

4\_14.pdf 7. Коваленко Н. Податкові вимоги оскарження в судовому порядку // Юридичний журнал. – 2002. – № 6. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://justinian.com.ua/article.php?id=653> 8. Лист Вищого адміністративного Суду України від 18.01.2012 №165/11/13-12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0165760-12> 9. Нечитайло О. Кількість податкових спорів у адміністративних судах стрімко зростає // Закон і бізнес. – №16 (1055). – 14.04 – 20.04.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zib.com.ua/ua/9084-oleksandr\\_nechitaylo\\_kilkist\\_podatkovih\\_sporiv\\_u\\_administrat.html](http://zib.com.ua/ua/9084-oleksandr_nechitaylo_kilkist_podatkovih_sporiv_u_administrat.html) 10. Смокович М.І. Строк звернення до суду в адміністративному судочинстві // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2011. – № 2 (4). – С. 6, 8. 11. Яманко В. Судова практика та новели Податкового кодексу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://court.gov.ua/sud9102/prak/podatk/> 12. Уварова О. Акти податкових органів: порядок судового оскарження // Податки та бухгалтерський облік. – 2011. – №44 (1437). – С. 20-22. 13. Щодо застосування строків звернення до адміністративного суду у справах, що виникають з податкових відносин. Лист Вищого адміністративного Суду України від 5 липня 2011 року №945/11/13-11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v0945760-11> 14. Рябов В. Алгоритм оскарження податкового повідомлення-рішення (рішення) державної податкової інспекції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://el-buh.com/uk/index.php?id=2002> 15. Яманко В. Цит. праця. 16. Порядок направлення органами державної податкової служби податкових повідомлень-рішень платникам податків. Наказ Державної податкової адміністрації України № 985 від 22.12.2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1440-10> 17. Особливості оскарження податкових повідомлень-рішень за Податковим кодексом України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dpa.dn.ua/s/238/1161> 18. Податковий кодекс: загальна уява // Податковий кодекс. Консультації та коментарі. – 2010. – №1. 19. Буханевич О.М. Адміністративно-правові акти щодо регулювання діяльності ДПС України з питань захисту прав платників податків // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). – 2009. – №4 (47). – С.155 –163. 20. Мінін О., Нечипорук І. Податкові спори: що можна робити по-новому, коли податкова сказала «просто ні» // Юридична газета. – № 17 (308). – 24 квітня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.km-partners.com/ua/publikatsii/presa/513-what-can-be-done-in-new-ways-when-the-tax-said> 21. Головам апеляційних адміністративних судів України. Лист Вищого адміністративного Суду України від 10.02.2011 №203/11/13-11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0203760-11> 22. Лебедзевич Я.В. Гармонізація взаємостосунків суб'єктів податкових правовідносин // Проблеми теорії та методології бухгалтерського обліку, контролю та аналізу. – 2011. – 2 (20). – С. 267. 23. Осадчий А.Ю. До уточнення поняття «адміністративна справа» в адміністративному судочинстві // Актуальні проблеми держави і права. – 2001. – Вип. 62. – С. 42.

М. П. КУНЦЕВИЧ

## НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ЯК ФОРМА РЕАЛІЗАЦІЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

*Аналізуються сутнісні ознаки адміністративних послуг, на підставі чого автор дає визначення поняття адміністративних послуг та приходиться до висновку про те.*

© КУНЦЕВИЧ Марія Павлівна – здобувач відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права ім. В.М. Корещького НАН України

що діяльність з надання адміністративних послуг є окремою формою реалізації виконавчої влади.

**Ключові слова:** адміністративні послуги, форма реалізації виконавчої влади.

*Анализируются сущностные признаки административных услуг, на основе чего автор определяет понятие «административные услуги» и приходит к выводу о том, что деятельность по предоставлению административных услуг является отдельной формой реализации исполнительной власти.*

**Ключевые слова:** административные услуги, форма реализации исполнительной власти.

*The author analyzes essential features of administrative services, on the base of which defines the notion of administrative services and comes to the conclusion that providing administrative services is a separate form of executive power realization.*

**Key words:** administrative services, form of executive power realization.

Проблемі дефініції адміністративних послуг та визначенню їхньої правової природи вже тривалий час приділяється значна увага вчених. Так, проблематику адміністративних послуг досліджено у працях В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, І.О. Бондаренко, В.С. Долечека, І.Б. Коліушко, В.К. Колпакова, В.В. Марченко, Г.М. Писаренко, О.В. Поляк, В.П. Тимошука та інших. Незважаючи на це, деякі вчені досі заперечують доцільність введення в понятійний апарат адміністративного права поняття «адміністративні послуги» та вважають, що єдиною формою реалізації виконавчої влади є державне управління.

