

Іван Бородін, д. ю. н.

Ростислав Калюжний, д. ю. н.

Юридичний інститут Національного авіаційного університету, м.Київ

АДМІНІСТРАТИВНА ПОСЛУГА – ФУНКЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Ivan Borodin, Doctor of Laws

Rostyslav Kaliuzhnyi, Doctor of Laws

Law Institute of National Aviation University, Kyiv, Ukraine

AN ADMINISTRATIVE SERVICE AS A FUNCTION OF PUBLIC ADMINISTRATION

The article is devoted to the problems of rethinking of the content, meaning and a place of administrative law in the system of law of Ukraine, including analysis of the causes and need to identify an administrative service as one of the functions of public administration. Based on the provisions of the legislation of Ukraine, which stipulates the concept and the content of an administrative service, and also scientific views of scientists in the sphere of administrative law, the authors proposed to consider this social and legal phenomenon as a duty of a state before individuals to create necessary conditions for realization of rights and legal interests of individuals or legal entities. In addition, during the scientific research the criteria for classification of administrative services established by regulatory legal acts were determined.

Key words: administrative service, a subject of administrative services, an object of administrative services, classification criteria, a function of management, legal relations, regulatory act, service functions.

Конституція України, ввібрала в себе основи державного будівництва та взаємовідносин держави і громадян за європейськими стандартами. Як результат, українське адміністративне право, що базувалось на радянській науково-правовій школі, перестало відповідати викликам часу щодо потреб розвитку суспільних відносин у відповідності з параметрами, визначеними Основним законом держави. У зв'язку з цим, перед українською адміністративно-правовою доктриною постало ряд завдань, вирішення яких дасть можливість змінити систему координат та навіть психологію у взаємовідносинах громадян і держави. Одним із таких завдань є відповідь на питання: «Що представляє собою адміністративна послуга?»

Із самого початку необхідно знати, що українська концепція «адміністративної послуги» бере початок з англосаксонської правової сім'ї. В країнах, які до неї належать, а це в першу чергу Англія, одним із напрямків в реформуванні публічного управління була орієнтація на надання публічних послуг.

Головне завдання адміністративного права для англійців – це підтримання рівноваги між адміністративною владою, яка має бути ефективною щодо захисту громадян і суспільства від зловживань з боку влади. Всі види такої діяльності можна віднести до адміністративних послуг, але у Великобританії всі послуги, які надаються публічною адміністрацією і за надання яких вона відповідає називаються публічними послугами – «public services». До них належать також освітні, комунальні, побутові та ін. Як зазначає Ю.М. Ільницька, ця орієнтація була одним із напрямків реформи публічної адміністрації в зазначених країнах останньої чверті ХХ століття¹.

У словниках «послуга» визначається як дія, вчинок, що дає користь, допомогу іншому як діяльність, виконувана для задоволення чіїх-небудь потреб². Є й інші пояснення, наприклад, послуги – підприємницька діяльність громадянина або юридичної особи, що спрямована на

¹ Ільницька, Ю.М. (2011). *Адміністративні послуги в системі функцій органів місцевого с самоврядування*: дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук: 12.00.07. – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Харків: Харківський університет внутрішніх справ.

² Бусел, В.Т. (2003). *Великий тлумачний словник сучасної української мови*. Київ-Ірпінь: ВТФ «Перун», 884.

задоволення потреб інших осіб, за винятком діяльності, яка здійснюється на основі трудових правовідносин¹. Термін «послуга» В.Б. Авер'янов пояснював, як «виконавчо-обов'язковий характер діяльності органів виконавчої влади»².

Адміністративну послугу, як управлінську функцію, було визнано Концепцією адміністративної реформи (1998 р.). Під нею розумілись «послуги з боку органів виконавчої влади, що є необхідною умовою реалізації прав і свобод громадян – зокрема, реєстрація, ліцензування, сертифікація тощо»³.

Г.М. Писаренко в адміністративній послугі виділяє обов'язки держави перед приватними особами, спрямовані на юридичне оформлення умов, необхідних для належної реалізації ними своїх прав і охоронюваних законом інтересів⁴. О.В. Кузьменко поняття адміністративної послуги визначає як правовідносини, що виникають при реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи за її заявою в процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату⁵.

У такий спосіб адміністративісти України засвідчили важливість переосмислення змісту, значення і місця адміністративного права в системі права держави, його ролі в регуляції суспільних відносин і, в кінцевому рахунку, зміні параметрів взаємовідносин громадян і управлінських структур та посадових осіб, виходячи із того, що в демократичній, правовій державі не громадянин служить державі, а вона служить йому.

