

Науковий та нормативно-правовий підхід до визначення особливостей надання адміністративних послуг в Україні

У статті розкрито значення підвищення ефективності надання адміністративних послуг як складової системи забезпечення національної безпеки України. Зроблено спробу встановити взаємозв'язок у наданні адміністративних послуг органами державної влади та забезпеченні реалізації громадянських прав, свобод і законних інтересів як одного із напрямів діяльності держави.

Ключові слова: національна безпека, громадянські права, надання адміністративних послуг, законодавче врегулювання.

The article reviews the value of efficiency of administrative services as a component of a system of providing the national security of Ukraine. It has already done the attempt to establish interconnection in providing of administrative services by government authorities and realization of human rights, freedoms and legitimate interests as one of the areas of activity of state.

Key words: national security, citizens rights, rendering of administrative services, legislative regulation.

Постановка проблеми. Разом із виникненням таких понять, як “національна держава” і “правова держава” все більша увага приділяється правам і свободам громадян. Саме баланс інтересів і взаємна відповідальність таких суб'єктів, як особистість, суспільство і держава одне перед одним є підґрунтям для формування якісно нової національної безпеки.

Останнім часом у процесі вирішення питань забезпечення національної безпеки сукупності названих суб'єктів виникає проблема пріоритетів. Думки спеціалістів щодо цього питання різняться: одні вважають пріоритетною безпеку особистості; другі наголошують, що безпеку особистості може забезпечити тільки стійка, сильна держава з високим рівнем особистої безпеки; треті взагалі вважають, що ніяких пріоритетів не може бути, а забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави слід розглядати як елементи єдиної, цілісної системи. Кожна із

зазначених думок “має право на життя”, оскільки існуючі загрози і ризики держави та суспільства поширюються і на особистість. Але велика кількість учених і спеціалістів все ж таки притримується думки, що в сучасних умовах сутністю безпеки стає не стільки захист держави і її політичних інститутів, скільки людини і суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Парадоксальним є факт, що спеціальних монографічних вивчень з указаних питань дуже мало, розроблення вищезазначеної проблематики далеке від бажаного. Відносно малочисленні роботи, в яких наданий строго сфокусований погляд на проблему здійснення громадянських прав і виконання громадянських обов’язків. В окремих випадках сучасна вітчизняна юридична навчальна і навчально-методична література (як за загальною теорією права, так і в цивілістиці) взагалі не зачіпає цю тему. Ті нечисленні праці, в яких фундаментально, комплексно розглянуто проблеми здійснення громадянських прав, були написані в кардинально нових соціально-економічних умовах і на іншій нормативно-правовій основі. В рамках дисертаційних робіт питання здійснення громадянських прав і виконання обов’язків з різних позицій розглядалися В.П.Грибановим (1970 р.), М.І.Цукерманом (1968 р.), С.Т.Максименко (1970 р.), Е.Г.Комісаровою (2002 р.), Е.Ю.Борзило (2005 р.), Н.А.Дмитриком (2007 р.). Щодо дослідження такого поняття, як “адміністративна послуга”, то воно і досі залишається недостатньо дослідженим і дискусійним в юридичній науці. На важливість дослідження адміністративних послуг наголошують у своїх працях такі провідні вчені-адміністративісти, як В.Авер’янов, К.Афанасьєв, І.Голосніченко, В.Кампо, С.Ківалов, І.Коліушко, Т.Коломоєць, Р.Куйбіда, М.Тищенко, О.Кузьменко, Н.Нижник та ін.

Формулювання цілей статті. Мета статті – здійснення аналізу факторів впливу адміністративних послуг на реалізацію громадянських прав, свобод і законних інтересів та виявлення причинно-наслідкових ланок їх впливу на забезпечення національної безпеки в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. У процесі глобальності і стрімких змін у суспільстві, формування дієвої системи юридичних засобів, які створюють механізм реалізації громадянських прав, свобод і законних інтересів, а також виконання обов’язків є одним з найбільш актуальних питань.

Проте це тривалий, безперервний і трудомісткий процес. Відсутність уваги до вказаних питань призводить до дуже складних соціальних наслідків, таких як правовий нігілізм, недовіра громадян до державних та соціальних інститутів, поширення думок про незахищеність особи від порушення її прав. Усе це негативно відображається в громадянських колах та, врешті-решт, є однією з причин появи та розвитку деструктивних процесів у суспільному розвитку, соціальних катаклізмів.

