

*М. П. Кунцевич, асистент кафедри державно-правових дисциплін  
ДВНЗ “Українська академія банківської справи Національного банку України*

## ПРАВОВА ПРИРОДА АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ: ТЕОРЕТИЧНИЙ ТА ПРАКТИЧНИЙ АСПЕКТ

*У статті аналізуються підходи до правової природи адміністративних послуг, що сформувався у науці та практиці адміністративного права України та зарубіжних країн. Робиться спроба визначення співвідношення поняття “адміністративні послуги” з поняттями “державне управління” та “державне регулювання”.*

*Ключові слова: адміністративні послуги, суб’єкти надання адміністративних послуг, адміністративна процедура, заявницька адміністративна процедура.*

**Постановка проблеми. Актуальність теми дослідження.** Складність формування нормативної моделі адміністративних послуг в Україні полягає в тому, що потреба у її побудові виникла в умовах, коли позитивне право, що стало б ґрунтом для її формування, було взагалі відсутнє. Дане поняття було запозичене із європейського права, як і сама ідея “сервісної” функції держави.

Прийняття Закону України “Про адміністративні послуги” не вирішило остаточно проблеми правової природи адміністративних послуг. Загальновідомо, що види дій органів публічної адміністрації, які цим законом віднесені до адміністративних послуг, дотепер традиційно розглядаються адміністративно-правовою наукою як звичайна складова владно-розпорядчої діяльності органів державного управління. Тому не дивно, що вітчизняні вчені та практики не мають загальноприйнятої позиції щодо поняття адміністративних послуг. У зв’язку з вищезазначеним метою даної статті є аналіз основних підходів до поняття “адміністративні послуги”, вироблених наукою і практикою адміністративного права, а також розробка пропозицій щодо удосконалення їх правового регулювання.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Наукові дискусії стосовно поняття адміністративних послуг почалися з моменту введення у його вітчизняне законодавство. Так, питанням адміністративних послуг присвячені праці В. Б. Авер’янова, О. Ф. Андрійко, І. О. Бондаренко, Е. Ф. Демського, В. С. **Долечка**, І. Б. Коліушко, В. К. Колпакова, В. В. Марченко, Г. М. Писаренко, О. В. Поляка, В. П. Тимощука та інших. Окремі вчені навіть заперечували доцільність введення в понятійний апарат адміністративного права поняття “адміністративні послуги”.

До набрання чинності Законом України “Про адміністративні послуги” у науці адміністративного права домінував підхід, відповідно до якого наданням

адміністративних послуг вважалася лише діяльність компетентних органів, спрямована на забезпечення умов для реалізації суб’єктивних прав та інтересів приватних осіб, а звернення за отриманням цієї послуги є правом особи, а не обов’язком. Найбільш активно цей підхід відстоювали В. В. Гордєєв, В. Б. Градов, Є. О. Легеца, К. В. Ніколаєнко, В. Г. Писаренко та інші.

**Виклад основного матеріалу.** Набрання чинності Законом України “Про адміністративні послуги” [6] зумовило появу нового підходу до поняття “адміністративні послуги” та його співвідношення з поняттями “державне управління” та “державне регулювання”. Відповідно до ч. 1 ст. 1 цього Закону адміністративна послуга – це 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. Виходячи із даного визначення під наданням адміністративних послуг можна розуміти досить широке коло видів діяльності органів державної влади. В той же час відповідно до ч. 2 ст. 2 цього Закону наданням адміністративних послуг **не є здійснення:**

- 1) державного нагляду (контролю);
  - 2) метрологічного контролю і нагляду;
  - 3) акредитації органів з оцінки відповідності;
  - 4) дізнання, досудового слідства;
  - 5) оперативно-розшукової діяльності;
  - 6) судочинства, виконавчого провадження;
  - 7) нотаріальних дій;
  - 8) виконання покарань;
  - 9) доступу до публічної інформації;
  - 10) застосування законодавства про захист економічної конкуренції;
  - 11) провадження діяльності, пов’язаної з державною таємницею;
  - 12) набуття прав на конкурсних засадах;
  - 13) набуття прав стосовно об’єктів, обмежених у цивільному обігу.
- Крім того, у ч. 2 ст. 5 цього Закону зазначено, що перелік адміністративних послуг визначається законом, однак відповідний закон на даний момент досі відсутній. Із зазначеного вище випливає, що цей підхід до поняття адміністративних послуг

взагалі не передбачає можливості провести чітку межу між ~~і~~ наданням адміністративних послуг та державним управлінням або державним регулюванням.

