

Продаєвич А. В.*

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА ПРАВОЗАБЕЗПЕЧУВАЛЬНІ ВІДНОСИНИ

В статті розглядається одна з груп суспільних відносин, що складають предмет адміністративно-правового регулювання, аналізується термінологія, яка використовується в науці та чинному законодавстві при характеристиці правозабезпечувальних відносин, висловлюються пропозиції щодо вирішення існуючих у цій сфері теоретичних і практичних проблем.

Ключові слова: правозабезпечувальні відносини, адміністративні послуги, управлінські послуги, публічні послуги

За останнє десятиріччя в нашій державі відбулися значні зміни в політичній, економічній та суспільній сферах життя. Побудова демократичної, правової, соціальної держави та перехід до ринкових відносин обумовили зміни не лише в правотворчій та правозастосовній сферах діяльності держави, а й стали вимагати нових підходів до визначення предмету і методу адміністративного права, його місця і ролі в системі юридичних знань. Акценти адміністративного права були зміщені зі сфери побудови та організації органів державного управління і правоохоронної діяльності до сфери надання громадянам і юридичним особам публічних послуг. За своєю правовою природою ці послуги різноманітні. Іноді такі послуги витікають з обов'язків державного органу при реалізації тої чи іншої функції держави, та ненадання яких тягне за собою застосування правових санкцій. Іноді такі послуги надаються лише за ініціативою фізичної чи юридичної особи та пов'язані з виникненням у цих осіб додаткових прав і обов'язків. Ще в указі Президента України від 22 липня 1998 року "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні" зазначалося, що одним з пріоритетних завдань адміністративної реформи є чітке законодавче унормування порядку надання органами виконавчої влади державних (управлінських) послуг, які треба закріпити у спеціальному кодифікованому Законі України "Про управлінські послуги громадян". Нажаль цей нормативний акт так и не було прийнято Верховною Радою України, а використовувана з цього питання в чинному законодавстві термінологія є різноманітною та не чіткою за змістом.

Комплексних наукових досліджень з цього питання в Україні ще не

було. Лише на рівні наукових конференцій і круглих столів досліджувалися деякі аспекти цієї об'ємної та проблемної теми. А представлені в юридичній літературі публікації обмежуються, як правило, окресленням та переліком проблем у цій сфері. Деякі аспекти цього питання висвітлювались у працях В.Б. Авер'янова [9, 25-33], О. Віннікова [3, 13-20], К.В. Ніколасенко [2, 30-31], Ю.О. Тихомирова [1, 200-205], Л. Хоменко [4, 21-26] та інших вчених.

Основна мета написання цієї статті є з'ясування змісту таких понять як "публічні послуги", "державні послуги", "муніципальні послуги", "адміністративні послуги", "управлінські послуги" та уточнення сфери їх використання. Усі вище зазначені поняття використовуються в чинному законодавстві України. Наприклад, в Законі України "Про оподаткування прибутку підприємств" закріплювалося, що під терміном "державні послуги" слід розуміти будь-які платні послуги, обов'язковість отримання яких встановлюється законодавством та які надаються фізичним чи юридичним особам органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та створеними ними установами і організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів [5]. Про надання державних послуг говориться також в постанові Кабінету Міністрів України від 28 вересня 1993р. № 819 "Про створення Державного спеціалізованого фонду фінансування загальнодержавних витрат на авіаційну діяльність та участь України у міжнародних авіаційних організаціях" та інших підзаконних актах. Наприклад, у вже згаданому нами указі Президента України від 22 липня 1998 року водночас використовуються терміни "державні послуги" і "державні (управлінські) послуги".

Якщо порівнювати розповсюдженість в чинному законодавстві України таких термінів як "управлінські послуги" та "адміністративні послуги", то помітимо, що законодавець віддає перевагу першому. Цей термін використовується в положеннях указу Президенту України від 5 березня 2002 року "Про заходи щодо детінізації економіки України на 2002-2004 роки", положеннях указу Президента України від 9 лютого 2004 року "Про систему заходів щодо усунення причин та умов, які сприяють злочинним проявам і корупції", положеннях постанови Кабінету Міністрів України від 20 січня 2003 року "Про затвердження орієнтовного плану законопроектної роботи на 2003 рік" та інших нормативно-правових актах. Щодо терміну "адміністративні послуги", то він отримав розповсюдження в чинному законодавстві лише в останні три роки та вживається, наприклад, в положеннях наказу Держкомстату від 15 липня 2002 року "Про затвердження форми державного статистичного спостереження № 9-ЗЕЗ "Звіт про експорт (імпорт) послуг", та інструкції щодо її заповнення", в положеннях наказу Держкоммолодьспорттуризму від 12 листопада 2003

* аспірант кафедри адміністративного і господарського права Одеського національного університету ім. І.І. Мечникова

року "Про затвердження Методики розрахунку обсягів туристичної діяльності" та інших підзаконних актах.