Реальна можливість здійснення громадянських прав і виконання обов'язків – один із найбільш актуальних напрямів реалізації правової політики держави. При цьому правова політика в такій сфері являє собою законодавчо закріплену, засновану на Конституції України і національній юридичній доктрині системну, послідовну і стабільну діяльність державних і муніципальних органів з формування ефективного механізму реалізації і захисту громадянських прав та забезпечення виконання обов'язків.

Ціль української національної політики в указаній сфері – забезпечити за допомогою послідовних, організованих юридичних засобів реальну гарантовану можливість здійснення і захисту суб'єктивних громадянських прав і законних інтересів, створення цілісної системи правового регулювання цих відносин.

Для досягнення практичного результату актуальним є удосконалення системи правових засобів і зв'язків, які б забезпечили ефективне здійснення громадянських прав (захист прав) і виконання обов'язків у нових соціально-економічних умовах ринкових взаємовідносин. Також необхідним є формування єдиного універсального усвідомлення (концепції) процесу гарантованого здійснення громадянських прав і виконання обов'язків. Подібна сукупність поглядів на реалізацію громадянських прав повинна бути віднесена до фундаментальних принципів і методологічних аспектів реалізації права. Саме тоді вона стане системоутворюючим елементом із оздоровлення соціальних відносин, зокрема підвищить свідомість громадян, стане стримуючим фактором таких негативних явищ у суспільстві, як корупція і хабарництво. В результаті вона буде впливати на “підвищення зацікавленості, ініціативи учасників господарського життя у вирішенні соціально-економічних завдань” [2], буде сприяти встановленню в суспільстві певного

морального порядку, правової безпеки і допомагати суспільному процесу [5].

Говорячи про стан нормативно-правового регулювання питань здійснення громадянських прав і виконання обов'язків, слід звернути увагу, що рівень такого регулювання залежить, зокрема, від можливості забезпечення компромісу протилежних інтересів. Норма права має не просто узгоджувати діяльність і поведінку окремих осіб, а й об'єднувати їх, забезпечувати їх взаємодію на основі формального рівноправ'я суб'єктів права.

Відповідно до ст. 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [7]. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [7]. Конституційним принципом є принцип верховенства права, згідно з яким громадяни здійснюють свої права за принципом “дозволено все, що прямо не заборонено законом”, а державні органи та їх посадові особи за принципом “дозволено лише те, що прямо визначено законом”. Крім цих визначальних конституційних положень, які становлять міцну правову основу статусу людини в Україні, її конституційні права і свободи закріплені в спеціальному розділі “Права, свободи і обов'язки людини і громадянина”. У свою чергу, ці права і обов'язки, разом із зазначеними вище конституційними принципами, становлять конституційний статус людини і громадянина. Будучи конкретизовані в нормах чинного законодавства, вони разом з нормами складають правовий статус особи, захист і здійснення якого становить головне завдання правового регулювання, діяльності управлінських ланок державного апарату. При здійсненні вказаної діяльності держава не управляє суспільством, а надає йому послуги, а відтак головне завдання сучасної держави полягає саме в наданні приватним особам якісних послуг.

Раціонально акцентувати увагу на одній із функцій органів держави – наданні адміністративних послуг, оскільки для підвищення ефективності державного управління та місцевого самоврядування, забезпечення дотримання прав особи, упорядкування вимагає саме діяльність органів виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Уведення в правовий обіг поняття “адміністративні послуги” (“управлінські послуги”) спрямоване не на запровадження окремого виду адміністративно-правових відносин між державою та людиною, а на перегляд взаємовідносин між державними органами та особами, адже за змістом цього поняття визнається принцип верховенства права. Значення змін полягає в тому, щоб місце домінуючої в минулому ідеології “панування” держави над людиною посіла протилежна – ідеологія “служіння” держави інтересам людини. Запровадження нової ідеології функціонування, насамперед органів виконавчої влади, є одним із основних завдань адміністративної реформи, під час реалізації якої необхідно досягти такого стану, коли виконавча влада, реалізуючи призначення демократичної соціальної правової держави, створює умови для реалізації прав і свобод громадян, а також надання їм широкого кола адміністративних (управлінських) послуг.

