

ФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ТА ЇХ ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ

Голосніченко І.П.

*доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України
(НТУУ «КПІ»)*

Золотарьова Н.І.

*кандидат юридичних наук (професор
Національної академії внутрішніх справ)*

Правова держава передбачає урегульованість правом відносин між громадянином та державними інституціями, диктатуру Конституції і законів, недопустимість свавільної поведінки державних і муніципальних службовців. Всі посадові і службові особи в державі мають діяти у спосіб визначений законодавством. Ця провідна думка останнім часом почала реалізовуватись в Україні. І, не випадково, керівництво держави розпочало діяльність, спрямовану на глибшу регламентацію взаємодії держави з приватними особами у всіх сферах суспільного життя. Актуальною стала проблема адміністративних послуг, що надаються цим особам органами публічної адміністрації, тобто виконавчої влади та місцевого самоврядування. Для врегулювання відповідних відносин Президент України видав Указ від 03.07.2009 N 508/2009 «Про заходи із забезпечення додержання прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг»[1], яким передбачено затвердити перелік адміністративних (державних) послуг, які надаються органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами і організаціями, а також органами місцевого самоврядування під час здійснення делегованих повноважень, із зазначенням послуг, суб'єктів їх надання, а для платних послуг - також їх вартості; вжити заходів щодо недопущення справляння плати за надання адміністративних послуг, якщо відповідно до законодавства України такі послуги надаються безоплатно або розмір плати в установленому порядку не визначений; забезпечити здійснення оплати через органи Державної казначейської служби України платних адміністративних послуг, що надаються органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами і організаціями, а також органами місцевого самоврядування під час здійснення делегованих повноважень; ужити в місячний строк після затвердження переліку адміністративних послуг заходів щодо недопущення органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами і організаціями, а також органами місцевого самоврядування під час здійснення делегованих повноважень надання послуг, не включених до зазначеного переліку. Давалось ряд доручень уряду щодо проведення роботи з регулювання і реалізації норм з надання адміністративних послуг. Кабінет Міністрів України прийняв ряд правових і індивідуальних актів, спрямованих на упорядкування виробництва адміністративних послуг[2; 3]. Зобов'язав і затвердив переліки платних адміністративних послуг, які надаються органами виконавчої влади у різних сферах[4]. Однак на рівні підзаконного правового регулювання, без базових законодавчих актів, Закону України «Про адміністративні послуги» та Адміністративно-процедурного кодексу України, зрушити справу надання послуг досить складно. Стало зрозумілим, що без затвердження відповідного закону, що буде регулювати відносини реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб щодо отримання адміністративних послуг не обійтись. Саме тому була розроблена і схвалена Кабінетом Міністрів України Концепція Закону України «Про адміністративні послуги», в якій відзначалась необхідність прийняття такого нормативно-правового акту і зверталася увага на негативні фактори, які існують нині в Україні у зв'язку з його відсутністю. В розпорядженні Кабінет Міністрів України наголошував «На сьогодні

відсутність правового розмежування функцій і владних повноважень, здійснення яких є безпосереднім обов'язком органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, зокрема пов'язаних з наданням ними платних послуг, є однією з причин, що впливають на комерціалізацію їх діяльності. Недосконалість та неузгодженість актів законодавства різної юридичної сили та безперервне запровадження нових платних послуг призвели до зростання корупції у відповідній сфері державного управління і невиправданого стягнення коштів з фізичних та юридичних осіб. Використовуючи правову невизначеність у сфері надання послуг та своє право утворювати суб'єкти господарювання, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування утворюють посередницькі структури, які займають монопольне становище у різних сферах діяльності та надають послуги, отримання яких є обов'язковим для забезпечення конституційних прав і свобод та задоволення законних інтересів людини та громадянина» [5].

Нині існує декілька проектів Закону України «Про адміністративні послуги». 29.01.2010 року проект такого закону було внесено до Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України (зарєєстрований за N 6020), в цьому ж році 16 березня проект під аналогічною назвою було подано народним депутатом України В.І. Коновалюком (зарєєстрований за N 6199) і нещодавно Президент України, як суб'єкт законодавчої ініціативи, вніс до парламенту проект Закону України «Про адміністративні послуги», який зарєєстровано під N 9435 від 09 листопада 2011 року. Звичайно, що норми даного законодавчого акту з кожним разом при розробленні проекту удосконалювались. Останній проект на відміну від попередніх має визначення категоріального апарату, який буде застосовуватися в даному Законі. Безспірно, що і цей проект є ще не досконалим, адже Україна вперше намагається врегулювати такі відносини і тут помилки неминучі.

