, що дефініція «послуги» має на меті акцентувати на виконанні обов'язків держави перед приватними особами, зокрема тих, що спрямовані на юридичне оформлення умов, необхідних для забезпечення належної реалізації своїх прав і охоронюваних законом інтересів [1, с. 379].

З таким підходом академіка В. Б. Авер'янова слід погодитися беззаперечно, оскільки в його основу покладено правову природу і зміст категорії «послуга», трансформацію акцентів діяльності державних органів у напрямку примату «публічно-сервісного» характеру такої діяльності. Якщо ж абстрагуватися від «виконавсько-зобов'язального» акценту категорії «послуга», змістивши його на владно-організаційний характер управлінської діяльності, то прийнятною має бути інша теоретико-правова конструкція, ніж «послуга» у визначенні єдиним терміном діяльності державних органів щодо здійс-

нення реєстрації, надання ліцензій, довідок тощо. Як видається, зазначене питання потребує окремого аналізу.

Повертаючись до предмета дослідження проблеми визначення поняття адміністративної послуги, доцільно вказати на підхід І. І. Котюка, який за результатами узагальнення наукової думки щодо визначення адміністративної послуги вирізняє декілька підходів: а) як характеристика діяльності органів державної влади щодо громадян, підприємств, організацій; б) як діяльність органів державної влади щодо обслуговування населення, підприємств, організацій; в) регулюються цивільним правом, а відповідальність за належну організацію несе орган виконавчої влади. Дослідник обґрунтовує необхідність уведення «інтегрального» поняття «публічні послуги», що надаються державними структурами, органами місцевого самоврядування або іншими суб'єктами на рахунок публічних коштів. При цьому адміністративні послуги розглядаються як різновид публічних послуг, поряд із державними, муніципальними (комунальними) та управлінськими. Зміст адміністративних послуг запропоновано розглядати в контексті Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг та обмежитись у визначенні суб'єктного складу органами виконавчої влади. І. І. Котюк формулює поняття адміністративної послуги як категорії адміністративного права, що породжує адміністративні правовідносини в реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їхньою заявою) у процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату [7, с. 106–107].

Однак у визначенні І. І. Котюком поняття адміністративної послуги допущено методологічну помилку, оскільки дослідник вважає, що категорія може породжувати правовідно-

сини, а не юридичні факти, як про те зазначено в теорії права і є загально-відомим доктринальним положенням. Окрім того, використання сформульованого визначення не дозволяє вказати на те, що певна діяльність є адміністративною послугою. Так, «певний» результат за заявою особа (фізична чи юридична) отримує у відносинах із приводу реалізації права доступу до публічної інформації, згідно з Законом України «Про доступ до публічної інформації» [8] чи в розгляді уповноваженим органом відповідно до Закону України «Про звернення громадян» [9].

Слід сказати, що заявний характер діяльності щодо надання адміністративних послуг відзначають практично всі дослідники – І. Литвиненко, В. П. Тимошук, Г. М. Писаренко та ін. Саме у визначенні відповідного поняття доцільно врахувати ознаку виникнення відносин щодо надання адміністративних послуг на підставі звернення до уповноваженого органу. Крім того, доцільно вказати на те, що надання адміністративних послуг – це, насамперед, діяльність, яка проводиться за наявності підстав. До ознак адміністративних послуг, що вирізняються вченими, слід віднести і ознаку зв'язку із забезпеченням умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи. Поряд із цим необхідно врахувати підхід академіка В. Б. Авер'янова: про такі умови

створюються не тільки для реалізації суб'єктивних прав, а й прав, свобод і законних інтересів суб'єктів звернення, незалежно від того, чи є вони фізичними або юридичними особами, а також потребує відтворення виконавсько-зобов'язальний аспект дій щодо надання адміністративних послуг. У визначенні суб'єктів надання адміністративних послуг доцільно приєднатися до наукових здобутків більшості вчених, які обстоювали підхід, за яким до таких суб'єктів слід віднести органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. А ще перелік суб'єктів надання адміністративних послуг доцільно розширити, вказуючи на посадових осіб зазначених органів як тих суб'єктів, що безпосередньо реалізують компетенцію з надання адміністративних послуг, похідну від компетенції відповідного органу.

Отже, поняття адміністративної послуги доцільно сформулювати так. Адміністративна послуга – діяльність уповноважених органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, яка проводиться в заявному порядку за зверненням суб'єкта – фізичної чи юридичної особи – і полягає у виконанні обов'язків держави перед цими суб'єктами, зокрема тих, які полягають у юридичному оформленні умов реалізації суб'єктами прав, свобод і законних інтересів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Вибрані наукові праці / Упорядники: Андрійко О. Ф. (керівник колективу), Нагребельний В. П., Кисіль Л. Є., Педько Ю. С., Дерезь 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. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 76 (15.10.2012). – Ст. 3067.
3. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11 (28.03.2003). – Ст. 462.

4. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37 – Ст. 446.

5. Бандурка А. М. Административный процесс [Текст] : [учебник] / А. М. Бандурка, Н. М. Тищенко. – Харьков : Изд-во НУВД, 2001. – 352 с.

6. Адміністративне право України. Академічний курс [Текст] : [підручник] : У 2 т. – Т. 1 / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов та ін. – К. : вид-во «Юридична думка», 2007. – 592 с.

7. Котюк І. Адміністративні послуги як категорія адміністративного права / І. Котюк // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2010. – № 84/2010. – С. 104–107.

8. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32 (12.08.2011). – Ст. 314.

9. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47 (19.11.96). – Ст. 256.

Петьовка В. В. Окремі проблеми визначення поняття «адміністративна послуга» та способи їх вирішення

У статті піддано критичному аналізу визначення в теорії адміністративного права і в законодавстві поняття «адміністративна послуга». Встановлено неоднозначність і спірність наявних теоретичних підходів щодо сутності цього поняття та недосконалість визначення у Законі України «Про адміністративні послуги». На підставі результатів теоретико-правового аналізу запропоновано визначення поняття «адміністративна послуга».

Ключові слова: адміністративна послуга, публічно-сервісна діяльність, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування.

Петёвка В. В. Отдельные проблемы определения понятия «административная услуга» и пути их решения

В статье критически проанализированы определения в теории административного права и в законодательстве понятия «административная услуга». Установлены неоднозначность и спорность существующих теоретических подходов к определению содержания этого понятия и несовершенство определения в Законе Украины «Об административных услугах». На основании результатов теоретико-правового анализа предложено определение понятия «административная услуга».

Ключевые слова: административная услуга, публично-сервисная деятельность, органы исполнительной власти, органы местного самоуправления.

Petyovka V. Some of the problems of the «administrative service» concept definition and ways of their solution

The «administrative services» concept definition in the theory of administrative law and in the legislation is subjected to critical analysis in the article. Ambiguity and divisiveness of existing theoretical approaches concerning the essence of this concept and the imperfection of the definition in the Law of Ukraine «On administrative services» is established. On the basis of the theoretical-legal analysis results «administrative services» definition is proposed.

Key words: administrative service, public-service activity, executive power bodies, local self-government bodies.