Новий рівень розвитку особистості потребує нового рівня системної організації, який в змозі забезпечити її безпеку, що зумовлено необхідністю перебудови старої соціальної системи та побудови нової. При цьому великої ваги набуває рівень правового регулювання суспільних відносин. Правове регулювання, з одного боку, є результатом цілеспрямованого впливу держави на розвиток суспільних відносин, а з другого – фактором їх стабільності, засобом досягнення суспільно значущих рівнів при забезпеченні зворотного зв'язку між результатами регулювання і діяльністю держави. Норма права, як окреслена державою міра належної поведінки (стандарт суспільних відносин), що визначається можливістю державного примусу або заохочення, виникає при усвідомленні потреби в правовому врегулюванні, а отже, і соціальної безпеки певних соціальних взаємовідносин. “Національна безпека має три взаємозалежних рівні: безпека людини (громадянина), безпека суспільства та безпека держави. Пріоритетність вказаних рівнів визначається дією багатьох зовнішніх і внутрішніх факторів суб'єктивного та об'єктивного, зокрема характером суспільних відносин, політичною системою, економічним укладом, ступенем розвитку інститутів громадянського суспільства, станом зовнішніх зносин з іншими країнами та іншими чинниками” [10, с. 68].

Великого значення в процесі реалізації державних владних повноважень відповідних органів набуває питання дотримання прав, свобод і законних інтересів особи. Стан суспільства, при якому гарантовані права і свободи особистості одночасно з надійним забезпеченням безпеки держави, відповідає загальному уявленню про демократію. Деформація суспільного розвитку починається там, де пріоритети зміщуються вниз, зверху перебуває держава як самодостатня цінність, а людині і її інтересам відводиться місце підлеглого.

У рамках юридичного підходу право органу влади надавати будь-яку послугу є його повноваженням. Належною правовою підставою для здійснення цього повноваження відповідно до Конституції України є виключно закон. В ідеалі право на отримання особою конкретної адміністративної послуги та відповідне повноваження на надання такої має бути визначене на рівні закону.

Нормативно-правове регулювання такої важливої сфери діяльності держави, як надання адміністративних послуг в Україні перебуває на низькому рівні. Порядок надання адміністративних послуг, визначення уповноважених на це суб'єктів та інші умови передбачено на рівні підзаконних нормативно-правових актів. Тимчасовий порядок надання адміністративних послуг, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 737, визначає процедуру надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в межах делегованих їм органами виконавчої влади повноважень, підприємствами, установами та організаціями, на які згідно з нормативно-правовими актами покладено повноваження надавати адміністративні послуги [9]. При цьому зазначений порядок лише поверхово врегульовує питання визначення суб'єктів надання адміністративних послуг та їх вартість і "делегує" зазначені питання на врегулювання іншим нормативно-правовим актам.

Незважаючи на прагнення законодавця створити належну, нормативно-визначену модель надання адміністративних послуг в Україні, залишається проблемним питання різноманітності поглядів на визначення сутності такої категорії, як адміністративна послуга. Зокрема, категорія адміністративних послуг і досі залишається недостатньо дослідженою і

дискусійною в юридичній науці. На важливість дослідження адміністративних послуг наголошують у своїх працях такі провідні вчені-адміністративісти, як В.Авер'янов, К.Афанасьєв, І.Голосніченко, В.Кампо, С.Ківалов, І.Коліушко, Т.Коломоєць, Р.Куйбіда, М.Тищенко, О.Кузьменко, Н.Нижник та ін. Зазначені праці є науковим фундаментом для подальшого дослідження у цьому напрямі, але всі вони стосуються лише окремих аспектів адміністративних послуг.

Щодо поняття “адміністративних послуг” вітчизняна наука адміністративного права поки що єдиної загальноприйнятої позиції не виробила. Більше того, сам термін “адміністративні послуги” поки що не сприйнятий усіма вітчизняними вченими та практичними працівниками. Проте слід зазначити, що дефініції “адміністративних послуг”, які наводяться авторами в юридичній літературі, по-різному висвітлюють характерні ознаки цієї діяльності. Так, на думку К.Афанасьєва, адміністративні послуги – це 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 [4, с. 28].