Слід зазначити, що в Україні термін «послуги», використовується і іншими галузями права, зокрема цивільним, яке врегульовує правовідносини на договірних принципах. Цивілісти даний термін визначають як матеріальне благо, яке надається однією особою (виконавцем) і споживається іншою особою (замовником) у процесі вчинення виконавцем певних дій або здійснення певної діяльності⁶. Значить, цей термін в цивільно-правовій інтерпретації передбачає дії, здійснення яких під час надання послуг є результатом споживання. Тобто, надання послуг носять споживчий характер.

Але в правотворчому, правозастосовчому процесі та в науково-дослідницькій діяльності важливо правильно розуміти та застосовувати різні визначення, адже, як зазначає С.С. Алексєєв, збагачення понятійного апарату науки має відбуватися не за рахунок втрати точності термінів, понять, втрачається скоординованість наукових понять⁷.

В основі теоретичного обґрунтування адміністративної послуги є концепція сервісної функції держави, служіння інтересам громадян. Її правова регламентація обумовила необхідність концептуального обґрунтування її місця в предметі адміністративного права виходячи із того, що адміністративне право не може розвиватися як моноцентрична галузь, тобто як галузь, що має один системоутворювальний нормативний центр⁸.

У термінологічному апараті вітчизняного адміністративного права, і безпосередньо в Концепції адміністративної реформи, використовуються терміни «державні послуги» та «управлінські послуги», а на законодавчому рівні вживаним став термін «адміністративні послуги».

У відповідності із Законом України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р. (далі – Закон) 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 (п. 1 ст. 1).

Суб'єкт звернення – фізична особа, юридична особа, яка звертається за отриманням

¹ Тихомирова, Л.В., Тихомиров, М.Ю. (1998). *Юридическая энциклопедия*. Москва, 464.

² Андрійко, О.Ф., Шемшученко, Ю.С. (2011). *Авер'янов В.Б. Вибрані наукові праці*. Київ: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України.

³ Авер'янов, В.Б. (2004). Предмет адміністративного права: нова доктринальна оцінка. *Право України: юридичний журнал*, 10, 28.

⁴ Писаренко, Г.М. (2006). *Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти*: автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук: 12.00.07. – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Одеса: Одеська національна юридична академія, 12.

⁵ Колпаков, В.К. (2012). *Курс адміністративного права України*: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 268.

⁶ Борисова, В.І. та ін. (2011). *Цивільне право підручник: у 2 т.* Харків: Право, 399.

⁷ Алексєєв, С.С. (1981). *Общая теория права*. Москва, 35-36.

⁸ Авер'янов, В.Б. (2002). Проблеми поглиблення демократичних засад адміністративної реформи в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування: збірник наук. праць*, 2, 8.

адміністративних послуг (п. 2 ст. 1).

Суб'єкт надання адміністративної послуги виконавчої влади, інший державний орган, орган влади автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги (п. 3 ст. 1).

Зважаючи на положення вказаного нормативного акта основоположним ознаками адміністративної послуги можна назвати такі:

а) вона надається суб'єктами, наділеними владними повноваженнями у формі реалізації даних повноважень;

б) вона надається тільки у разі звернення фізичної чи юридичної особи;

в) її надання створює умови для реалізації прав та законних інтересів осіб, які звернулися за послугою;

г) результатом її надання є управлінський акт, який має індивідуальний характер, наприклад, свідоцтво, ліцензія, дозвіл;

д) за порушення законодавства, що визначає обов'язок і порядок надання адміністративних послуг діючими нормативними актами встановлена дисциплінарна, цивільна, адміністративна та кримінальна відповідальність.

Отже, надання адміністративних послуг логічно пов'язане з реалізацією органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування (їх посадовими особами) обов'язків, покладених на них діючим законодавством по правовому забезпеченню прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Це законодавчо визначена діяльність суб'єктів, наділених владними повноваженнями щодо забезпечення вимог фізичної чи юридичної особи, яка звернулася за допомогою.

