

УДК 349.2

ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПОСЛУГИ



*Солонар Анастасія Вікторівна,
канд. юрид. наук,
доцент кафедри адміністративного, господарського права
та фінансово-економічної безпеки ННІ права,
Сумський державний університет*



*Семенников Сергій Володимирович,
студент VI курсу ННІ права,
Сумський державний університет*

У статті проаналізовано нормативно-правові акти, які містять у собі положення, що стосуються визначення поняття адміністративної послуги. Визначено, що законодавче тлумачення адміністративної послуги закріплюється на рівні Закону України «Про адміністративні послуги» та Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади. Наведено, що схожі визначення поняття адміністративної послуги закріплені як у Законі України «Про адміністративні послуги», так і у Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади. Підкреслено, що законодавче визначення акцентує увагу на розумінні адміністративної послуги через результат діяльності відповідних суб'єктів. В результаті аналізу міркувань представників наукового співтовариства, наголошено на існуванні декількох підходів до розуміння поняття адміністративної послуги: 1) як відповідного результату діяльності; 2) як діяльності або форми діяльності певних суб'єктів; 3) як певного виду послуги; 4) як конкретного правовідношення; 5) як інституту адміністративного права. Також наведене власне розуміння дефініції адміністративної послуги як послуги, яка надається органами державної влади, органами місцевого самоврядування і уповноваженими суб'єктами за заявою фізичної або юридичної особи і сприяє створенню умов реалізації прав, свобод і законних інтересів заявників шляхом прийняття відповідного адміністративного акта. Крім того, на підставі проведеного аналізу законодавства та думок науковців, наведено ознаки, які притаманні адміністративним послугам, а саме: 1) певний вид встановленої законом послуги; 2) надається уповноваженим суб'єктом (органами державної влади, органами місцевого самоврядування і уповноваженими суб'єктами); 3) підстави, порядок і умови надання чітко визначені законом; 4) підставою надання адміністративної послуги є заява фізичної або юридичної особи; 5) сприяє створенню умов реалізації прав, свобод і законних інтересів заявників; 6) її результатом є прийняття відповідного адміністративного акта.

Ключові слова : адміністративна послуга, адміністративний акт, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, ознаки адміністративної послуги.

Solonar A. V., Semennikov S. V. Definition and Signs of Administrative Services. The article analyzes normative legal acts, which contain provisions relating to the definition of the administrative services. There was determined that the legislative definition of the public service is fixed in the Law of Ukraine "On administrative services" and the Concept of development of system of provision of administrative services by executive bodies. It is shown that a similar definition of administrative services is enshrined in the Law of Ukraine "On administrative services" and the Concept of

development of system of provision of administrative services by executive bodies. There was emphasized that the legislative definition focuses on the understanding of administrative services as the result of the activities of the relevant entities. There was noted the existence of several approaches to understanding the notion of public service based on the analysis of the reasoning of the scientific community: 1) as the result of the activity; 2) as activities or form of activities of certain entities; 3) as a particular kind of service; 4) as a particular legal relationship; 5) as the institution of administrative law. Also there were given own understanding of the definition of administrative services as the service that provided by bodies of state power, bodies of local self-government and the authorized entities on the application of physical or legal persons contributing to the creation of conditions for the realization of rights, freedoms and legitimate interests of the applicants through the adoption of an administrative act. In addition it was given the characteristics which are peculiar to administrative services on the basis of the conducted analysis of the legislation and of opinions of scientists, namely: 1) a certain kind of statutory services; 2) provided by an approved entity (public authorities, local authorities and authorized entities); 3) grounds, procedure and terms determined by law; 4) the basis of granting of the state service is statement natural or legal person; 5) contributes to creating conditions for the realization of rights, freedoms and legitimate interests of the applicants; 6) the result is the adoption of the relevant administrative act.

Keywords : administrative service, administrative act, public authorities, local authorities, signs of administrative services.

