

УДК 342.9

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ПОТРЕБУЄ СИСТЕМНОГО ПІДХОДУ

Голосніченко І.П.

доктор юридичних наук, професор,

Заслужений юрист України (Національний технічний університет України)

Досліджено модель системи правового регулювання надання адміністративних послуг та його співвідношення з порядком вирішення індивідуальної адміністративної справи в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування. Зроблено висновок про доцільність правового регулювання в окремих законодавчих актах матеріальних та процесуальних відносин правового інституту адміністративних послуг.

Исследовано модель системы правового регулирования предоставления административных услуг и его соотношение с порядком разрешения индивидуальных административных дел в органах исполнительной власти и органах местного самоуправления. Сделано вывод о целесообразности правового регулирования в отдельных законодательных актах материальных и процессуальных отношений правового института административных услуг.

The system of legal regulation of the providing of administrative services and its relationship with the order of resolving of individual administrative affairs in the executive bodies and local authorities are studied in the article. The conclusion about the need of regulation in some legislative acts of material and procedural relations of the legal institution of administrative services is made.

Ключові слова: адміністративна послуга, індивідуальний адміністративний акт, звернення громадян, адміністративні процедури, адміністративний договір.

Постановка проблеми. Положення нещодавно прийнятого Закону України «Про адміністративні послуги» потребують коментування для правильного розуміння їх застосування в практичній діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Крім того, ще не повно визначено механізм регулювання процедурного забезпечення надання адміністративних послуг, що зобов'язує представників науки адміністративного права виробити відповідні рекомендації для законодавця.

Питання надання адміністративних послуг приватним особам досліджувалися представниками науки адміністративного права, насамперед В.Б. Авер'яновим, О.Ф. Андрійко, І.Б. Коліушом, В.П. Тимощуком та іншими вченими. Однак в указану вище проблему вони не зачіпали.

Мета та завдання дослідження. Метою дослідження стало вивчення матеріальних і процесуальних відносин надання адміністративних послуг та порядку вирішення індивідуальних адміністративних справ в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування для визначення моделі системи їх правового регулювання.

Основний зміст статті. 6 вересня 2012 року прийнято Закон України № 5203-VI «Про адміністративні послуги». Предметом регулювання цього закону, як зазначається в його першій статті є визначення правових засад реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг. Безумовно такого закону суспільство очікувало досить давно. Крім того, що він допоможе в реалізації прав і свобод громадян та інших приватних осіб, його прийняття вказує також на демократичний розвиток нашої держави, повагу європейських цінностей та врахування їх в вітчизняному законодавстві.

Закон України «Про адміністративні послуги» дав чітке визначення терміну «адміністративна послуга», ввів поняття адміністративного збору, як єдиної плати за її отримання, заборонив делегування надання адміністративних послуг та, у свою чергу, приписав органам влади надавати тільки адміністративні послуги і ніякі інші, цим законом також передбачається створення центрів надання адміністративних послуг з метою забезпечення зручних та доступних умов спілкування громадян із владою, а також можливості подання документів та надання адміністративних послуг в електронній формі [1].

Надання адміністративних послуг здійснювалось органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування і до прийняття даного закону. Правове регулювання діяльності органів виконавчої влади цього напряму визначалось в актах Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади. Без прийняття закону уряд розпочав регулювати порядок їх надання, використовуючи при цьому рамковий Закон України від 02.10.1996 «Про звернення громадян». І це, на наш погляд, було зроблено правильно, адже окремим видом адміністративного провадження можна вважати провадження щодо вирішення адміністративних справ за заявами та прийняття індивідуальних адміністративних актів. А надання послуги це завжди вирішення індивідуальної

адміністративної справи в органі публічної адміністрації. Реалізація прав громадян здійснюється шляхом використання ними своєї правоздатності у вирішенні конкретних справ. Право на звернення громадян закріплено в Законі України "Про звернення громадян" стаття перша якого проголошує, що громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення. Військовослужбовці, працівники органів внутрішніх справ і державної безпеки мають право подавати звернення, які не стосуються їх службової діяльності. Особи, які не є громадянами України і законно знаходяться на її території, мають таке ж право на подання звернення, як і громадяни України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами [2]. Таким чином, серед ряду інших звернень цей Закон називає заяви.

Але для регулювання відносин вирішення індивідуальних адміністративних справ в органах публічної адміністрації чинний нині Закон України "Про звернення громадян" не є достатнім. Він передбачає єдині основи вирішення різних форм звернення і до різних суб'єктів правовідносин. Однак зауваження, скарги, пропозиції, заяви й клопотання різняться як за своїм змістом і призначенням, так і за об'єктивно необхідними процедурами їх вирішення. В Законі даються визначення цих видів звернення причому також без урахування галузей правовідносин. Пропозиція або зауваження (як це вбачається зі ст. 3 Закону України "Про звернення громадян") – це звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного й громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства. Скарга у відповідності до того ж закону – це звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб.