Таким чином, можна дійти висновку про те, що адміністративна послуга є функцією публічного управління як обов'язок держави перед приватними особами по створенню необхідних умов для того, щоб фізична чи юридична особа могла в повному обсязі реалізувати свої права чи законні інтереси. А якщо це так, то виникає питання про доцільність оплати (адміністративного збору) адміністративної послуги, якщо знову ж таки розглядати її як обов'язок суб'єктів, наділених владними повноваженнями, як це передбачено ст. 11 Закону або постановою Кабінету міністрів України від 27 січня 2010 року № 66 «Про затвердження методики визначення собівартості платних адміністративних послуг». І чи не заклав законодавець відповідну дихотомію у розуміння такого правового явища як адміністративна послуга, зводячи таким чином, характер правовідносин між суб'єктами до цивільно-правових.

Пункт 3 ст. 3 Закону зазначає, що вимоги цього Закону поширюється на надання суб'єктом адміністративних послуг витягів та виписок з реєстрів, свідоцтв, довідок, копій, дублікатів, документів та інші передбачені законом дії, у результаті яких суб'єкту звернення, а також об'єкту, що перебуває в його власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт. Це досить об'ємний перелік послуг, хоча в ньому не визначена повна, вичерпна їх кількість. При цьому слід враховувати ще і немало кількість суб'єктів, які мають право їх надавати. Тому, для пошуку оптимальних зв'язків суб'єктів правовідносин у сфері адміністративних послуг, розуміння спільних, об'єднуючих їх якостей, удосконалення правої регламентації та практичної організації адміністративних послуг, з'ясування того, який результат передбачається у разі їх отримання, важливою є проблема класифікації видів адміністративних послуг. Як зазначає О.Є. Лейст, класифікація є способом виявлення істотних якостей підрозділів системи, від яких залежать інші похідні від них ознаки кожного з елементів підрозділу¹.

Термін «класифікація» (лат. *classis* – розряд і *faciō* – роблю) у словниках визначається як система супідрядних понять (класів, об'єктів) тієї чи іншої галузі знань або діяльності людини, що використовується як засіб для встановлення зв'язків між цими поняттями чи класами об'єктів².

Вчені-адміністративісти запропонували різні критерії класифікації адміністративних послуг

¹ Лейст, О.Э. (1981). *Санкция и ответственность по советскому праву*. Москва, 81.

² Шемшученко, Ю.С. (2007). *Великий енциклопедичний юридичний словник*. Київ: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 357.

кожний із яких має право на існування, оскільки відображає специфіку послуги¹. На основі проведених ними досліджень можна запропонувати наступні, у відповідній мірі узагальнені, критерії класифікації: а) рівень повноважень суб'єктів, що надають адміністративні послуги; б) зміст публічної служби; в) галузі права.

В залежності від рівня повноважень суб'єктів, що надають адміністративні послуги і виду правового регулювання вони поділяються на: державні послуги (кабінету міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади України, з централізованим правовим регулюванням) та недержавні послуги (органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів, уповноважених їх надавати).

Цей рівень кваліфікації дає можливість визначити вимоги до суб'єктів, які надають адміністративні послуги. Так, у відповідності із Законом суб'єкти надання адміністративних послуг зобов'язані забезпечити:

1) 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;

2) 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;

3) здійснення посадовими особами прийому суб'єктів звернень згідно з графіком, затвердженим керівником відповідного суб'єкта надання адміністративних послуг. Кількість годин прийому суб'єктів звернень має становити не менше 40 годин на тиждень, у тому числі в суботу – не менше шести годин;

4) надання суб'єкту звернення, який звернувся за допомогою засобів телекомунікації (телефону, електронної пошти, інших засобів зв'язку), інформації про порядок надання адміністративних послуг;

5) видання довідково-інформаційних матеріалів про адміністративні послуги та безоплатне поширення таких матеріалів у приміщеннях, в яких здійснюється прийом суб'єктів звернень;

6) 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. (п. 2 ст. 6).

Суб'єкт надання адміністративних послуг може видавати організаційно-розпорядчі акти про встановлення власних вимог щодо якості надання адміністративних послуг (визначення кількості годин прийому, максимального часу очікування у черзі та інших параметрів оцінювання якості надання адміністративних послуг) (п. 1 ст. 7).

Адміністративні послуги надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо, через центри надання адміністративних послуг та/або через Єдиний державний портал адміністративних послуг (п. 1 ст. 9).

Суб'єкт надання адміністративної послуги не може вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію, що перебувають у володінні суб'єкта надання адміністративних послуг або у володінні державних органів, органів влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління. Для отримання адміністративної послуги суб'єкт звернення у випадках, передбачених законом, подає документи (якщо відомості, що містяться в них, не внесені до відповідних інформаційних баз в обсязі, достатньому для надання адміністративної послуги) (п. 7 ст. 9).