Автори академічного курсу з адміністративного права визначають адміністративну послугу як діяльність адміністративного органу, спрямовану на юридичне оформлення умов, визначених законодавством необхідними для забезпечення належної реалізації суб'єктивних прав, охоронюваних законом інтересів і виконання обов'язків фізичних або юридичних осіб, що здійснюється за зверненням цих осіб і офіційним результатом якої є адміністративний (індивідуальний) акт відповідного органу [1, с. 303]. І.Коліушко вважає, що надання адміністративної послуги є публічно-службовою діяльністю адміністративного органу, що спрямована на забезпечення (шляхом юридичного оформлення) умов, необхідних для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи, яка здійснюється за заявою цієї особи [8, с. 247]. Заслуговує на увагу також поняття адміністративної послуги, що наводиться в Аналітичному звіті щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг і контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації України, підготовленому у квітні 2009 р. відділом проблем економічної злочинності Директорату з питань

співробітництва Генерального директорату прав людини і правових питань. Під адміністративною послугою в цьому дослідженні розуміється здійснювана за заявою приватної (фізичної або юридичної) особи діяльність адміністративного органу та її результат щодо юридичного оформлення прав, свобод і законних інтересів особи (наприклад видача дозволів, ліцензій, сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо), а також виконання обов'язків особи [3].

Аналіз наведених вище визначень терміна “адміністративна послуга” дає змогу зробити висновок, що надання такої послуги здебільшого пов'язують із формою державного управління. І це не випадково. Адже раніше діяльність органів публічної влади щодо видачі дозволів, ліцензій та інших документів дозвільного характеру, у тому числі акредитація, атестація і сертифікація в теорії адміністративного права належала до такого різновиду правових форм державного управління, як “здійснення інших юридично значущих дій”.

Висновки та перспективи подальших розвідок. За недостатнього та неналежного правового регулювання окремі вади організації надання адміністративних послуг в Україні мають легітимізований характер, тобто є законними з погляду законодавства: адміністративні органи розпорошені територіально, тож їх відвідування вимагає від приватної особи витрачання значних зусиль та ресурсів; наявне суперечливе правове регулювання, особливо локального рівня, та неналежне правове регулювання процедурних питань; поширене фактичне примушування приватних осіб до отримання супутніх платних послуг (на зразок ксерокопіювання, консультування тощо), сплати “благодійних” внесків, оформлення відносин через “договори”.

Однією з вад суб'єктивного характеру є ставлення до приватної особи як до прохача, орієнтація не на сприяння в задоволенні запиту особи, а на формальне дотримання правил. Зазначений дефіцит нормативно-правового врегулювання умов надання адміністративних послуг органами державної влади та місцевого самоврядування слугує підґрунтям для зловживань та розбіжності уявлень про характер таких послуг з боку посадових осіб названих органів, призводить до кризи довіри громадськості до представницьких політичних інститутів [6].

Так, зважаючи на те, що в адміністративному законодавстві України саме процедурна частина є найменш розвинутою, надзвичайно важливим є запровадження у сфері управління раціональних та демократичних адміністративних процедур, зокрема у сфері надання управлінських (адміністративних) послуг.

Поряд з цим залишається проблемним питання визначення поняття самої адміністративної послуги. Різноманітність наукових поглядів на визначення сутності такої категорії, як адміністративна послуга призводить до нівелювання прагнення законодавця створити нормативно-правову модель, яка б забезпечила регулювання питання надання адміністративних послуг вже на належному рівні.

Таким чином, проблематика адміністративних послуг потребує подальшого опрацювання і законодавчого врегулювання на єдиних методологічних засадах.

Список використаних джерел

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1: Загальна частина / ред. кол. : В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Вид-во “Юрид. думка”, 2004. – 592 с.
2. *Алексеев С. С.* Права человека как абсолютный критерий правовой реальности / С. С. Алексеев // Чиновникъ. – 2003. – № 6. – С. 11.
3. Аналітичний звіт щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/21894>
4. *Афанасьев К. К.* Адміністративні послуги : навч. посіб. / К. К. Афанасьев. – Луганськ : РВВЛДУВС, 2010. – 175 с.
5. *Бержель Ж.-Л.* Общая теория права / Ж.-Л. Бержель ; под общ. ред. В. И. Даниленко ; пер. с фр. – М. : Издат. дом NOTA BENE. – 576 с.
6. *Білошицький С. Є.* Криза довіри громадськості до представницьких політичних інститутів / С. Є. Білошицький // Політ. менеджмент. – 2009. – № 2. – С. 56-66.
7. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. : офіц. вид. / Верховна Рада України // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

8. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративноправове забезпечення реалізації та захисту / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Наук. думка, 2007. – 356 с.

9. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 лип. 2009 р. № 737 // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 54. – Ст. 1871.

10. *Ситник Г. П.* Безпека національна / Г. П. Ситник // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпунтенко (співголова) та ін. – 2011. – 752 с.