

ОКРЕМІ ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПІДХОДИ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ КАТЕГОРІЇ «АДМІНІСТРАТИВНА ПОСЛУГА»

Тернушак М. М.

(викладач природничо-гуманітарний коледж Державного вищого навчального закладу
«Ужгородський національний університет», здобувач кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права навчально-науковий інститут права та масових
комунікацій Харківського національного університету внутрішніх справ)

Анотація. Досліджено інститут адміністративних послуг через призму аналізу законодавчої бази та теоретичних наукових розробок. Встановлено, що надання адміністративних послуг органами публічної адміністрації складає окрему групу правовідносин адміністративного та адміністративно-процесуального права. Удосконалено теоретичні підходи щодо трактування категорії «адміністративна послуга» та визначено її характерні ознаки.

Ключові слова: адміністративна послуга, публічні правовідносини, органи публічної адміністрації, публічне управління, ознаки.

Аннотация. Исследован институт административных услуг через призму анализа законодательной базы и теоретических научных разработок. Установлено, что предоставление административных услуг органами публичной администрации составляет отдельную группу правоотношений административного и административно-процессуального права. Усовершенствованы теоретические подходы к трактовке категории «административная услуга» и определено ее характерные признаки.

Ключевые слова: административная услуга, публичные правоотношения, органы публичной администрации, публичное управление, признаки.

Summary. The article contains investigation of the Institute of administrative services through the prism of analysis of the legal framework and theoretical research. It has shown that the provision of administrative services by public authorities is a separate group of relations in administrative and administrative procedure law. Theoretical approaches to the interpretation of the category of "administrative services" and the definition of its characteristic features are improved.

Keywords: administrative services, public relations, public authorities, public administration, signs.

Адміністративна послуга – новітній правовий термін, що, останнім часом, активно вживається в повсякденний обіг багатьма вченими в адміністративно-правовій науці. Це зумовлено, насамперед, переосмисленням підходів щодо визначення адміністративної науки в цілому. Ототожнення адміністративного права з державним управлінням, наголошуючи на тому, що владний суб'єкт (орган публічної адміністрації) у правовідносинах із простими громадянами має певну прерогативу, відійшло у минуле.

Новітній адміністративно-категоріальний понятійний апарат, що застосовується науковцями, як і в процесах викладання, так і при наукових дослідженнях та інших напрацюваннях, передбачає формування певної термінологічної основи, яка виступає як базис при написанні сучасних навчально-методичних та наукових праць із адміністративної тематики, а також у процесах складання навчально-наукових програм. До прикладу, сучасна термінологія, без якої неможливо уявити, навчально-наукову діяльність з адміністративного права передбачає використання наступної термінології: «публічна адміністрація» (сукупність державних та муніципальних органів, діяльність яких спрямовується задля задоволення публічного інтересу), «публічне адміністрування» (діяльність органів публічної адміністрації по задоволенню публічних потреб (інтересу) фізичних та юридичних осіб), «публічні правовідносини» (відносини, у яких одна сторона завжди наділена владними повноваженнями у межах державного та муніципального адміністрування), «суб'єкт владних повноважень» (система органів публічної адміністрації (органів державної влади та муніципалітету), які у правовідносинах із фізичними та юридичними особами наділені керівними повноваженнями, «адміністративна послуга» (послуга, що сприяє задоволенню публічного інтересу, за допомогою надання індивідуальних адміністративних актів фізичним та юридичним особам за їх зверненнями).

На даному етапі розвитку науки адміністративного та адміністративно-процесуального права, постійне дослідження категорії «адміністративна послуга» зумовило низку вчених, серед них слід виділити Колпакова В. К., Кузьменко О. В., Чорна В. Г. та

інших, стверджувати про виникнення самостійної, нової групи адміністративних правовідносин, що складають предмет адміністративного права. У цього твердженню є низка свідчень:

перше, це те, що в останні роки, у рамках законотворчих процесів постійно відбувається імплементація норм із кращих європейських та світових практик. Фактичним наслідком цієї передумови, стало те, що у 2012 р. був прийнятий закон «Про адміністративні послуги» [1].

