

ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Адміністративна реформа передбачає побудову «сервісної» держави, основним завданням якої є обслуговування потреб людей, допомога і забезпечення реалізації ними своїх прав і свобод. Одним з «інструментів» держави в цій діяльності є адміністративна послуга, яка є відносно новим і мало дослідженим інститутом адміністративного права. Тривають наукові дискусії, як по визначенню самого поняття адміністративної послуги, так і по різних аспектах цього правового феномену. В даній статті буде розглянута така проблема інституту адміністративних послуг, як їх регулювання на законодавчому рівні. З точки зору теорії ця проблема майже не викликає дискусій, оскільки мало хто візьметься заперечувати, що діяльність органів публічної адміністрації повинна врегульовуватися законами. Проте, з практичної точки зору, в цьому відношенні виникає безліч запитань і конкретних технічних (можна, навіть вжити і такий не юридичний термін) проблем.

Дослідження проблематики адміністративних послуг знайшло своє місце у працях таких українських вчених-адміністративістів, як В. Авер'янов, К. Афанасьєв, І. Голосніченко, В. Кампо, С. Ківалов, І. Коліушко, Т. Коломoeць, Р. Куйбіда, М. Тищенко, О. Кузьменко, В. Тимошук, Ю. Битяк та ін. Зважаючи на соціальну значимість надання адміністративних послуг, багато публікацій на цю тематику з'являються як у наукових виданнях, так і у публіцистичних періодичних джерелах, а також у інтернет-виданнях. Проте, наукова дискусія з різних аспектів феномену адміністративних послуг триває і багато питань потребують свого подальшого дослідження. Зокрема, питання законодавчого регулювання надання адміністративних послуг є недостатньо дослідженим і досить спірним, зважаючи на складність його практичного запровадження.

Метою даної статті є вироблення пропозицій щодо регулювання надання адміністративних послуг на рівні законодавства. Для цього необхідно теоретично обґрунтувати необхідність такого регулювання саме актами законодавства, а не підзаконними актами та проаналізувати проблеми, що виникають на шляху практичного запровадження такого підходу.

Для того, щоб полегшити розуміння проблеми законодавчого регулювання надання адміністративних послуг, можна поставити питання інакше: на скільки «глибоко» слід регулювати правовідносини з надання адміністративних послуг на рівні закону?

Наразі всі погоджуються, що треба якнайшвидше прийняти закон «Про адміністративні послуги», який був внесений Президентом України на розгляд Верховної Ради України 9 листопада 2011 року і прийнятий у першому читанні 9 грудня того ж року [1]. Також не виникає сумнівів щодо необхідності прийняття Адміністративно-процедурного кодексу, який розроблявся в пакеті із законом «Про адміністративні послуги», але чомусь не був внесений до Верховної Ради України [2]. А от надалі питання не такі вже й однозначні. Чи варто врегульовувати законодавчим актом, наприклад, такі питання: перелік адміністративних послуг, що надаються органами публічної адміністрації, конкретна процедура їх надання, строки надання, перелік документів, необхідних для отримання кожної конкретної адміністративної послуги, вимоги до цих документів щодо форми і щодо змісту, розмір оплати за надання адміністративної послуги та багато інших питань. На сьогоднішній день ці питання регулюються різними видами підзаконних актів, від указів президента до наказів, інструкцій і навіть листів різних органів державної влади і управління, хоча останні взагалі не є нормативно-правовими актами.

Можна (хоча і з деяким перебільшенням) сказати, що надання адміністративних послуг в Україні регулює хто завгодно, тільки не єдиний законодавчий орган — Верховна Рада України. Але регулювання суспільних відносин, згідно із теорією розподілу влад на законодавчу, виконавчу

і судову є виключною прерогативою саме законодавчого органу і ніякого іншого. Цієї проблеми торкається В. Тимошук у своїй монографії, присвяченій адміністративним актам. Зокрема, він пише: «Зважаючи на принцип розподілу влади, нормотворчість є функцією законодавця, а не виконавчих органів — один суб'єкт (законодавець) творить правила, а інший (уряд в широкому сенсі) впроваджує їх в життя (виконує)» [3, с. 25]. Наявна практично у всіх країнах практика видання органами публічної адміністрації нормативно-правових актів і фактичне регулювання ними суспільних відносин пояснюється, «неможливістю законодавця самостійно виконувати функцію правового регулювання всіх суспільних відносин» [3, с. 26]. При цьому, В. Тимошук робить цікаву пропозицію розглядати підзаконні акти, як такі, «що пояснюють норми законів для тих, хто їх має застосовувати, тобто спрямовані безпосередньо на службовців адміністрації, а не на приватних осіб» [3, с. 26]. Ця теза потребує окремого дослідження і усвідомлення, що виходить за рамки даної статті, проте можна цілком погодитись з такою точкою зору.