Термін «функція» (від латинського *functio* – виконання, здійснення) використовується для позначення діяльності, зовнішнього прояву властивостей певного об'єкта у заданій системі відносин. Функціонувати – значить діяти, бути в дії, виконувати обов'язки. Тому під функціями виконавчої влади слід розуміти певний напрям діяльності її органів яка характеризується однорідністю та цільовою спрямованістю. За допомогою дослідження функцій, що виконує виконавча влада, можна зробити висновок про її зміст. Поняття «зміст», в свою чергу, нерозривно пов'язане з поняттям «форма», яким позначається зовнішній прояв того чи іншого явища. Так, основною функцією законодавчої влади є створення правових норм, що мають вищу юридичну силу і регулюють найважливіші суспільні відносини, що виявляється у формі законотворчості. Головною функцією судової влади є вирішення різноманітних спорів і конфліктів, що виникають між суб'єктами права, що здійснюється у формі судочинства. Щодо виконавчої влади, то у вітчизняній науці адміністративного права склався підхід, відповідно до якого основною функцією цієї гілки влади вважається управлінська (організаційно-розпорядча), яка реалізується у формі державного управління.

Так, на думку С.М. Алфьорова<sup>1</sup>, головна мета виконавчої влади зумовлена її соціальним призначенням і особливим становищем в системі розподілу влад – це якісне виконання завдань і функцій державного управління, які і визначають функції виконавчої влади. Ю.П. Битяк поняття «функції державного управління» та «функції виконавчої влади» вважає тотожними<sup>2</sup>.

Однак, на нашу думку, аналіз повноважень, які на даний момент належать органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування (далі – органи виконавчої влади) свідчить про те, що при реалізації багатьох з них не виявляються ознаки ані державного управління, ані державного регулювання, що дає підстави

для виділення іншої, відмінної від управлінської та регулюючої функцій виконавчої влади.

Значна частина обов'язків органів виконавчої влади перед приватними особами пов'язана з такою новою функцією виконавчої влади як забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів приватних осіб, поява якої зумовлена новою ідеологією «служіння держави» людині, проголошеною у статті 3 Конституції України, відповідно до якої людина, її життя і здоров'я, честь та гідність, недоторканість і безпека в Україні проголошуються найвищою соціальною цінністю, а утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Зазначена функція реалізується у формі надання адміністративних послуг, якісно відмінній від державного управління і державного регулювання.

Першим нормативно-правовим актом, в якому було вжите поняття послуг, що надаються органами державної влади, був Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22.07.1998 № 810/98. Але Концепція містить одночасно декілька понять: державні послуги, управлінські послуги, громадські послуги<sup>3</sup>. Крім цього, у низці пізніших нормативно-правових актів вживається також поняття «адміністративні послуги», «платні послуги, що надаються органами державної влади». Зазначена термінологічна невизначеність породила жваві дискусії серед науковців. Так, В.П. Тимощук вважає, що адміністративна послуга – це спрямована на забезпечення умов для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи публічно-владна діяльність адміністративного органу, яка здійснюється за заявою особи<sup>4</sup>. Г.М. Писаренко пропонує розглядати адміністративну послугу як правовідносини, що виникають при реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їхньою заявою) в процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату<sup>5</sup>. К.В. Ніколаєнко до адміністративних послуг відносить послуги, що надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, за рахунок коштів як державного, так і місцевого бюджету та мають низку специфічних ознак<sup>6</sup>. Е.Ф. Демський приходить до висновку, що 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<sup>7</sup>.