Суб'єкт надання адміністративної послуги отримує відповідні документи або інформацію без участі суб'єкта звернення, у тому числі шляхом прямого доступу до інформаційних систем або баз даних інших суб'єктів надання адміністративних послуг, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління (п. 8 ст. 9).

¹ Див. Коліушко, І.Б. (2002). *Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні*: монографія. Київ: Факт, 107; Дембицька, Л.С. (2010). *Правові застави надання адміністративних послуг населенню України органами місцевого самоврядування*: дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук: 12.00.07. – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ; Колпаков, В.К. (2008). *Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право)*: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер.

Суб'єкт надання адміністративної послуги, підприємства, установи або організації, що належать до сфери його управління, які володіють документами або інформацією, необхідними для надання адміністративної послуги, зобов'язані:

1) забезпечити безоплатне надання таких документів або інформації не пізніше трьох робочих днів з дня отримання запиту від суб'єкта надання адміністративної послуги, якщо інше не передбачено законом;

2) 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;

3) відповідно до закону забезпечити зберігання та захист інформації, отриманої в результаті надання адміністративної послуги (п. 9 ст. 9).

Суб'єкт надання адміністративних послуг забезпечує можливість безоплатного одержання суб'єктами звернення у достатній кількості бланків заяв та інших документів, необхідних для звернення щодо надання адміністративної послуги, в тому числі одержання бланків з веб-сайтів суб'єктів надання адміністративних послуг, у центрах надання адміністративних послуг (п. 10 ст. 9).

Суб'єкт надання адміністративних послуг забезпечує вільний доступ до своїх приміщень, в яких здійснюється прийом суб'єктів звернень, у тому числі належні умови для доступу осіб з обмеженими фізичними можливостями. Адміністративна послуга вважається наданою з моменту отримання її суб'єктом звернення особисто або направлення поштою (рекомендованим листом з повідомленням про вручення) листа з повідомленням про можливість отримання такої послуги на адресу суб'єкта звернення (п. 11 ст. 9).

В залежності від оплати для споживача адміністративних послуг вони поділяються на платні та безоплатні

У відповідності із Законом при наданні адміністративних послуг у випадках, передбачених законом, справляється плата (адміністративний збір) (п. 1 ст. 11).

Розмір плати за надання адміністративних послуг (адміністративного збору і порядок її справляння визначаються законом з урахуванням її соціального та економічного значення (п. 3 ст. 11).

Плата за надання адміністративної послуги (адміністративний збір) зараховується до державного або відповідного місцевого бюджету (п. 4 ст. 11).

Плата за надання адміністративної послуги (адміністративний збір) вноситься суб'єктом звернення одноразово за весь комплекс дій та рішень суб'єкта надання адміністративних послуг, необхідних для отримання адміністративної послуги (включаючи вартість бланків, експертиз, здійснюваних суб'єктом надання адміністративної послуги, отримання витягів з реєстрів тощо). (п. 5 ст. 11).

Стягнення будь яких не передбачених законом платежів або вимагання сплати будь яких додаткових коштів забороняється (п. 6 ст. 11).

Суб'єкт надання адміністративних послуг не може надавати інші послуги, не передбачені законом про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання (п. 7 ст. 11).

Внесення відомостей до реєстрів, інших інформаційних баз, що використовуються для надання адміністративних послуг, здійснюється безкоштовно (п. 8 ст. 11).

До платних належать, наприклад, ті, які надаються у сфері пожежної безпеки, визначені постановою Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. № 1102 «Деякі питання надання платних послуг підрозділами Міністерства надзвичайних ситуацій». Дана урядова постанова встановлює перелік платних послуг у сфері пожежної безпеки, які надаються регіональними центрами швидкого реагування, територіальними аварійно-рятувальними загонами, спеціальними загонами, аварійно- та пожежно-рятувальними підрозділами, вузлами зв'язку, загонами забезпечення, технічними службами, базами зберігання та їх підрозділами Міністерства Надзвичайних ситуацій (додаток 1), а також Перелік додаткових платних послуг, які надаються аварійно-рятувальними службами Міністерства надзвичайних ситуацій (додаток 2).

В залежності від змісту публічної служби адміністративними послугами є реєстрація, надання дозволів (ліцензій) сертифікація, атестація, легалізація та ін. Важливим фактором у даній класифікації є те, що кожна адміністративна послуга має свою форму зовнішнього прояву,

процедуру оформлення управлінського документа, які відображені у відповідних нормативних актах, що встановлюють процедури надання цих послуг.