Актуальність теми дослідження. Сьогодні одним із обов'язків державних органів є надання можливості реалізації громадянами прав, передбачених законом. Питання надання адміністративних послуг стосується саме можливості реалізації суб'єктивних прав людини і громадянина. Особливості надання адміністративних послуг є предметом дискусій як законодавців, так і представників наукового співтовариства. Постійні нововведення і удосконалення процедури надання зазначених послуг не вирішують усіх суперечностей і проблем, які виникають при їх наданні. Крім того, наявність неоднозначного підходу до визначення поняття адміністративної послуги є причиною наукових розробок у цій сфері, що, в свою чергу, актуалізує проведення дослідження.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Тлумаченню дефініції «адміністративна послуга» присвячували свої праці наступні науковці: В. Авер'янов, К. Афанасьєв, І. Голосніченко, Е. Демський, В. Кампо, С. Ківалов, І. Коліушко, Т. Коломоєць, Р. Куйбіда, Н. Мариняк, М. Тищенко, О. Кузьменко, Н. Нижник, О. Стрельченко та ін.

Метою статті є визначення на основі аналізу законодавства і міркувань науковців поняття адміністративної послуги та окреслення притаманних їй ознак.

Виклад основного матеріалу. Слід зазначити, що законодавче визначення адміністративної послуги закріплюється на рівні Закону України «Про адміністративні послуги» та Концепції

розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади.

Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» 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 [1]. У даному визначенні акцентовано увагу саме на тлумаченні адміністративної послуги як відповідного результату. Тобто мається на увазі, що у результаті діяльності відповідного суб'єкта надання цих послуг стає можливим набуття, зміна чи припинення прав та/або обов'язків особи.

У свою чергу, Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади визначає адміністративну послугу як результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод та законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо) [2]. У даному випадку адміністративна послуга також розуміється як результат діяльності, що забезпечує можливість реалізувати права, свободи та законні інтереси.

В обох випадках, як у Законі України «Про адміністративні послуги», так і в Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади акцент робиться

на розумінні адміністративної послуги через результат діяльності відповідних суб'єктів.

Схожим за своїм змістом є визначення адміністративної послуги як результату здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів, ліцензій, сертифікатів, посвідчень, довідок, проведення реєстрації тощо) [3, с. 22].

Вартим уваги є розуміння адміністративної послуги у двох аспектах: а) як публічно-владної діяльності адміністративного органу, спрямованої на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації прав фізичної або юридичної особи, яка здійснюється за заявою цієї особи; б) як результат публічно-владної діяльності адміністративного органу, спрямованої на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи, яка здійснювалась за заявою особи [4, с. 9].

Вищезазначене дозволяє охарактеризувати адміністративну послугу більш детально. Крім того, пропонується розглядати адміністративну послугу не лише як результат діяльності, а і як саму діяльність. При цьому акцентується увага на тому, що зміст адміністративної послуги виявляється у забезпеченні умов реалізації відповідних суб'єктивних прав.

Більш розширеним є розуміння адміністративної послуги у трьох значеннях:

1) як характеристика діяльності органів державної влади щодо громадян, підприємств, організацій;

2) як діяльність органів державної влади щодо обслуговування населення, підприємств, організацій;

3) як послуги, що регулюються цивільним правом, а відповідальність за належну організацію несе орган виконавчої влади [5, с. 106–107].

У даному випадку адміністративна послуга розглядається не лише як діяльність, а і як безпосередньо певна послуга.

Окремі науковці визначають адміністративну послугу як категорію 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 [5, с. 106–107]. Із зазначеного вбачається розуміння адміністративної послуги як чинника, що породжує відповідні правовідносини для отримання певного результату. Тобто наведене визначення базується на тлумаченні змісту самої процедури надання

адміністративної послуги, за якої один суб'єкт вступає у правовідносини з іншим задля отримання певного результату.

Схожим є розуміння адміністративної послуги, що пропонує Г. Писаренко: адміністративна послуга - правовідносини, що виникають при реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їхньою заявою) у процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату [6, с. 250].

На думку К. Афанасьєва, адміністративними послугами є публічні (тобто державні та муніципальні) послуги, що надаються органами виконавчої влади, виконавчими органами місцевого самоврядування й іншими уповноваженими суб'єктами, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень [7, с. 28]. Таке розуміння адміністративної послуги через державні і муніципальні послуги зосереджене на суб'єктах, які уповноважені на надання адміністративної послуги.