Вважаємо, що проблеми з визначенням поняття «адміністративні послуги» та їх правовим забезпеченням викликані тим, що перш ніж регулювати ту чи іншу діяльність, не достатньо дати їй визначення, потрібно спершу окреслити межі такої діяльності. Кожен вид діяльності органів виконавчої влади як окремої форми реалізації виконавчої влади, потребує, з одного боку, відмежування від інших «зовні» подібних форм реалізації виконавчої влади, з іншого – у детальній «внутрішній» диференціації для цілей майбутнього вдосконалення, а також створення і підтримання належного правового регулювання.

Звернемося до тлумачення категорії «послуги», визначального для змісту поняття «адміністративні послуги». Поняття послуг було запозичене із приватного права, у якому вживається для позначення дії або діяльності когось на користь іншої особи, що виражається у певному корисному ефекті. При наданні адміністративних послуг корисний ефект буде виражатися у реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичної або юридичної особи (далі – приватної особи)

шляхом виконання відповідного обов'язку конкретного державного органу. Таким чином, ознакою адміністративних послуг є їхня спрямованість на забезпечення реалізації приватними особами належних їм прав свобод і законних інтересів.

Із зазначеної ознаки адміністративних послуг випливає також, що не можна зараховувати до адміністративних послуг різного роду дозвільні, реєстраційні та інші подібні дії, обов'язок звернення за якими передбачений законодавством, оскільки за таких умов в особи фактично відсутня можливість вибору інакшого варіанту поведінки, аніж звернутися за отриманням цієї послуги. Сам зміст адміністративних послуг у тому, щоб забезпечити реалізацію прав особи, а не виконання обов'язків.

Також не можуть бути адміністративними послугами дії, у разі не звернення за якими до особи можуть бути застосовані ті чи інші заходи впливу, в тому числі примус (наприклад, заходи адміністративної або кримінальної відповідальності). Так, наприклад, дії з видачі паспорта громадянина України не можна вважати адміністративною послугою, оскільки ст. 197 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачено адміністративну відповідальність за проживання громадян, зобов'язаних мати паспорт, без паспорта. Таким чином, ознакою адміністративних послуг є відсутність у особи законодавчо встановленого обов'язку звернення за отриманням такої послуги, у разі невиконання якого до особи будуть застосовані будь-які заходи впливу, в тому числі адміністративної або кримінальної відповідальності. Крім того, наявність адміністративної відповідальності у цьому випадку свідчить про те, що видача паспорта громадянина України є нічим іншим, аніж державним управлінням. Адміністративна відповідальність завершує собою реалізацію такої іманентної функції, що здійснюється органами державного управління з питань громадянства, як контроль, замикає кільце «зворотнього з'язку» і покликана коригувати поведінку громадян, які не звернулися за отриманням паспорта<sup>8</sup>.

У цивільному праві зобов'язання за договором надання послуг є двостороннім: виконавець послуги зобов'язаний надати послугу належної якості, а замовник зобов'язаний її оплатити. Оскільки вихідним принципом цивільного права є диспозитивність правового регулювання, будь-які відносини між замовником і виконавцем починаються з ініціативи замовника, який звертається за отриманням певної послуги або погоджується на пропозицію її надання. На нашу думку, слід погодитися з твердженням В.П. Тимошука про те, що сам термін «послуги» у публічному секторі повинен зберігати те саме змістове навантаження, що й у приватному секторі та приватному праві. Тобто послуги – це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, і здійснюється ця діяльність за ініціативою особи, на її прохання<sup>9</sup>. Виходячи з цього, можна сформулювати наступну ознаку адміністративних послуг: адміністративні послуги надаються лише за безпосередньою ініціативою (заявою) фізичних та юридичних осіб, незалежно від самої форми заяви особи (усна чи письмова) та порядку її отримання органом влади. При цьому звернення є юридичним фактом, що породжує легальні дії і рішення уповноважених суб'єктів<sup>10</sup>.

Оскільки, за загальним правилом, за конкретною адміністративною послугою можна звернутися лише до певного (тільки одного) органу влади, визначеного законом, на відміну від інших видів звернень, адміністративні послуги надаються визначеним законодавством органом виконавчої влади.<sup>11</sup> Відповідно до положень Конституції України (ч. 2 ст. 6, ч. 2 ст. 19, ч. 2 ст. 120) повноваження органів дер-



жавної влади та органів місцевого самоврядування визначаються виключно законом, тому повноваження органу виконавчої влади щодо надання певного виду адміністративних послуг, їхні переліки, платність чи безоплатність повинні визначатися виключно законами<sup>12</sup>.