друге, що зумовило відповідне твердження – це переосмислення окремими науковцями адміністративістами, в першу чергу, В. К. Колпаковим, О. В. Кузьменко такої ключової категорії адміністративно-правової науки, як предмет адміністративного права. Дані вчені трактують предмет адміністративного права як сукупність публічних (адміністративних) правовідносин, що виникають у рамках реалізації чотирьох основних груп: 1) правовідносин публічного управління (правовідносини державного, муніципального та громадського управління); 2) адміністративно-судочинських правовідносин або правовідносин адміністративної юстиції (ті яким притаманний судовий порядок захисту суб'єктивних прав та інтересів фізичних та юридичних осіб від порушень чи обмежень відповідних прав та інтересів зі сторони суб'єкта з владними повноваженнями); 3) адміністративно-деліктні правовідносини (тобто ті, що виникають при умові вчинення адміністративних правопорушень (деліктів) певним суб'єктом та застосуванням уповноваженим суб'єктом владних повноважень, як і судовим так і адміністративним, заходів державного примусу (адміністративної відповідальності) у вигляді адміністративних стягнень); 4) правовідносин з приводу надання адміністративних послуг (метою яких є задоволення публічного інтересу фізичних та юридичних осіб у стосунках із суб'єктом владних повноважень, тільки при умові, якщо вони ініціювалися фізичною чи юридичною особою) [2, с. 24].

Але, все-ж-таки на теперішньому етапі розвитку науки адміністративного та адміністративно-процесуального права, певні вчені адміністративісти, досліджують предмет адміністративного права, через призму правовідносин, що виникають та реалізуються у сфері державного управління, тобто у зв'язку із виконавчо-розпорядчою діяльністю органів виконавчої влади. Знаний фахівець Львівської адміністративної школи Кісіль З.Р. стверджує, що управлінські суспільні відносини, які складаються у сфері державного управління в процесах організації чи здійснення виконавчо-розпорядчих функцій, переважно органами виконавчої влади складають предметом правового регулювання адміністративного права [3, с. 8].

Даний підхід до розуміння предмету адміністративного права, з однієї сторони частково відображають сучасну систему управління, але, у більшій степені, це тлумачення не відповідає новітнім тенденціям розвитку адміністративної науки. В першу чергу, слід звернути увагу, на сферу державного управління. Так, ні в кого із вітчизняних вчених адміністративістів не виникає сумніву, що соціальне управління в Україні здійснюється за допомогою трьох основних його складових: управління, що проводиться органами державної влади, себто державне управління; управління, яке здійснюється територіальними громадами, за рахунок обрання органів місцевого самоврядування та делегування їм своїх публічних інтересів, тобто муніципальне управління; управління, що здійснюється різними громадськими об'єднаннями (громадське управління), а саме тими колективними суб'єктами, які на відміну від державних та муніципальних органів та їх посадових осіб, не наділені владними повноваженнями у правовідносинах із громадянами та іншими індивідуальними суб'єктами.

Спершу слід зауважити, що позиція Кісіль З. Р., яка наполягає на тому, що правовідносини у сфері державного управління, з приводу здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності органів виконавчої влади складають предмет адміністративного права – не зовсім повною. Адже, беручи за основу класифікацію адміністративних правовідносин за предметним критерієм, на яку опираються Колпаков В. К. та Кузьменко О. В., можна стверджувати, що державно-управлінські правовідносини, які виникають у зв'язку із

здійсненню виконавчо-розпорядчих функцій у діяльності органів виконавчої влади реалізуються:

перше, у рамках правовідносин публічного управління це насамперед, відносини субординаційного характеру пов'язані із порядком організаційно-адміністративного забезпечення суб'єкту публічної адміністрації;

друге, у сфері надання адміністративних послуг, враховуючи те, що в основному суб'єктами надання адміністративних послуг у системі органів виконавчої влади виступають, в більшості територіальні органи центральних органів виконавчої влади та місцеві державні адміністрації, а в меншому обсязі структурними підрозділами центральних апаратів міністерств, служб, агенцій та інспекцій, себто інших центральних органів виконавчої влади.