Назвемо визначальний фактор, який, на нашу думку, є причиною допущення юридичних помилок при проектуванні даного нормативного акту. Це розгляд формування і пропонування адміністративних послуг у концепції відповідного Закону у відриві від адміністративно-правових режимів окремих сфер правовідносин.

Адміністративні послуги неможливі поза визначеними правовими режимами, які представляють собою відповідні механізми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин. Адже, як вважає С.С.Алексєєв, «немає суб'єктивного права, не забезпеченого обов'язком, і немає обов'язку, якому не відповідало б право. Як магніт не "живе", коли немає одного з полюсів, так і правовідносини не існують, якщо немає або уповноваженої, або зобов'язаної сторони»[6]. Адміністративно-правовий режим передбачає усталені, врегульовані адміністративним правом права і обов'язки суб'єктів адміністративно-правових відносин у відповідній сфері життєдіяльності, пов'язані з використанням предметів і об'єктів, які несуть в собі потенціальну загрозу громадській безпеці у разі їх довільного використання. Регламентується у зв'язку з реалізацією норм адміністративного права і компетенція суб'єктів виробництва послуг і права та обов'язки суб'єктів їх одержання у відповідній сфері.

З погляду на правові режими взагалі, існує думка, що правовий режим – це розпорядок справ, дій, система норм права, яка регулює діяльність, відносини між людьми із приводу певних об'єктів. Саме тому російські вчені розрізняють юридичну сторону режиму (систему правил) і фактичну сторону (реальне здійснення режимних норм). Правовий режим, вважає Д.М. Бахрах, дуже широке юридичне поняття і він означає, що дії, відносини врегульовані правом. Для їхнього існування, розвитку, охорони використовується система юридичних засобів впливу (стимулювання, ліцензування, контроль, примус тощо). Відносини між людьми, їх спільна діяльність можуть бути побудовані на владі, на договорі й одночасній

комбінації цих методів. Відповідно можна розрізняти правові режими владних відносин, договірні, змішані. Враховуючи спільний вплив таких важливих ознак правового регулювання, як предмет, метод, правові принципи, система суб'єктів і система джерел, можна розрізняти галузеві режими: адміністративно-правовий, цивільно-правовий, фінансово-правовий, цивільно-процесуальний і т.д. [7].

Не заперечуючи в цілому проти висловлених думок, в той же час маємо зазначити, що в правовій державі, переважна більшість відносин має бути врегульована правом, правом доцільно регламентувати всі відносини, які піддаються регламентації. Отже, мають бути визначені сфери суспільних відносин і на них спрямовані відповідні нормативні акти і норми, що становлять їх зміст. Причому, в більшості галузей відносин законодавець, не називаючи це правовими режимами, врегулював майже всі дії і поведінку їх суб'єктів.

Сфера відносин адміністративно-правового характеру є найскладнішою і найширшою. Причому ці відносини, не дивлячись, що вони є однорідними, управлінськими й організаційними, є ще й достатньо різноплановими, вони характеризуються різноманіттям. Звідси наявність в адміністративному праві великої кількості правових інститутів. Деякі з них перебазувалися до окремих комплексних галузей права, інші існують в межах фундаментальної галузі – адміністративного права. Адміністративно-правовий режим супроводжує діяльність органів і посадових осіб органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування при їхній взаємодії із громадянами й організаціями, а також між її ланками при реалізації ними своїх функціональних обов'язків, при регулюванні ними різних соціальних об'єктів і процесів. Він розрахований на повсякденну адміністративну діяльність, типові соціально-управлінські ситуації.

Отже, при інституціональному підході до питання надання адміністративних послуг їх неможливо розглядати відокремлено від адміністративно-правових режимів в рамках яких вони надаються. Інституційний підхід дозволяє позначити стійкі й реальні в часі й просторі характеристики політичних явищ. Суть цього підходу відбиває організаційний критерій, покликаний показати, що окремі індивіди самі по собі не можуть виступати у вигляді елементів політичної системи. Люди народжуються як соціально-біологічні, але не політичні істоти. Вони являють собою в цьому плані ті явища, з яких у відповідних історичних умовах при наявності певних соціальних якостей формуються елементи й система в цілому. Право визначає їх зв'язок з державою через створені з його допомогою правові режими. Потрібно визначити в законі спеціальні, особливі заходи виконавчої діяльності, які застосовуються на певній території, відносно певного об'єкта або предмета, установити спеціальний адміністративно-правовий режим. Елементами адміністративно-правового режиму є режим законності діяльності державної адміністрації у відповідних сферах (адміністративно-правовий режим державної реєстрації актів цивільного стану, правовий режим дозвільної системи, паспортний режим, правовий режим надзвичайного стану тощо).