Цікавою є точка зору Е. Демського стосовно розуміння адміністративної послуги як визначеної на законодавчому рівні діяльності органів (посадових осіб) владних повноважень щодо створення умов для реалізації і захисту прав і законних інтересів або виконання обов'язків фізичними чи юридичними особами за їх зверненням з метою отримання визначеного законом корисного ефекту [8, с. 84].

Досить широким за своїм змістом і за самою характеристикою адміністративної послуги є поняття адміністративної послуги як публічних послуг, що надаються органами виконавчої влади, виконавчими органами місцевого самоврядування та іншими уповноваженими суб'єктами, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень щодо ухвалення згідно з нормативно-правовими актами на звернення юридичної або фізичної 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, реєстрації тощо [9]. Вищезазначене тлумачення дефініції «адміністративна послуга», на нашу думку, є досить вдалим через те, що вміщує найбільш точну і детальну характеристику адміністративної послуги.

У свою чергу, О. Стрельченко, розуміє під адміністративними послугами владну діяльність публічної адміністрації, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними і юридичними або іншими

колективними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою [10, с. 173; 11, с. 231].

Вартим уваги є наступне визначення: адміністративна послуга - форма сервісної діяльності органів та посадових осіб публічної адміністрації, яка здійснюється у визначеному законом порядку, спрямована на забезпечення умов для належної реалізації суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, виконання обов'язків особи, що здійснюється за заявою такої особи, результатом якої є прийняття адміністративного акту. Разом із тим адміністративну послугу можна визначити й у широкому розумінні, як інститут адміністративного права, який регулює правовідносини, що виникають на підставі ініціативи приватної особи щодо реалізації її суб'єктивних прав чи виконання нею обов'язків у межах адміністративної процедури здійснення відповідних владних повноважень суб'єктом надання такої послуги, результатом якої є прийняття адміністративного акту [12, с. 145]. Наведене розуміння адміністративної послуги через форму сервісної діяльності та інститут адміністративного права говорить про багатоаспектність самого поняття адміністративної послуги.

О. Задихайло також пропонує під адміністративною послугою розуміти публічно-сервісну діяльність адміністративного органу, спрямовану на забезпечення умов для належної реалізації суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів та/або на виконання визначених законом обов'язків фізичної або юридичної особи, що здійснюється за заявою цих осіб і офіційним результатом якої є адміністративний акт відповідного органу [13, с. 383].

К. 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. Е. Демський зазначає, 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 спрямування [6, с. 248-254].

У свою чергу Є. Легеза під адміністративними послугами розуміє державні послуги, які 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) [14, с. 207]. З огляду на таке визначення, можна зазначити, що розуміння адміністративної послуги виражене з точки зору направлення на відповідний результат, а саме на прийняття адміністративного акта, який дозволить реалізувати і захистити права, інтереси та виконати певні обов'язки.

З огляду на наведені визначення поняття адміністративної послуги, можна виокремити наступні підходи до розуміння адміністративної послуги:

- 1) як відповідного результату діяльності;
- 2) як діяльності або форми діяльності певних суб'єктів;
- 3) як певного виду послуги;
- 4) як конкретного правовідношення;
- 5) як інституту адміністративного права.

Проаналізувавши законодавчі положення та міркування представників наукового співтовариства, слід зазначити, що адміністративна послуга – це послуга, яка надається органами державної влади, органами місцевого самоврядування і уповноваженими суб'єктами за заявою фізичної або юридичної особи і сприяє створенню умов реалізації прав, свобод і законних інтересів заявників шляхом прийняття відповідного адміністративного акта.

Визначивши поняття адміністративної послуги вважаємо за доцільне окреслити ознаки, які їй притаманні.

У Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [2] визначено, що належність послуг до адміністративних визначається за такими критеріями:

- 1) повноваження адміністративного органу щодо надання певного виду послуг визначається законом;
- 2) послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень;
- 3) послуги надаються за зверненням фізичних та юридичних осіб;
- 4) результатом розгляду звернення є адміністративний акт, що має індивідуальний характер (паспорт, свідоцтво, ліцензія, дозвіл тощо);
- 5) надання послуг пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів.