В юридичній літературі вживається також термін "публічні послуги", який не мав розповсюдження в чинному законодавстві. Він згадується лише в Європейській хартії регіональних мов або мов меншин, що підписана у Страсбурзі 5 листопада 1992 року та ратифікована Законом України від 15 травня 2003 року.

Існування такої різноманітної термінології потребує з'ясування співвідношення запропонованих понять та визначення доцільності і сфери їх використання.

В тлумачних словниках поняття "послуга" розглядається в двох аспектах. По-перше, це дія, що надає допомогу другому. По-друге, це робота, що виконується для задоволення певних потреб чи при обслуговуванні кого-небудь. У такому сенсі послугою тоді будуть виступати і соціальні виплати малозабезпеченим сім'ям, що надаються державою згідно з Законом України "Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям", [6] і діяльність служби зайнятості щодо забезпечення зайнятості працездатного населення та матеріальної допомоги громадянам у разі безробіття [7] і нотаріальні дії, що здійснюються нотаріусами, які працюють в державних нотаріальних конторах [8], тощо.

Ю.О. Тихомиров характеризує компетенцію органів виконавчої влади звернувши увагу на те, що в кожному суспільстві потреба виконання соціальних справ, в одних випадках потребує використання владно-розпорядчих повноважень, а в других – надання публічних послуг [1, 200]. На його думку, такі послуги, з одного боку, характеризуються тим, що надаються в системі органів державного управління в ієрархічному режимі, а, з другого боку, виникають по відношенню до клієнтів, які мають право на одержання цих послуг. Саме до публічних послуг Ю.О. Тихомиров відносить поштові послуги, які надаються державними органами поштового зв'язку, нотаріальні дії, які здійснюються нотаріусами державних нотаріальних контор, а також послуги, що надаються органами реєстрації актів громадянського стану.

Але якщо Ю.О. Тихомиров виходив у своїх висновках лише з аналізу діяльності органів державного управління, то представники Центру політико-правових реформ запропонували дещо ширше розглядати поняття "публічні послуги" і охарактеризували їх як синтез державних і муніципальних послуг [3, 9]. Думається що цей підхід у визначенні публічних послуг є виваженим, тому що такі послуги здійснюються і виконавчими органами місцевого самоуправління від імені держави, на основі делегованих їм прав. Такий широкий підхід до розуміння "публічних послуг" вказує на специфіку адміністративного права, яке характеризується тим, що

регулює не тільки відносини, що виникають у сфері державного управління, і правоохоронні відносини, а й відносини правозабезпечувального характеру, які виникають з приводу надання послуг громадянам та юридичним особам і закріплені за компетенцією органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Коли ж мова йде про "управлінські" чи "адміністративні" послуги, то тут важливо визначитись не тільки з ознаками, що їх характеризують та відокремлюють від інших публічних послуг, а й взяти за основу єдину термінологію для вживання в законодавстві та юридичній науці.

Так представники Центру політико-правових реформ запропонували наступні ознаки адміністративних послуг: 1) повноваження щодо їх надання закріплені законом за органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; 2) надання адміністративної послуги завжди передуює звернення (заява) фізичної або юридичної особи до відповідного органу; 3) особа відповідно до закону має право вимагати від органу розгляду такої заяви; 4) результатом розгляду заяви є владне рішення адміністративного органу (індивідуальний адміністративний акт), в якому вказано конкретного адресата ("споживача такої послуги") [3, 9]. Більшість вчених України погоджується з усіма вказаними ознаками адміністративних послуг. Але є ще одна ознака, яка одними вченими ігнорується та вважається не суттєвою, а другими – пропонується як основна ознака для розмежування адміністративних послуг, як таких, від всіх інших публічних послуг, що надаються державними органами та органами місцевого самоврядування – відсутність обов'язку з боку особи, яка звертається до адміністративних органів. Так якщо у громадян є законодавчо визначений обов'язок звернутись за певними діями адміністративних органів, а в держави є обов'язок безумовно вчинити ці дії, то такі дії не можна називати адміністративною послугою. На нашу думку, ця ознака є обов'язковою, бо допомагає розмежувати публічні послуги, які реалізуються через обов'язок фізичних і юридичних осіб звернутися в компетентні адміністративні органи, та публічні послуги (адміністративні послуги), які виникають лише за ініціативою особи, яка хоче реалізувати свої конституційні, адміністративні та інші права. Саме такої думки дотримується О. Вінніков, який наголошує, що у Концепції адміністративної реформи закріплювалось, що критерієм "послуги" є можливість для особи вибору, отримувати цю послугу чи ні [3, 15].

Розглянемо цю ситуацію на прикладі. Так сімейне законодавство України встановлює, що заява про реєстрацію народження дитини повинна бути подана в органи реєстрації актів громадянського стану не пізніше трьох місяців з дня народження дитини, а при народженні мертвої дитини — не пізніше трьох діб. Тобто законодавством встановлюється

обов'язок батьків звернутися в адміністративні органи для реєстрації факту народження дитини. На нашу думку, в цьому випадку мова йде про публічну послугу, але не про адміністративну послугу, саме тому, що батьки зобов'язані звернутися в адміністративні органи. Коли ж мова йде про реєстрацію переміни прізвища, імені, по батькові, то таку діяльність органів реєстрації актів громадянського стану слід вважати адміністративною послугою. Це пояснюється тим, що фізична особа за власною ініціативою звертається до адміністративного органу, який допомагає в реалізації їй суб'єктивних прав.