В межах цих режимів надаються відповідні адміністративні послуги громадянам та іншим особам. В системі адміністративно-правового режиму державної реєстрації актів цивільного стану, наприклад, надаються адміністративні послуги реєстрації народження і видачі відповідного свідоцтва. Правовий режим свободи пересування і вільного вибору місця проживання передбачає адміністративні послуги видачі паспортів громадянина України та реєстрації за місцем його проживання тощо.

На органи виконавчої влади покладено обов'язок розробити і затвердити відповідні стандарти адміністративних послуг, а Міністерству економічного розвитку і торгівлі разом з деякими іншими центральними органами виконавчої влади – Методичні рекомендації з розроблення стандартів адміністративних послуг. Думається, що окрім стандартів

адміністративних послуг потрібно також розробити регламенти надання таких послуг органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Такі адміністративно-правові акти в державах ЄС і навіть в деяких державах СНД вже розроблені.

Стандарти окремих адміністративних послуг вже затверджено і впроваджено органами виконавчої влади України. Так, наказом Міністерства юстиції України N 3285/5 від 08.11.2011 р. було затверджено Стандарт надання адміністративної послуги з видачі, переоформлення та видачі дубліката ліцензії на провадження господарської діяльності арбітражних керуючих (розпорядників майна, керуючих санацією, ліквідаторів). Стандарт визначає опис етапів надання даної адміністративної послуги, склад, послідовність дій одержувача та адміністративного органу, вимоги щодо необхідного рівня її доступності та якості тощо [8]. МВС України розробило стандарти виконання запитів, пов'язаних з розшуком, установам місця проживання (перебування) переважного місцезнаходження родичів; перевірки реєстрації місця проживання/переважного місцезнаходження та даних паспортного документа в разі його втрати і деякі інші.

Від визначення понять «адміністративна послуга», «стандарт адміністративної послуги» тощо в значній мірі залежить точність адміністративно-правового регулювання відносин адмінпослуг і якість їх отримання. Треба зазначити, що ще в постанові Кабінет Міністрів України «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг» вже давалось визначення цих понять. Було закріплено, що «Адміністративна послуга - це послуга, яка є результатом здійснення суб'єктом повноважень щодо прийняття згідно з нормативно-правовими актами на звернення 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 (отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрація тощо)». «Стандарт адміністративної послуги - це акт, який видається суб'єктом відповідно до нормативно-правових актів, що визначають порядок надання адміністративної послуги, та містить інформацію про адміністративну послугу і процедуру її надання, зокрема умови та відповідальних осіб». В проекті Закону України «Про адміністративні послуги», внесеному до Верховної Ради України Президентом України також дається визначення адміністративної послуги, «адміністративна послуга, записано в ньому, – це прийняття згідно із законом за зверненням фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання нею визначених законом обов'язків». В цих визначеннях, на наш погляд, допущені деякі неточності. В них передбачається: по-перше, обов'язковість звернення особи за послугою і послугою є саме ті дії органу, які виконані на вимогу, за заявою суб'єкта їх отримання; по-друге, дії органу зводяться до прийняття акта на користь одержувача послуги. Думається, що послуга має надаватися не тільки за заявою фізичної або юридичної особи, її потрібно надавати і у випадках звернень органів виконавчої влади або місцевого самоврядування і за власною ініціативою органу, який її надає. Наприклад, це спостерігається у випадках, коли мова йде про надання послуги новонародженій дитині, що проявляється в її реєстрації. Крім того, виражається вона не тільки в прийнятті акта, є й інші форми адміністративної діяльності, наприклад, надання дозволів, видача свідотств тощо. Інколи адміністративна послуга надається із застосуванням заходів примусу (наприклад, при доставлянні в міліцію особи, що знаходиться в нетверезому безпорадному стані в громадському місці). Адміністративна послуга проявляється в цілому ряді організаційних дій на користь одержувача. Таким чином, на наш погляд, під адміністративною послугою можна вважати систему організаційних дій, які вчиняються органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування (в деяких випадках із застосуванням заходів примусу), врегульованих адміністративним правом,

направлених на створення умов щодо задоволення прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, або юридичної особи приватного права за їх заявою або за ініціативою органу публічної адміністрації (державного органу або органу місцевого самоврядування).