Виходячи із вищезазначеного і тлумачення змісту поняття адміністративної послуги, слід навести основні ознаки, які їй притаманні:

- 1) певний вид встановленої законом послуги;
- 2) надається уповноваженим суб'єктом (органами державної влади, органами місцевого самоврядування і уповноваженими суб'єктами);
- 3) підстави, порядок і умови надання чітко визначені законом;
- 4) підставою надання адміністративної послуги є заява фізичної або юридичної особи;
- 5) сприяє створенню умов реалізації прав, свобод і законних інтересів заявників;
- 6) її результатом є прийняття відповідного адміністративного акта.

Висновки. Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що адміністративна послуга – це встановлена законом послуга, яка надається

органами державної влади, органами місцевого самоврядування і уповноваженими суб'єктами за заявою фізичної або юридичної особи і сприяє створенню умов реалізації прав, свобод і законних інтересів заявників шляхом прийняття відповідного адміністративного акта.

Адміністративну послугу вирізняють характерні ознаки, а саме: певний вид встановленої законом послуги; надається уповноваженим суб'єктом (органами державної влади, органами місцевого самоврядування і уповноваженими суб'єктами); підстави, порядок і умови надання чітко визначені законом; підставою надання адміністративної послуги є заява фізичної або юридичної особи; сприяє створенню умов реалізації прав, свобод і законних інтересів заявників; її результатом є прийняття відповідного адміністративного акта.

Використана література :

1. Про адміністративні послуги [Електронний ресурс] : Закон України від 06.09.2012 р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
2. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [Електронний ресурс] : Розпорядження КМУ від 15.02.2006 р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80>.
3. Шаров Ю. П. Адміністративна послуга / Шаров Ю. П. // Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Сурмін Ю. П. [та ін.]; за ред. Ю. В. Ковбасюка [та ін.]. - К. : НАДУ, 2010. - С. 22.
4. Тимошук В. Адміністративні послуги : посібник / [В. Тимошук]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». - К. : ТОВ «Софія-А», 2012. – 104 с.
5. Котюк І. Адміністративні послуги як категорія адміністративного права / І. Котюк // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2010. – № 84/2010. – С. 104–107.
6. Кунцевич М. П. Надання адміністративних послуг як форма реалізації виконавчої влади / М. П. Кунцевич // Держава і право. - 2012. - Вип. 58. - С. 248-254.
7. Афанасьєв К. К. Адміністративні послуги : навчальний посібник / К. К. Афанасьєв. – Луганськ : РВВЛДУВС, 2010. – 175 с.
8. Демський Е. Ф. Адміністративні послуги та їх юридична природа / Е. Ф. Демський // Юридична наука : наук. юрид. журн. – 2011. – № 1(1) – С. 79–86.
9. Мариняк Н. М. Адміністративна послуга та її співвідношення з суміжними поняттями [Електронний ресурс] / Н. М. Мариняк // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. – 2015. – № 824. – С. 60-64. – Режим доступу : <http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/may/2131/vnulpurn201582412.pdf>.
10. Стрельченко О. Г. Природа надання адміністративних послуг / О. Г. Стрельченко // Наука і правоохорона. - 2011. - № 2. - С. 171-176.
11. Бондар О. Г. Контрольно-наглядова діяльність у сільському господарстві України : аграрно-правовий аспект : дис.... доктора юрид. Наук : 12.00.06, 12.00.071 О. Г. Бондар. - Запоріжжя, 2015. – 505 с.
12. Левченко О. В. Поняття та ознаки адміністративних послуг : сучасний погляд на наукові дискусії / О. В. Левченко // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер. : Юриспруденція. - 2015. - № 18 том 1. – С. 142-145.
13. Задихайло О. А. Правове регулювання надання адміністративних послуг в Україні [Електронний ресурс] / О. А. Задихайло // Форум права. - 2011. - № 1. – С. 379-384. – Режим доступу : http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=

UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/FP_index.htm_2011_1_62.pdf.

14. Лєгєзє Є. О. Щодо визначення адміністративних послуг в Україні / Є. О. Лєгєзє // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. - 2010. - № 4. - С. 203-208.