До речі, фахівці харківської юридичної школи такі, як Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук та інші предмет адміністративного права розглядають, здебільшого як суспільні відносини, що виникають, з метою захисту прав громадян, роз'яснюючи, що відповідні правовідносини пов'язані: з діяльністю органів виконавчої влади; з внутрішньо-організаційною діяльністю інших державних органів та колективних суб'єктів; з управлінською діяльністю органів місцевого самоврядування; з здійсненням недержавними суб'єктами делегованих повноважень виконавчих органів; з судовим розглядом справ про адміністративні проступки [4, с. 25]. З контексту наведеної класифікації випливає, що харківські вчені, що загалом поділяють позицію Кісіль З. Р. щодо тлумачення предмету адміністративного права, як управлінських правовідносин, що реалізуються у сфері державного управління за рахунок виконавчо-розпорядчої діяльності органів виконавчої влади, тільки з тією різницею, що управлінські правовідносини не завжди пов'язані із сферою державного управління, а із сферами муніципального та громадського управління. Тобто, Ю. П. Битяк, та В. М. Гаращук трактуючи предмет адміністративного права, схиляються до того, що: управлінські правовідносини здійснюються у сферах державного, муніципального та громадського управління, а не тільки у сфері державного управління як зазначає Кісіль З. Р. Ще однією різницею у поглядах є те, що харківські вчені, окрім управлінських правовідносин, відносять до предмету адміністративного права, адміністративно-деліктні правовідносини (адміністративної відповідальності), і то тільки окремий їх аспект, а саме судовий розгляд справ про адміністративні проступки. Оскільки, КУпАП передбачено не тільки судовий розгляд цих справ, а й адміністративний, що виражається розглядом справ про адміністративні правопорушення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Отже, можемо підсумувати, що, в загальному, Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук та З. Р. Кісіль, на противагу фахівцям Київської адміністративної школи (В. К. Колпаковим, О. В. Кузьменко та інші), не виокремлюють правовідносини з надання адміністративних послуг, як окрему групу, що формує предмет адміністративного права.

Однак, все ж-таки, повертаючись безпосередньо до предмету нашого дослідження, себто до правовідносин по наданню адміністративних послуг, в першу чергу, слід зазначити, що першо-дослідниками, так-би-мовити, були експерти центрів дослідження місцевого самоврядування та політико-правових реформ. Дані фахівці, особливо Бригілевич І.І., Ванько С.І., Коліушко І.Б., Курінний О.В., Тимощук В.П. та інші, що починаючи із 2001 р. досліджували проблематику надання адміністративних послуг («Адміністративна реформа для людини» (2001), «Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України» (2003), «Оцінка якості адміністративних послуг» (2005), «Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності в Україні» (2009), «Адміністративні послуги» (2012), «Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України» (2012), «Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги»» (2013), «Адміністративні послуги для Тебе. Посібник громадянину» (2014)).

Наразі поняття адміністративної послуги визначено законодавчо, а саме у законі «Про адміністративні послуги». Відповідно ст. 1 адміністративна послуга розтлумачена, як

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. Під суб'єктом надання адміністративної послуги законодавець розуміє: органи виконавчої влади, інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, їх посадових осіб, уповноважених відповідно до цього закону надавати адміністративні послуги. А під суб'єктами звернення: фізичних та юридичних осіб приватного та публічного права, які звертаються за отриманням адміністративних послуг [1]. Аналізуючи ці норми, потрібно відзначити, що, відносинам які складаються з приводу надання адміністративних послуг, як і всім іншим адміністративним відносинам притаманні такі риси:

перше, одна сторона виражає свій владний (імперативний) вплив стосовно іншої, адже, завжди однією із сторін у відносинах щодо надання адміністративних послуг виступає сторона наділена владними повноваженнями, у даному випадку – це суб'єкт надання;

друге, суб'єкт надання хоча і володіє владними повноваженнями у відносинах щодо надання адміністративних послуг, але при-цьому: реалізовує їх безпосередньо для задоволення публічної ініціативи суб'єкта звернення, тобто дії суб'єкта надання спрямовані на досягнення публічного інтересу (суспільних благ, цінностей тощо); виконує свої владні повноваження тільки з ініціативи суб'єкта звернення, що не передбачає застосування, в повній мірі, імперативного методу при наданні адміністративних послуг.

Однак, для формування більш конкретних та фахових висновків, нам недостатньо законодавчих норм, тому необхідно звернутися і до теоретичного блоку наукових розробок з відповідної проблематики.