На думку В. Б. Авер'янова, термін “адміністративні послуги” спрямований не на виокремлення нового виду адміністративно-правових відносин між державними органами і приватними особами, а на якісну переоцінку характеру взаємостосунків між державою і людиною. Адже “владне розпорядництво” з боку державних органів, їх посадових осіб – це один формат оцінки їх відносин з громадянами чи юридичними особами, а надання тими самими суб'єктами “адміністративних послуг” останнім – зовсім інший. Таке розуміння більш повно відповідає новій ідеології “служіння держави” перед людиною. “Служіння” з боку виконавчої влади – це і є, власне кажучи, надання її органами послуг [2, с. 239–240].

Основою доктрини адміністративних послуг є концепція служіння держави людині (суспільству), тому категорія послуг у своїй основі має те ж саме навантаження, що у приватній сфері, – це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за зверненням цієї особи. Починаючи з кінця 80-х років ХХ століття, багато розвинутих країн світу, зокрема Великобританія, США, Канада, Нідерланди, Швеція, Фінляндія та інші запровадили систему оцінювання роботи органів влади, що ґрунтується на очікуваннях та уподобаннях споживачів. Саме це і було початком упровадження доктрини “служіння” (“надання послуг”) [8, с. 9].

Отже, усі дії органів публічної влади, направлені на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків особи, що здійснюються за її заявою, окрім видів діяльності державних органів, зазначених у ч. 2 ст. 2 Закону України “Про адміністративні послуги” є адміністративними послугами, і що можуть надаватися в межах державного управління, державного регулювання або поза ними. Тобто за цим підходом обсяг поняття “адміністративні послуги” перетинається з обсягом понять “державне управління” та “державне регулювання”.

В той же час у деяких випадках надання адміністративних послуг може здійснюватися поза державним управлінням та державним регулюванням. При цьому цей вид діяльності органів виконавчої влади повинен відповідати наступним критеріям:

1) метою надання адміністративної послуги є забезпечення реалізації приватними особами належних їм прав свобод і законних інтересів шляхом виконання відповідного обов'язку конкретного органу публічної влади і не

пов'язано із організаційно-розпорядчим, регулюючим або примусовим впливом на підвладних суб'єктів. За таких обставин адміністративна послуга надається за відсутності у особи законодавчо встановленого обов'язку звернення за отриманням цієї послуги, у разі невиконання якого до особи будуть застосовані будь-які заходи впливу, в тому числі адміністративної або кримінальної відповідальності. Наявність будь-яких заходів впливу у даному випадку буде свідченням зацікавленості держави у конкретній моделі поведінки особи, тобто наявності публічного інтересу;

2) адміністративна послуга надається лише за безпосередньою ініціативою (заявою) фізичної або юридичної особи, незалежно від форми самої заяви (усна чи письмова) та порядку її отримання органом влади. На відміну від цього, відносини державного управління, державного регулювання, застосування адміністративного примусу, контролю починаються з ініціативи владного суб'єкта;

3) адміністративна послуга є результатом виконання обов'язків органом публічної влади, яким приватні особи мають право розпоряджатися на власний розсуд (окрім вчинення ними неправомірних дій) [4, с. 39]. Крім того, приватна особа повинна мати можливість у будь-який момент відмовитися від отримання адміністративної послуги без застосування до неї примусових заходів. На відміну від цього, правові акти державного управління і державного регулювання, як правило, покладають на особу певні обов'язки, а навіть якщо вони передбачають надання прав особі, відмова від них передбачає дотримання особою певної процедури.

Прикладом надання адміністративних послуг поза межами державного управління та державного регулювання може бути здійснення державної реєстрації права автора на твір або реєстрації договору, який стосується права автора на твір; видача патентів (деклараційних патентів) на винахід або корисну модель; видача патентів на промислові зразки; видача свідоцтва України на знак для товарів і послуг.

Існує і третій підхід до поняття адміністративних послуг, який втілений у європейських державах та інших державах світу, відповідно до якого адміністративні послуги є “заявним” видом діяльності публічної влади, що протиставляються усім “втручальним” видам діяльності адміністративного органу (контрольним, виконавчим та деліктним провадженням, в тому числі в межах державного управління та державного регулювання). Зокрема, у Іспанії, Португалії, Швейцарії, Чехії та Фінляндії конституційні норми про права громадян і

надання їм допомоги у забезпеченні здорового способу життя поєднуються із нормами про державні послуги у широкому змісті. У Франції поняття публічної служби охоплює всі види діяльності, що здійснюються в інтересах держави (забезпечення суверенітету, соціальні та культурні служби, служби економічного характеру та ін.). За такого підходу визначення поняття “адміністративні послуги” на законодавчому рівні є недоцільним, оскільки воно є поняттям теорії адміністративного права. Доктрина адміністративного права повинна виробляти термінологію, яка потім в міру необхідності може відображатися в нормативному матеріалі, а не навпаки. Значним недоліком наукових досліджень є їх опора на поточні нормативні визначення і приписування цим визначенням основного значення. Законодавець дійсно повинен давати визначення поняттям, але це не стосується теоретичних понять [1, с. 15–16].