Заява (клопотання) відрізняється від інших видів звернення і полягає у проханні про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством прав та інтересів громадян або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевого рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. Клопотання – це письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.

Заяви громадян щодо вирішення їх індивідуальних адміністративних справ відрізняються від заяв, які передбачає Закон України "Про звернення громадян", інакше кажучи, це поняття співвідноситься з поняттям, що дається в даному законі, як частина і ціле.

Спочатку треба сказати, що заяви, про які йдеться в Законі України "Про звернення громадян", це такі заяви, які подаються не тільки до органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, але і до підприємств, установ, організацій, причому незалежно від форм власності, до засобів масової інформації. Треба зазначити, що загальний підхід до заяв був породжений соціалістичними традиціями. Раніше існували лише дві форми власності, на яких засновувалися підприємства, установи й організації – це державна та колгоспна. Тому подання заяви як до органів влади, так і до адміністрації державних підприємств (власне, також органу державного управління) нічим не могло відрізнитися.

Зміна політичної й соціально-економічної ситуації у державі вплинула і на відносини адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян. Громадяни України та іноземці в нашій країні мають значно більше прав і свобод ніж за часів тоталітарної держави. Але без адміністративно-процесуального забезпечення більшість із цих прав не може бути реалізовано. Зазвичай, як форму звернення для захисту своїх прав громадяни використовують заяви.

Закон України "Про звернення громадян" не може вже задовольнити адміністративно-правове регулювання процесу прийняття, розгляду заяв, прийняття рішень щодо них, так як не тільки поверхнево регулює процесуальні відносини, але і має зовсім інше призначення. Як впливає з преамбули даного Закону, він регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статуту пропозиції щодо поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів. Закон забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними й громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення.

Як видно з цього визначення, в ньому пріоритет віддається не інтересам людини й громадянина, а інтересам держави, органів місцевого самоврядування, об'єднанням громадян, підприємствам, установам й організаціям.

Отже організація правового регулювання надання адміністративних послуг в сучасних умовах регламентувалася системно та без врахування систематизації адміністративно-правових відносин за галузями українського права. Як на мене, необхідно було створити відповідну модель, забезпечити спочатку регулювання матеріальних адміністративно-правових відносин та процесуальних відносин цієї галузі права на рівні закону. Крок до законодавчого регулювання матеріальних відносин вже зроблено. Залишилося прийняти Кодекс адміністративних процедур України. Це потрібно було б зробити не дивлячись на те, що деякі процесуальні норми містяться і в Законі України «Про адміністративні послуги» оскільки вони не повно забезпечують процес надання адміністративної послуги. Тільки після цього доцільно було створювати механізм реалізації норм адміністративного права на рівні органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, прийнявши постанови Уряду і акти виконавчих органів влади та органів місцевого самоврядування. В нових суспільних відносинах, які нині склалися в Україні, коли права й свободи громадян є пріоритетними, необхідно створити відповідні адміністративно-процесуальні умови реалізації цих прав і свобод.

Саме тому рішенням Кабінету Міністрів України було створено робочу групу з підготовки проекту Кодексу адміністративних процедур в Україні, яка приступила до виконання цієї роботи ще в 1997 році. Але дотепер цей нормативний акт ще не прийнято, і суспільні відносини регулювання процесу розгляду заяв громадян врегульовані неповно.

Під індивідуальною адміністративною справою в попередніх редакціях проекту Кодексу адміністративних процедур вважаються фактичні обставини, питання життєдіяльності фізичної або юридичної особи, які потребують вирішення з боку органу виконавчої влади або відповідної посадової особи шляхом прийняття індивідуального адміністративного акта [3]. В цьому ж документі дається визначення поняття провадження по індивідуальній адміністративній справі за заявою, де підкреслюється, що це визначений законом порядок здійснення адміністративних процедур, що завершується прийняттям конкретного індивідуального адміністративного рішення та його виконанням.

На жаль, в останній редакції проекту, який на сьогоднішній день названо "Адміністративно-процедурний кодекс України", понятійний апарат цього документа редакційно дещо змінено, але це не змінює суті понять провадження за заявою. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України вже готовий і надісланий до Верховної Ради України.

Однак слід зазначити, що при досить позитивному його враженні на читача, він не позбавлений певних недоліків.