Так, звертаючись до наукових досліджень І. Б. Коліушко, В. П. Тимошук, В. Б. Аверянов під адміністративною послугою визначають публічну послугу, яка надається органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, іншими уповноваженими особами, надання якої пов'язане з реалізацією владних повноважень [5, с. 17; 6, с. 175; 7, с. 118]. В. В. Коваленко, Г. М. Писаренко висловлюють думку, що саме правовідносини, які виникають при реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи в процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату складають адміністративну послугу [8; 9]. О. В. Кузьменко і В. Г. Чорна, адміністративну послугу трактують, як сукупність правовідносин, що виникають реалізуючи суб'єктивні права фізичних та юридичних осіб за їх заявами в процесі публічно-владної діяльності адміністративних органів з метою отримання результатів [2, с. 290]. В. С. Дочелек взагалі, використовує у своєму науковому дослідженні поняття «управлінська (державна) послуга» зазначаючи, що державні (управлінські) послуги надаються у процесі діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб з виконання обов'язків держави перед громадянами щодо створення умов для повноцінної реалізації громадянами своїх прав і свобод [10].

На наш суб'єктивний погляд, синтезувавши положення щодо вищенаведених тлумачень категорії «адміністративна послуга» слід зазначити наступне:

категорія «адміністративна послуга» розглядається вченими в вузькому та широкому значеннях. В вузькому, адміністративна послуга – різновид публічної, управлінської послуги, яка виражається у реалізації владних повноважень органами публічної адміністрації (суб'єктами надання), а саме: державними органами, особливо виконавчою владою та органами місцевого самоврядування. В широкому, це комплекс адміністративних правовідносин, які виникають у процесі здійснення владних повноважень органами публічної адміністрації (їх посадовими особами) щодо реалізації суб'єктивних прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб за їх зверненням з метою отримання відповідного результату.

В свою чергу, не слід обходити стороною і такі, по-суті характерні риси адміністративних послуг, як «публічність» та «управлінськість». Тут необхідно наголосити, що публічність адміністративної послуги полягає у тому, що завжди однією зі сторін при наданні відповідної послуги (суб'єкт надання) виступає орган публічної адміністрації, як

суб'єкт, який реалізовує свої владні функції. А, управлінськість адміністративної послуги характеризується тим, що адміністративні послуги складаються у процесі діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування при виконанні ними виконавчих функцій делегованих першими, що дає можливість ототожнювати адміністративну послугу із управлінською.

Аналізуючи інші ознаки характерні адміністративним послугам, то практично всі науковці виділяють, практично, одні і ті ж самі ознаки.

І. Б. Коліушко В. П. Тимошук: адміністративна послуга надається тільки за заявою фізичної чи юридичної особи; надання адміністративної послуги пов'язане із забезпеченням умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи; право на отримання адміністративної послуги повинно визначатися законом; адміністративні послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень; результатом адміністративної послуги є адміністративний акт – рішення чи дія адміністративного органу щодо задоволення звернення особи [5, с. 16].

В. В. Коваленко: надання адміністративної послуги здійснюється лише за попередньою ініціативою (заявою) фізичних та юридичних осіб, незалежно від самої форми заяви особи та порядку її отримання органом влади; можливість отримання конкретної адміністративної послуги передбачається законом; закон наділяє повноваженнями щодо надання кожної адміністративної послуги відповідний орган виконавчої влади та місцевого самоврядування; отримання адміністративних послуг фізичними та юридичними особами супроводжується виконанням встановлених законом вимог; кінцевою формою адміністративної послуги є індивідуальний адміністративний акт [8].

О. В. Кузьменко та В. Г. Чорна: адміністративна послуга надається тільки з ініціативи (заяви) фізичної та юридичної осіб, та порядку її отримання органом влади; необхідність та можливість отримання адміністративної послуги визначена законом; наділення повноважень щодо надання адміністративної послуги органи виконавчої влади та місцевого самоврядування регламентовано законом; з метою отримання адміністративної послуги суб'єкт звернення (фізичні та юридичні особи) повинні виконувати встановлені законом вимоги; кінцевою формою адміністративної послуги є – індивідуальний адміністративний акт; сторонами у правовідносинах з приводу отримання адміністративної послуги є – суб'єкт надання (органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування їх посадові особи) та суб'єкт заявник (фізичні та юридичні особи) [2, с. 291].