Щодо використання в юридичній літературі та чинному законодавстві поняття "управлінські послуги", вважаємо, що воно не відповідає тому змісту, який вбирає в себе це правове явище. Як вже зазначалося, зміни в суспільному житті потребують змін і до визначення предмету адміністративно-правового регулювання. Розгляд предмету адміністративного права як суспільних відносин, що виникають у зв'язку з реалізацією функцій державного управління та з приводу здійснення широкої і різноманітної виконавчої та розпорядчої діяльності, вже не відповідає потребам сьогодення. Зважаючи на концепцію прибічників "вузького" розуміння "державного управління" вважаємо, що предмет адміністративного права повинен включати три групи суспільних відносин: 1) управлінські; 2) правоохоронні; 3) правозабезпечувальні.

Управлінські відносини це відносини, які складаються в результаті здійснення нормативної і розпорядчої діяльності органів виконавчої влади та внутрішньоорганізаційної діяльності апарату всіх державних органів щодо забезпечення належного виконання покладених на них завдань, функцій і повноважень.

Правоохоронні відносини пов'язані з діяльністю правоохоронних органів України з питань забезпечення охорони правопорядку та притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності.

Правозабезпечувальні відносини – відносини, що виникають з питань надання органами державної виконавчої влади чи органами місцевого самоврядування публічних послуг фізичним і юридичним особам та реалізацією ними своїх суб'єктивних прав. Виходячи з такого розуміння предмету адміністративного права публічна послуга, що надається адміністративним органом, втрачає свою "управлінську" природу, а тому, на нашу думку, не може називатися "управлінською послугою". Наприклад, Л. Хоменко виходячи з того, що управлінською діяльністю державних органів прийнято називати адміністрацію, вважає, що доцільно розглядати поняття "послуга" у сукупності зі словом адміністрація, тобто "адміністративна послуга" [4, 22]. З таким підходом повністю погоджуємося, але підґрунтям такого висновку вважаємо те, що порядок надання публічних по-

слуг встановлюється адміністративним і адміністративно-процесуальним законодавством, і тому їх можна називати "адміністративними послугами". Проведений в статті аналіз дає змогу зробити наступні висновки. По-перше, в науці адміністративного права і процесу необхідно визначитись з переліком публічних послуг, що надаються адміністративними органами; по-друге, визначитись з ознаками, які характеризують адміністративні послуги; по-третє, слід розмежувати публічні послуги на два види – 1) ті, що надаються виходячи з обов'язку фізичних і юридичних осіб, які звертаються в адміністративний орган, та обов'язку самого адміністративного органу надати таку послугу, і 2) ті, що надаються за ініціативою фізичних і юридичних осіб шляхом подачі відповідної заяви в компетентний адміністративний орган; по-четверте, необхідно розробити та прийняти відповідний закон "Про надання публічних та адміністративних послуг фізичним і юридичним особам".

Вирішення окреслених теоретичних, законодавчих та практичних проблем буде сприяти розвитку науки адміністративного права і процесу та підвищенню ефективності правозастосовної діяльності компетентних органів.

Література

1. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. – М.: Издание 2-на Тихомирова М.Ю., 2001. – 355с.
2. Ніколаснко К.В. Шляхи покращення якості адміністративних послуг // Матеріали Міжнародної конференції "Дні науки "2005". Том 28. Юридичні науки. – Дніпропетровськ: Наука і освіта, 2005. – 103с.
3. Вітніков О. Адміністративна реформа: адміністративні послуги // Матеріали круглого столу "Адміністративна реформа - скільки повинні коштувати населенню та підприємцям послуги від держави?" (12 лютого 2003р.). Серія 2. – К.: Інститут конкурентного суспільства, 2003. – 86с.
4. Хоменко Л. Державна послуга та її вартість для суспільства // Матеріали круглого столу "Адміністративна реформа - скільки повинні коштувати населенню та підприємцям послуги від держави?" (12 лютого 2003р.). Серія 2. – К.: Інститут конкурентного суспільства, 2003. – 86с.
5. Відомості Верховної Ради. – 1995. - № 4. - ст. 28.
6. Відомості Верховної Ради. – 2000. - № 35. - ст. 290.
7. Положення про державну службу зайнятості, затверджене постановою Кабінету Міністрів УРСР від 24 червня 1991р. № 47.
8. Закон України "Про нотаріат" // Відомості Верховної Ради. – 1993. - № 39. - ст. 383.
9. Административное право Украины: Учебник / Под общей ред. С.В. Кивалова. – Харьков: «Одиссей», 2004. – 880 с.