Надання адміністративних послуг у сфері соціального забезпечення громадян здійснюється на безоплатній основі (п. 2 ст. 11). Безоплатними вони можуть бути і тоді, коли, наприклад, плата є настільки не значною, що вона не забезпечить фінансових витрат на її стягнення.

Слід зазначити, що поки що залишаються не врегульованими законодавством такі основоположні чинники як:

- а) критерії розмежування послуг на платні і безплатні і їх види;
- б) перелік суб'єктів, які мають надавати платні і які без платні послуги;

В залежності від галузі права адміністративні послугами є: господарські, наприклад, реєстрація особи суб'єктом підприємницької діяльності; земельні, наприклад, прийняття органом місцевого самоврядування рішення про надання земельної ділянки у користування; соціальні, наприклад, призначення державним органом, чи органом місцевого самоврядування соціальної допомоги.

Правовідносини в межах даних галузей права ґрунтуються на адміністративно-правових засадах і мають адміністративно-правовий характер. Кінцевим результатом правових процедур щодо надання адміністративних послуг суб'єктами, які зобов'язані їх надати є управлінський акт.

References

1. Alekseev, S. S. (1981). *Obshchaja teorija prava*. Moskva.
2. Andrijko, O. F., Shemshuchenko, JU. S. (2011). *Aver'janov V.B. Vibrani naukovi pracj*. Kiiv: Institut derzhavi i prava im. V.M. Korec'kogo NAN Ukraini.
3. Aver'janov, V. B. (2002). Problemi poglublennja demokratichnikh zasad administrativnoi reformi v Ukraini. *Derzhavne budivnictvo ta misceve samovrjaduvannja: zbirnik nauk. prac'*, 2, 8.
4. Aver'janov, V. B. (2004). Predmet administrativnogo prava: nova doktrinal'na ocinka. *Pravo Ukraini: juridichnij zhurnal*, 10, 28.
5. Borisova, V. I. ta in. (2011). *Civil'ne pravo pidruchnik: u 2 t*. Kharkiv: Pravo.
6. Busel, V. T. (2003). *Velikij tlumachnij slovnik suchasnoi ukrains'koi movi*. Kiiv-Irpin': VTF «Perun».
7. Dembic'ka, L. S. (2010). *Pravovi za sadi z nadannja administrativnikh poslug naselennju Ukraini organami misceвого samovrjaduvannja*: disertacija na здобuttja naukovogo stupenja kandidata juridichnikh nauk: 12.00.07. – administrativne pravo i proces; finansove pravo; informacijne pravo. L'viv: L'vivskij derzhavnij universitet vnutrishnikh sprav.
8. Kolpakov, V. K. (2008). *Administrativna vidpovidal'nist' (administrativno-deliktne pravo): navch. posib*. Kiiv: Jurinkom Inter.
9. Kolpakov, V. K. (2012). *Kurs administrativnogo prava Ukraini*: pidruchnik. Kiiv: Jurinkom Inter.
10. Koliushko, I. B. (2002). *Vikonavcha vlada ta problemi administrativnoi reformi v Ukraini*: monografija. Kiiv: Fakt.
11. Lejst, O. EH. (1981). *Sankcija i otvetstvennost' po sovetskomu pravu*. Moskva.
12. Pisarenko, G. M. (2006). *Administrativni poslugi v Ukraini: organizacijno-pravovi aspekti*: avtoreferat disertacii na здобuttja naukovogo stupenja kandidata juridichnikh nauk: 12.00.07. – administrativne pravo i proces; finansove pravo; informacijne pravo. Odesa: Odes'ka nacional'na juridichna akademija.
13. Shemshuchenko, JU. S. (2007). *Velikij enciklopedichnij juridichnij slovnik*. Kiiv: TOV «Vidavnictvo «Juridichna dumka».
14. Tikhomirova, L. V., Tikhomirov, M. JU. (1998). *Juridicheskaja ehnciklopedija*. Moskva.
15. П'ниц'ка, JU. M. (2011). *Administrativni poslugi v sistemi funkcij organiv misceвого s samovrjaduvannja*: disertacija na здобuttja naukovogo stupenja kandidata juridichnikh nauk: 12.00.07. – administrativne pravo i proces; finansove pravo; informacijne pravo. Kharkiv: Kharkivskij universitet vnutrishnikh sprav.