Як бачимо, всі науковці при аналізі адміністративних послуг на предмет виокремлення ознак останніх, спільні у таких характеристиках:

перше, завжди ініціатором отримання адміністративної послуги виступають фізичні особа від себе, чи уповноважена юридичною особою, що звертається до органу публічної адміністрації, який розглядає та вирішує індивідуальне звернення, та ні в якому разі не може вступати у відповідні відносини першим (виступати ініціатором);

друге, сторонами у правовідносинах з приводу надання та отримання адміністративних послуг завжди виступають – фізичні та юридичні особи, тобто ті які звертаються, що не наділені владними повноваженнями, та суб'єкт владних повноважень (орган публічної адміністрації та їх службові та посадові особи), до повноважень яких належить: обробка, розгляд та прийняття кінцевого рішення по зверненню, а саме щодо його задоволення чи відмову у задоволенні;

третє, завершальним етапом у наданні адміністративної послуги, себто у разі позитивного результату, виступає – ухвалення індивідуально-конкретного рішення, у формі письмового адміністративного акту (дозволу, довідки, сертифікату, ліцензії тощо).

На нашу ж думку адміністративній послугі характерні чотири ознаки, а саме:

- надання адміністративної послуги здійснюється тільки за ініціативності суб'єкта звернення (фізичної та юридичної особи);
- тільки у законодавчому акті визначено право щодо отримання адміністративної послуги;

- надаючи адміністративні послуги суб'єкт надання (адміністративний орган (ОВВ та ОМС, їх посадові особи)) реалізовує свої владні повноваження та виконує владні функції;

- остаточним документально-процесуальним рішенням у якому задовольняється ініціатива суб'єкта звернення щодо отримання тієї чи іншої адміністративної послуги є – індивідуально-конкретний адміністративний акт.

Таким чином, надання адміністративних послуг здійснюється заради задоволення публічного інтересу суспільства, шляхом звернення з власної ініціативи фізичними та юридичними особами до суб'єктів владних повноважень (органів публічної адміністрації) з метою надання їм можливості набути чи реалізувати свій публічний інтерес, у сфері реалізації суб'єктивно-публічних правовідносин.

Список використаних джерел

1. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-17. [Електронний ресурс] – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/5203-17.
2. Курс адміністративного права України : підручник / В.К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко [та ін.]. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – С. 24
3. Кісіль З. Р., Кісіль Р. В. Адміністративне право: навч. посіб. – 3-те вид. – К. Алерта; ЦУЛ, 2011. – С. 8.
4. Адміністративне право: підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В.В. Богущий та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. – 2-ге вид., переробл. та допов. – Х.: Право, 2013. С. – 25.
5. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності : Практичний посібник, Видання 2-ге, доповнене і доопрацьоване / Бригілевич І. І., Ванько С. І., Загайний В. А., Коліушко І. Б., Курінний О. В., Стоян В. О., Тимошук В. П., Шиманке Д. / За заг.ред. Тимошука В. П. – Київ, СПД Москаленко О.М., 2011. – 432с. – С. 17.
6. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.— С. 175
7. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.. — С. 118.
8. Коваленко В.В. Курс лекцій з адміністративного права України [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://pidruchniki.ws/1896080148173/pravo/kurs_administrativnogo_prava_ukrayini_-_kovalenko_vv
9. Писаренко Г. М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Писаренко Ганна Миколаївна. – Одеса, 2006.
10. Долечек В. С. Надання управлінських послуг населенню органами виконавчої влади України: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Долечек Володимир Станіславович. – К., 2005. – 20 с.

УДК 343.1

ПРЕДМЕТ ТА МЕЖІ ДОКАЗУВАННЯ ЗАХИСНИКОМ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ УКРАЇНИ

Удовиченко В.А.

(лаборант юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка)

Анотація. Стаття присвячена аналізу предмету та меж доказування захисником у кримінальному провадженні. Визначено обставини, які входять до предмету доказування, та межі активності захисника у процесі доказування.

Ключові слова: доказування, докази, захисник, адвокат, предмет, межі.

Аннотация. Статья посвящена анализу предмета и пределов доказывания защитником в уголовном производстве. Определены обстоятельства, входящие в предмет доказывания, и пределы активности защитника в процессе доказывания.

Ключевые слова: доказывание, доказательства, защитник, адвокат, предмет, пределы.

Summary. The article is devoted to the analysis of the subject and limits of proving in criminal proceedings. There were pointed out the circumstances that are included in the subject of proving, and limits of the activity of a defender in the proving.

Keywords: proving, evidence, defense counsel, attorney, subject, limits.