Якщо подивитись на проблему законодавчого врегулювання надання адміністративних послуг через призму конституційних норм, то можна побачити, що велика їх кількість прямо чи опосередковано вимагає саме такого регулювання.

Адміністративні послуги надаються уповноваженими суб'єктами, якими, згідно Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади від 15 лютого 2006 року, є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, державне підприємство, установа, організація, що на виконання закону надає адміністративну послугу [4]. При цьому підприємства, установи, організації надають адміністративні послуги виключно в порядку повноважень делегованих їм органами виконавчої влади або місцевого самоврядування. Згідно п. 12, ст. 92 Конституції України, організація і діяльність органів виконавчої влади визначається виключно законами України [5, с. 26]. Навряд чи можна стверджувати, що діяльність щодо надання адміністративних послуг не відноситься до «організації і діяльності» органів виконавчої влади. Водночас, п. 15, ст. 92 Конституції України стверджує, що лише «засади місцевого самоврядування» визначаються законами України [5, с. 27]. Таким чином, із зазначених положень Конституції випливає, що органи виконавчої влади не можуть своїми актами врегульовувати правовідносини щодо надання адміністративних послуг, а органи місцевого самоврядування можуть це робити відносно тих послуг, що вони надають фізичним і юридичним особам.

Досить однозначно Конституція України вирішує питання про обов'язковість виконання нормативно-правових актів, встановлюючи її лише відносно до самої Конституції та законів (ст. 68). В цій же статті наголошується, що незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності. Тобто, порушення положень підзаконних актів, наприклад, через їх незнання, не повинно тягнути за собою відповідальності. Але на практиці ми маємо адміністративну відповідальність, за порушення вимог підзаконних актів, які, наприклад, встановлюють строки реєстрації народження чи отримання паспорту.

Таким чином, і з теоретичних міркувань, і з аналізу положень Конституції України випливає принципове твердження про те, що надання адміністративних актів повинно регулюватися виключно законами. Проте, на практиці все відбувається інакше. Основним аргументом цього є теза про те, що Верховна Рада об'єктивно не може прописувати в законі дрібну конкретику процедури із надання кожної адміністративної послуги. Наприклад, при реєстрації фізичних осіб — платників податків, відповідне Положення містить таку норму: «При внесенні змін до даних, що вносяться до Державного реєстру з Облікової картки за формою N 1ДР та/або Заяви за формою N 5ДР, реєстраційний номер облікової картки особи, яку зареєстровано в Державному реєстрі, не змінюється» [6].

Можливий шлях вирішення цієї проблеми полягає у застосуванні пропозиції В. Тимошука щодо ставлення до підзаконних нормативно-правових актів, як до таких, що стосуються і є обов'язковими до виконання лише державними службовцями того органу, яких їх видав і не стосуються приватних осіб — замовників адміністративних послуг. У випадку покладання на адміністративний орган обов'язку по здійсненню всіх дій, збиранню всіх документів, проведенню всіх перевірок та експертиз (у разі потреби), а також погоджень з іншими органами публічної адміністрації, що є необхідними для отримання адміністративної послуги, то тоді, на рівні закону мож-

на врегулювати лише такі питання, як перелік адміністративних послуг, форму і зміст заяви на отримання адміністративної послуги, строки її надання та відповідальність адміністративного органу і його посадових осіб за ненадання або неналежне надання адміністративної послуги. Решту питань, пов'язаних із процедурою надання кожної конкретної адміністративної послуги можна вирішити шляхом видання підзаконних нормативно-правових актів.

Окремі зміни в законодавстві останнього часу свідчать про те, що саме вищевказане розуміння співвідношення законів і підзаконних актів знаходить своє відображення у світогляді законодавця. Так, 22 березня 2012 року був прийнятий Закон України «Про громадські об'єднання». У п.2 ст. 11 цього Закону сказано: «У статуті громадського об'єднання можуть бути передбачені додаткові положення щодо утворення, діяльності і саморозпуску чи реорганізації громадського об'єднання, що не суперечать закону» [7]. Закон України «Про об'єднання громадян», що був прийнятий ще у 1992 році, містив таку дефініцію: «Статутний документ громадської організації не повинен суперечити законодавству України» [8]. При цьому обсяг терміну законодавство може трактуватися досить широко і включати в себе також і підзаконні нормативно-правові акти.