На нашу думку, більш важливим напрямом удосконалення правового регулювання надання адміністративних послуг є запровадження у законодавстві відповідної адміністративної процедури, яка дозволяє встановити стабільний та уніфікований правовий порядок діяльності органів публічної влади при наданні цих послуг, в тому числі можливість контролю якості їх надання та забезпечення належної реалізації прав, свобод та інтересів приватних осіб.

В цьому контексті головним недоліком чинного Закону України “Про адміністративні послуги” є те, що він не містить чіткого переліку прав і обов’язків учасників правовідносин із надання адміністративних послуг, а правовий статус надавача послуг взагалі не розкритий. Іншими словами, у цьому Законі відсутня цілісна юридична модель адміністративної процедури надання адміністративних послуг. Фактично, законодавець створив цей Закон лише як систему приписів, направлену на регулювання окремих відносин у сфері надання адміністративних послуг, які не утворюють цілісної юридичної моделі. В той же час слід погодитися з думкою Д. Є. Пономарьова, який вважає, що при створенні закону законодавець повинен мислити не стільки нормами, скільки конструкціями та поняттями, перш за все наявними, тобто виходити з того, що на момент проектування певного закону вже існує цілісна система співвідпорядкованих понять (конструкцій), що так чи інакше виражені у діючому законодавстві. При цьому для того, щоб новостворений закон став елементом цієї системи і за рахунок цього набув ефективності, він повинен у необхідній мірі виражати вже наявні конструкції, від початку співвідноситися з ними, розміщуватися в їх системі [5, с. 141].

**Висновки.** На нашу думку, юридична модель надання адміністративних послуг повинна базуватися на юридичній моделі заявних адміністративних процедур і містити права і обов’язки суб’єкта надання послуг, тобто органу публічної адміністрації та суб’єкта отримання послуги, тобто приватної особи (фізичної або юридичної). Зазначена юридична модель повинна бути передбачена у загальному законодавчому акті з адміністративних процедур і застосовуватися до усіх випадків надання адміністративних послуг. При цьому підстави звернення за отриманням послуги, предмет послуги, документи, необхідні для її надання, розмір оплати та інші умови можуть відрізнятися залежно від її виду, тому допускається їх врегулювання окремими законами.

Крім того, формулювання юридичної моделі надання адміністративних послуг повинно відбуватися із врахуванням матеріальних (законності, рівності перед законом (недискримінації), відповідності законним цілям, пропорційності, об’єктивності та неупередженості; правової певності, прозорості та відкритості) і процесуальних (доступу до державних органів, ввічливості, права бути вислуханим, поваги до приватності, права на представництво та допомогу, розумного строку, повідомлення (участі), пояснення причин та зазначення засобів оскарження, виконання адміністративних рішень) принципів адміністративної процедури. Також їх можна доповнити декількома іншими принципами:

1) принцип “єдиного вікна”, відповідно до якого приватна особа лише подає заяву про отримання адміністративної послуги, а збір документів, необхідних для її надання та спілкування з адміністративними органами (в тому числі з метою отримання інформації, що є в їх розпорядженні), покладається на “лідуючий” адміністративний орган, який і вирішує адміністративну справу по суті, тобто приймає остаточний адміністративний акт. Таким чином, приватна особа в ідеалі спілкується з адміністративним органом не більше двох разів: а) коли подає документи; б) коли отримує результат розгляду її справи, а у багатьох зарубіжних країнах другий візит до адміністративного органу не практикується взагалі, оскільки приватна особа отримує адміністративний акт поштою. Крім того, впровадження принципу “єдиного вікна” спрямоване на виконання такого критерію в оцінці якості надання адміністративних послуг, як результативність, а також досягнення такого критерію якості, як зручність [3, с. 191–192];

2) реалізація концепції “універсами послуг” (“єдині офіси”), відповідно до якої отримання декількох адміністративних послуг можливе в одному місці (в одному приміщенні) із оплатою