Іншою ознакою адміністративних послуг є надання їх за законодавчо визначеною адміністративною процедурою, а також відповідно до стандартів, що затверджуються владними суб'єктами у межах їхніх повноважень. Для окремих груп послуг може бути характерна так звана ординарність (типовість) – у разі, якщо вони надаються через «універсами послуг», де спілкування між адміністративним органом і особою фактично є «документальним» і, як правило, не вимагає особистого вислуховування особи<sup>13</sup>.

Скільки сторонами відносин із надання адміністративних послуг завжди є два нерівні за своїм правовим статусом суб'єкти (приватна особа і орган виконавчої влади), належне правове регулювання в цій сфері потребує закріплення додаткових юридичних гарантій реалізації прав, свобод і законних інтересів приватних осіб, які дозволять захистити «слабшу» сторону. У зв'язку з чим, на нашу думку, доцільно ввести заборону на відмову у наданні адміністративної послуги як один з принципів такої діяльності. Інакше кажучи, орган виконавчої влади не може відмовити приватній особі у наданні адміністративної послуги, за умови, що вона належним чином підтвердить наявності у неї відповідного права, свободи або законного інтересу. Так, наприклад, для отримання свідоцтва про реєстрацію авторського права на твір зацікавлена особа повинна подати заявку, що містить перелік документів, які підтверджують її авторство. Державна реєстрація права автора на твір здійснюється з метою засвідчення авторства приватної особи на оприлюднений чи неоприлюднений твір, а також факт і дату оприлюднення твору (за наявності), що за змістом є реалізацією суто приватного інтересу.

Сстаточним етапом діяльності із надання адміністративної послуги як адміністративної процедури і результатом розгляду звернення особи є адміністративний акт, що має індивідуальний характер. Адміністративний акт – це прийняте суб'єктом рішення індивідуальної дії, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків особи<sup>14</sup>. З огляду на це на законодавчому рівні адміністративну послугу доцільно визначати саме як результат виконання обов'язків органом виконавчої влади, оскільки саме в ньому зацікавлена приватна особа. Адміністративну послугу не можна визначати як дію органу виконавчої влади, оскільки дія – це процес, який може нічим не завершитись, а тому права, свободи або законні інтереси особи реалізовані не будуть. Крім того, визначення адміністративної послуги через категорію «діяльність» як раз і призводить до розмивання меж між поняттям «адміністративні послуги» і поняттями «державне управління», «державне регулювання», які за своєю суттю і діяльністю.

З цією ознакою впливає наступна: приватні особи мають право на свій розсуд (окрім вчинення ними неправомірних дій) користуватися результатами наданих їм послуг. Так, наприклад, реєстрація авторського права на твір є адміністративною послугою, а свідоцтво про реєстрацію авторського права на твір – документом, що засвідчує факт її надання. Особа може розпоряджатися ним на власний розсуд, а Державна служба інтелектуальної власності не може самовільно скасувати реєстрацію або відібрати свідоцтво у автора.

Виходячи з перелічених ознак, контрольна-наглядова діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування, як остання стадія механізму дер-

жавного управління, не може належати до адміністративних послуг, оскільки здійснюється не заявою фізичної або юридичної особи, а за ініціативи органу виконавчої влади з метою перевірки її діяльності на відповідність вимогам закону. Однак розглянемо п.1 ч.1 ст. 6 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», який у якості підстави для здійснення позапланових заходів державного нагляду (контролю) передбачає «подання суб'єктом господарювання письмової заяви до відповідного органу державного нагляду (контролю) про здійснення заходу державного нагляду (контролю) за його бажанням». Фактично це положення закону наділяє суб'єкт господарювання правом ініціювання позапланової перевірки за власною заявою і законодавством не передбачено застосування до нього заходів примусу, у разі неподання такої заяви. Скористатися цим правом підприємство може, наприклад, для підтвердження відсутності заборгованості перед державним бюджетом. Оскільки проведення зазначених перевірок має процедурний характер, то формально проведення перевірки суб'єкта господарювання за його ініціативою може бути віднесене до адміністративної послуги. Враховуючи це, можна зробити висновок про це одну обов'язкову ознаку адміністративних послуг: можливість особи у будь-який момент відмовитися від отримання адміністративної послуги без застосування до неї примусових заходів.