При існуванні багатьох шляхів розв'язання проблеми законодавчого регулювання надання адміністративних послуг, все ж таки варто наполягати на закріпленні у законі наступного принципового положення. Зважаючи на ту обставину, що будь-який владний орган (більш влучним буде термін «бюрократичний орган») завжди тяжіє до посилення власного контролю за процесами, що відбуваються у суспільстві, а, отже схильний до встановлення якомога більшої кількості різних дозволів, ліцензій, погоджень тощо, можна наполягати, що сам перелік адміністративних послуг має бути обов'язково визначений законом і адміністративним органам має бути заборонено самостійне запровадження додаткових адміністративних послуг, не передбачених законом.

Використана література:

1. Янукович просить ВР прийняти закон про адмінпослуги // РБК-Україна, 07.02.2012. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.rbc.ua/ukr/newsline/show/yanukovich-prosit-vr-prinyat-zakon-ob-adminuslugah-07022012122500>.
2. Олександр Черненко «Куди зник проект Адміністративно-процедурного кодексу України?» // Українська правда, 25 листопада 2011. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://blogs.pravda.com.ua/authors/chernenko/4ecf3854b1ddf/>.
3. Тимошук В. П. Адміністративні акти, процедура прийняття та припинення дії: [монографія] / В. П. Тимошук. — К.: «Конус-Ю», 2010. — 296 с.
4. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» від 15.02.2006 № 90-р // Офіційний вісник України. — 2006. — № 7. — Ст. 376.
5. Конституція України: чинне законодавство зі змінами і допов. станом на 26.01.2012 р.: (Офіц. текст). — К.: Паливода А. В., 2012. — 56 с.
6. Наказ ДПС України «Про затвердження Положення про реєстрацію фізичних осіб у Державному реєстрі фізичних осіб — платників податків» від 17.12.2010 № 954. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1388-10>.
7. Закон України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 № 4572-VI. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4572-17/print1334751269504450>.
8. Закон України «Про об'єднання громадян» від 16.06.1992 № 2460-XII (Редакція від 07.04.2012). [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2460-12>.

Власов А. О. Проблеми законодавчого регулювання надання адміністративних послуг.

В статті розглядаються проблеми врегулювання правовідносин з надання адміністративних послуг шляхом видання відповідних законів. Проводиться аналіз теоретичних основ законодавчого врегулювання вказаних правовідносин. Досліджуються відповідні статті Конституції та законів України. Пропонуються можливі варіанти вирішення визначених проблем.

Ключові слова: адміністративна послуга, закон, адміністративний орган, підзаконний акт.

Власов А. А. Проблемы законодательного регулирования предоставления административных услуг.

В статье рассматриваются проблемы регулирования правоотношений по предоставлению административных услуг путем принятия соответствующих законов. Проводится анализ теоретических основ за-

конодательного регулирования указанных правоотношений. Исследуются соответствующие статьи Конституции и законов Украины. Предлагаются возможные варианты решения указанных проблем.

Ключевые слова: административная услуга, закон, административный орган, подзаконный акт.

Vlasov A. The Issue of Legislative Adjusting the Granting of Administrative Services.

The article is dedicated to the issue of adjusting of administrative services by passing proper acts. The modern trends of subordinating regulatory acts are criticized when adjusting the procedure of granting administrative services by executive public and local self-government authorities. The analysis of theoretical bases of the legislative adjusting of the indicated legal relationships is conducted by theory of state power division. A thesis states that state executive power can not acts regulate a legal relationship, including legal relationship after the giving of administrative services, and such acts on the nature kogut to be turned to public officers of the proper bodies. The proper articles of Constitution and laws of Ukraine directly applicable or indirectly obligate to regulate activity of executive state bodies exactly by passing proper acts are probed. The issue of practical application of theoretical statement is analyzed by adjusting of granted administrative services by laws. It is offered possible variations of indicated issues decision. It is paid attention to the legal regulation of granting administrative services by reason of the social meaningfulness.

Key words: administrative service, law, administrative body, subordinate regulatory act.