безпосередньо на місці (в приміщенні) або поряд із ним. При цьому для забезпечення критерію якості надання адміністративних послуг “доступність” необхідним є територіальне наближення адміністративного органу до отримувачів послуг [3, с. 188], тому більшість адміністративних послуг повинна надаватися органами місцевого самоврядування (в тому числі в порядку делегованих повноважень) та місцевими органами виконавчої влади, в тому числі функціональними. Слід зазначити, що ця концепція вже частково реалізована в Україні, оскільки відповідно до ст. 12 Закону України “Про адміністративні послуги” центр надання адміністративних послуг – це постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ виконавчого органу міської, селищної ради або Київської, Севастопольської міської державної адміністрації, районної, районної у містах Києві, Севастополі державної адміністрації, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб’єктами надання адміністративних послуг, центри надання адміністративних послуг утворюються при міських радах (їх виконавчих органах) міст обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення, Київській, Севастопольській міських, районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністраціях. Такі центри надання адміністративних послуг вже створені в багатьох містах України.

Слід погодитися з В. П. Тимощуком, що ідеальним є поєднання концепції “універсаму послуг” та принципу “єдиного вікна”, тобто створення умов, коли особа в одному місці може звернутися за будь-якою послугою, і має

можливість якнайменше спілкуватися з представниками адміністрації [3, с. 191]. Особливу увагу слід приділити встановленню стандартів якості надання послуг, основними критеріями якої повинні бути результативність, своєчасність, доступність, зручність, відкритість, повага до особи, професійність [7, с. 45].

Низка заходів, про необхідність впровадження яких зазначено вище передбачена у Розпорядженні Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади” від 15 лютого 2006 р. № 90-р, однак у Законі України “Про адміністративні послуги” враховані лише окремі з них. Негативним моментом є те, що рішення про схвалення даної концепції прийняте у формі розпорядження, яке відповідно до ст. 50 Закону України “Про Кабінет Міністрів України” не є нормативним актом, а має лише організаційно-розпорядчий характер і може стосуватися лише діяльності уряду. Отже, існує потреба у подальшому вдосконаленні правового регулювання надання адміністративних послуг шляхом закріплення у загальному законодавчому акті про адміністративні процедури юридичної моделі заявницької адміністративної процедури, яка б мала застосовуватися в усіх випадках надання органами публічної влади адміністративних послуг приватним особам. У зв’язку з вищезазначеним, перспективи подальших досліджень можуть бути пов’язані із вдосконаленням юридичної моделі адміністративних послуг, а також створенням загального законодавчого акта про адміністративні процедури.

### *Список літератури*

1. Zimmermann Jan Aksjomaty prawa administracyjnego / Jan Zimmermann. – Warszawa : Wolters Kluwer, 2013. – 279 s.
2. Авер’янов В. Б.: Вибрані наукові праці / [Нагребельний В. П., Кисіль Л. Є., Педько Ю. С. та ін.] / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка, О. Ф. Андрійко / В. Б. Авер’янов. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. – 448 с.
3. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : монографія / [кол. авт. : Шемшученко Ю. С., Авер’янов В. Б., Андрійко О. Ф. та ін.] / за заг. ред. д.ю.н. В. Б. Авер’янова. – К. : Юридична думка, 2010. – 496 с.
4. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [Андрійко О. Ф., Битяк Ю. П., Ківалов С. В. та ін.] / за заг. ред. В. Б. Авер’янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
5. Пономарев Д. Е. Генезис и сущность юридической конструкции : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 “Теория права и государства; история правовых учений” / Д. Е. Пономарев / Уральская государственная юридическая академия. – Екатеринбург, 2005. – 175 с.
6. Про адміністративні послуги : закон України від 06.09.2012 № 5203-V // Офіційний вісник України. – 2012. – № 76. – С. 44.
7. Реформа публічної адміністрації в Україні: Проекти концепції та законів / упоряд.: І. Б. Коліушко, В. П. Тимошук. – К., 2005. – 192 с.
8. Тимошук В. Адміністративні послуги : посібник / [В. Тимошук]; Швейцарсько-український проект “Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO”. – К. : ТОВ “Софія-А”. – 2012. – 104 с.

Отримано 23.05.2014

### *Аннотация*

В статье анализируются подходы к правовой природе административных услуг, сформировавшиеся в науке и практике административного права Украины и зарубежных стран. Осуществляется попытка определения соотношения объемов понятий “административные услуги”, с понятиями “государственное управление” и “государственное регулирование”.

### *Summary*

The author analyzes the approaches to a notion of administrative services in Ukrainian and foreign administrative law. Author makes an attempt to differentiate a notion “administrative services”, notion “state governance” and notion “state regulation”.