Крім того, надання адміністративних послуг має бути оплатним, оскільки завжди потребує витрачання певних ресурсів органу виконавчої влади, однак розрахунок цієї плати має бути економічно обґрунтованим. Надання адміністративних послуг повинне насамперед забезпечити реалізацію прав, свобод і законних інтересів приватних осіб, а тому адміністративні послуги мають бути доступними.

На підставі вищезазначених ознак, адміністративні послуги можуть бути визначені як результат виконання обов'язку органом виконавчої влади, що здійснюється за встановленою законом процедурою за ініціативою приватних осіб на платній основі та забезпечує реалізацію прав, свобод і законних інтересів приватних осіб.

Адміністративні послуги мають наступні ознаки: 1) не звернення за адміністративними послугами не тягне за собою застосування заходів впливу; 2) орган виконавчої влади не може відмовити у наданні адміністративної послуги у разі, якщо особа належним чином підтвердила наявність у себе відповідно права, свободи або інтересу; 3) надання адміністративної послуги здійснюється відповідно до стандартів, що затверджуються владними суб'єктами у межах його повноважень; 4) процедура надання адміністративної послуги може бути припинена за бажанням приватної особи; 5) приватна особа може на власний розсуд розпоряджатися результатами надання адміністративної послуги, окрім вчинення неправомірних діянь.

Відсутність сутнісних ознак державного управління і державного регулювання у відносинах надання адміністративних послуг, а також притаманний їм приватно-правовий характер дають можливість прийти до висновку про те, що адміністративні послуги є особливою формою реалізації виконавчої влади і зовнішнім проявом такої нової функції виконавчої влади як забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів приватних осіб.

2. *Адміністративне право України: Підручник* / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — С. 17. 3. *Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні*: Указ Президента України від 22 липня 1998 № 810/98 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=810%2F98>. — 24.09.2012 р. 4. *Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України* / Автор-упорядник В.П. Тимошук. — К.: Факт, 2003. — С.120. 5. *Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти*: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — О., 2006. — С. 8. 6. *Ніколаєнко К.В.* Адміністративні послуги як різновид публічних послуг // *Держава і право*. — 2010. — Вип. 47. — С. 270. 7. *Демський Е.Ф.* Адміністративні послуги та їх юридична природа // *Юридична наука*. — 2011. — № 1. — С. 83. 8. *Лук'янець Д.М.* Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання: Монографія. — Суми: ВТД «Університетська книга», 2006. — С. 56. 9. *Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України* / Автор-упорядник В.П.Тимошук. — С.118. 10. *Ніколаєнко К.В.* Адміністративні послуги як різновид публічних послуг // *Держава і право*. — 2010. — Вип. 47. — С. 271. 11. *Легеза Є.О.* Щодо визначення адміністративних послуг в Україні // *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*: Зб. наук. праць. — Дніпропетровськ: ДДУВС, 2010. — № 4. — С. 206. 12. *Ніколаєнко К.В.* Адміністративні послуги як різновид публічних послуг // *Держава і право*. — 2010. — Вип. 47. — С. 270. 13. *Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України* / Автор-упорядник В.П.Тимошук. — С.120. 14. *Ніколаєнко К.В.* Цит. праця. — С. 271.

I. В. ЗОЗУЛЬ

### ПРЕЗУМПЦІЇ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ: ДЕЯКІ ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ

*Дасться характеристика загальнотеоретичних аспектів правових презумпцій у адміністративному судочинстві, їхніх видів, особливостей нормативного визначення, застосування.*

**Ключові слова:** правові презумпції, адміністративне судочинство, суб'єкт владних повноважень.

*Дается характеристика общетеоретических аспектов правовых презумпций в административном судопроизводстве, их видов, особенностей нормативного определения, применения.*

**Ключевые слова:** правовые презумпции, виды, административное судопроизводство, субъект властных полномочий.

*The article in a systematic manner is characteristic of general aspects of legal presumptions in administrative proceedings, their species, features regulatory definition, application.*

**Key words:** legal presumption, views, administrative proceedings, public authorities.

Цілком логічно в умовах докорінного перегляду призначення, змісту адміністративного права, оновлення положень вітчизняної адміністративно-пра-