Що стосується визначення поняття стандарту адміністративної послуги то це аж ніяк не акт, акт може бути правовим встановленням стандарту, але не самим стандартом. Стандарт адміністративної послуги – це еталон (модель), який містить систематизований комплекс характеристик дій та їх документального забезпечення щодо реалізації прав і свобод фізичних осіб та законних потреб юридичних осіб у конкретній сфері, виражений у відповідному нормативному акті органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування [9].

Часто при регулюванні відносин адміністративних послуг правостановчі органи застосовують термін «надання адміністративної послуги». З метою відвертання недоречного застосування цього терміну потрібно зазначити, що за українською мовою послуга це діяльність, що здійснюється на чийсь користь. Цебто уже в самому слові «послуга» передбачається робота на користь фізичної або юридичної особи і не потрібно це ще раз підкреслювати в нормі права, що вона надається для когось, обмежуючись застосуванням терміну «послуга». Часто більш доречним було б застосовувати терміни «формування адміністративної послуги», «виробництво адміністративних послуг» тощо. Формування адміністративної послуги буде включати в себе дії і з правового регулювання відносин, і реалізацію норм права, спрямованих на задоволення прав, свобод та інтересів суб'єктів їх отримання. Виробництво послуг передбачає не тільки безпосередні дії, які включає в себе послуга, а й ряд підготовчих дій, і створення умов для роботи із реалізації норм права, спрямованих на отримання послуги громадянами.

Я назвав лише деякі проблеми правового регулювання адміністративних послуг. В дійсності їх значно більше і необхідно продовжувати роботу з аналізу нормативно-правових актів, які регулюють цю сферу адміністративно-правових відносин, з метою їх досконалого регламентування.

Використані матеріали:

1. Урядовий кур'єр, 2009. – № 126. – 16.07. 2009 р.
2. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг: Постанова Кабінет Міністрів України від 17.07.2009 р. N 737 // Офіційний Вісник України 2009. – № 54. – Ст. 1871.
3. Про затвердження Положення про Реєстр адміністративних послуг: Постанова Кабінет Міністрів України від 27.05.2009 р. N 532 // Офіційний Вісник України. – 2009. – № 40. – Ст. 1356.
4. Див., наприклад, Про затвердження переліку платних адміністративних послуг, які надаються Державною ветеринарною та фітосанітарною службою, органами та установами, що входять до сфери її управління, і розміру плати за їх надання: Постанова Кабінету Міністрів України від 09.06.2011 р. N 641 // Офіційний Вісник України 2011. – № 45. – Ст. 1857; Про затвердження переліків платних адміністративних послуг, які надаються Міністерством юстиції, Державною реєстраційною службою та структурними підрозділами територіальних органів Міністерства юстиції, що забезпечують реалізацію повноважень Державної реєстраційної служби: Постанова Кабінет Міністрів України від 25.05.2011 р. N 639 // Офіційний Вісник України. – 2011. – № 45. – Ст. 1856.
5. Про схвалення Концепції проекту Закону України "Про адміністративні послуги": Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.06.2009 р. N 682-р, // Урядовий кур'єр. – 2009. – N119. – 07.07.2009.

6. Теория государства права / Учебник для вузов. Под ред. С.С.Алексеева, Изд. втор. – М.: Изд. Норма, 2000. – С. 354.

7. Бахрах Д.Н. Административное право России. Учебник для вузов. – М.: Норма, 2002. – С. 295.

8. Про затвердження Стандарту надання адміністративної послуги з видачі, переоформлення та видачі дублікату ліцензії на провадження господарської діяльності арбітражних керуючих (розпорядників майна, керуючих санацією, ліквідаторів): Наказ Міністерства юстиції України N 3285/5 від 08.11.2011 р. // Офіційний Вісник України. – 2011. – № 89. – Ст. 3251.

9. Розроблення та запровадження стандартів адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ: метод. рек. / І.П. Голосніченко, О.Г.Циганов, П.П.Кульчицький, І.В.Бойко; за заг. ред.. М.Г.Вербенського. – К.: ДП «Розвиток», 2011. – С. 10.