Так преамбула Кодексу визначає, що він спрямований на законодавче забезпечення відповідно до Конституції України позасудового захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб [4]. Ця частина Кодексу повинна визначати його призначення. А призначення його, то є встановлення правил провадження щодо надання адміністративних послуг, вирішення індивідуальних адміністративних справ за заявами та скаргами громадян України, іноземців та юридичних осіб. На нашу думку, підготовлений Центром політико-правових реформ альтернативний проект Адміністративно-процедурного кодексу України більш точно визначає призначення даного Кодексу. В преамбулі цього акта зазначається, що даний нормативний акт "визначає загальні правила процедур розгляду та вирішення органами виконавчої влади та місцевого самоврядування індивідуальних адміністративних справ фізичних та юридичних осіб щодо реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів та виконання обов'язків" [5].

Думається, правильно в законопроекті наголошується на правилах виконання обов'язків. Адже цей Кодекс повинен регулювати не тільки порядок набуття громадянами та іншими особами прав, але і виконання при цьому обов'язків, які на них покладаються.

В майбутньому, мабуть, виникне проблема надання адміністративних послуг за адміністративним договором з органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування. Тому потрібно було б також передбачити в Адміністративно-процедурному кодексі України порядок закріплення результатів домовленостей між сторонами. На наш погляд, для вирішення нормотворчої проблеми Україна могла б запозичити досвід Федеративної Республіки Німеччина, де Законом про адміністративну процедуру в редакції від 21 вересня 1998 р. передбачається можливість застосування замість прийняття адміністративного акта укладання публічно-правового договору. Параграфи 54-62 цього правового акта саме і присвячені порядку застосування цієї форми державного управління [6]. § 55 даного Закону проголошує, що завдяки публічно-правовому договору через взаємні поступки можуть бути усунені спірні питання за допомогою мирової угоди. У відповідності з таким договором орган виконавчої влади вчиняє відповідні дії й очікує на адекватну поведінку з боку приватної особи.

Думається, що в нашому, тепер соціальному, суспільстві вже настав час цивілізовано вирішувати питання задоволення прав і свобод людини й громадянина при конфлікті інтересів на основі укладання адміністративних договорів.

Адміністративний договір відрізняється від цивільно-правового договору, оскільки має інші відносини, які регулюються нормами цього правового документу. Цивільне право регулює на засадах юридичної рівності відносини власності в її різноманітних формах, товарно-грошові відносини і деякі особисті немайнові відносини за участю громадян, організацій та інших соціальних утворень з метою більш повного задоволення матеріальних і духовних потреб громадян [7].

В той же час адміністративне право серед інших відносин регулює організаційні відносини, відносини надання управлінських послуг, які стосуються забезпечення інтересів громадян, створення умов для реалізації ними своїх обов'язків [8].

Таким чином, в адміністративно-правовому договорі обумовлюються дії сторін, глибина втручання органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування в право громадянина і які заходи, що компенсують шкоду, яка завдається цими органами, останні зобов'язані провести. Якщо в цивільному праві, як правило, шкода відшкодовується у грошовому вигляді, то в адміністративному – вона може компенсуватися за рахунок дій, що передбачаються в адміністративному договорі, органів виконавчої влади чи місцевого самоврядування. Як правило, це дії управлінські. Наприклад, дією, що компенсує шкоду, органу місцевого самоврядування щодо знесення приватного будинку може бути надання квартири в наймання із комунального житлового фонду в місці, яке вкаже в договорі особа, у власності якої перебував будинок. Знесення гаража може компенсуватися наданням права на будівництво нового гаража в місці, зручному для власника, тощо.

Література

1. Про адміністративні послуги: Закон України № 5203-VI від 6 вересня 2012 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>
2. Про звернення громадян: Закон України № 393/96 – ВР від 2.10 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
3. Проект Кодексу адміністративних процедур України, підготовлений робочою групою Кабінету Міністрів України під керівництвом С.Станік.
4. Адміністративно-процедурний кодекс України (проект станом на 4 жовтня 2001 р.).
5. Пропозиції Центру політико-правових реформ. Адміністративно-процедурний кодекс України // Матеріали семінару “Стан та перспективи розвитку адміністративного права: законодавство, наука, освіта”. Львів. 1–13 жовтня 2001 р.
6. Про адміністративну процедуру: Закон ФРН // Матеріали в галузі адміністративно-процесуального права, адміністративно-процедурного права, права про виконання адміністративних актів, підготовлених в рамках співробітництва в галузі реформи адміністративного права. – 1994–2001.
7. Цивільне право. Навчальний посібник. – К., 1995. – С. 11. Цивільне право України: Підручник: У 2-х кн. / Ц58 Д.В. Боброва, О.В. Дзера, А.С. Довгерт та ін.; За ред. О.В. Дзери, Н.С. Кузнецової. — К.: Юрінком Інтер, 1999. - 864 с.
8. Голосніченко І.П. Оновлення змісту адміністративного права України в умовах демократичних перетворень та його значення для підготовки правознавців в вузах України / Голосніченко І.П. // Адміністративне право: сучасний стан і напрямки реформування. Перша національна науково-теоретична конференція. Яремче. 18–21 червня 1998 р. – С. 11