

М. М. Малетич, кандидат юридичних наук

ПРО ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОВАДЖЕНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ З НАДАННЯМ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

У статті розглянуто ключові засади підходів вітчизняних та зарубіжних вчених до розуміння ролі, значення адміністративних послуг серед інших видів адміністративних проваджень, наголошено на різності європейського та національного підходу, що зумовлено специфічними адміністративними традиціями.

Обґрунтовано, що удосконалення адміністративних проваджень, пов'язаних з наданням адміністративних послуг, – це комплексне завдання, а вирішення пов'язаних з нею проблем – необхідний складник напрямів адміністративно-правової реформи в Україні.

Концепція адміністративно-правового регулювання надання адміністративних послуг в Україні вимагає перегляду та акумулювання центру правового регулювання в рамках не окремого спеціального закону про надання адміністративних послуг, а в порядку розробки Адміністративно-процедурного кодексу України, що дозволить виправити важливу методологічну помилку в підході до регулювання прийняття адміністративних актів та договорів, припущену в Україні у зв'язку з нерегульованістю в недавньому минулому питань оплатного надання послуг органами влади.

З огляду на проаналізовані європейські джерела встановлено, що сутність адміністративного акту охоплює і публічно-сервісні його прояви, а також проаналізовані акти європейського законодавства, що дозволяє зробити висновок про те, що жоден акт європейського законодавства не передбачає окремого порядку реалізації проваджень, пов'язаних з наданням адміністративних послуг, а наявний комплексний підхід до визначення природи адміністративних актів, що застосовуються в рамках адміністративних проваджень різних видів. З огляду на вищевикладене висловлені пропозиції щодо перегляду невірної підходу до самостійного правового регулювання надання адміністративних послуг за відсутності кодифікованого акту про адміністративні процедури.

Ключові слова: адміністративна послуга, адміністративна процедура, адміністративне провадження, адміністративний акт, стандарт належної адміністративної процедури, Адміністративно-процедурний кодекс України.

M. M. Maletych. On improvement of administrative proceedings, related to rendering of administrative services: comparative legal approach

In this article author's revealed the main conceptual approaches of domestic and foreign scientists to understanding of the role, impact of administrative services among other administrative proceedings, underlined the difference between European and domestic approach, specified by different administrative traditions.

Author's substantiated, that improvement of administrative proceedings related to rendering of administrative services – is a complex assignment, and solving the connected legal issues – is a necessary component of the approaches to administrative legal reform in Ukraine.

The concept of administrative legal regulation of rendering administrative services in Ukraine needs review and accumulation of the center of legal regulation not in the frame of the special, separate law on rendering administrative services, but in the order of development of the draft Administrative procedural code of Ukraine, that would make it possible to eradicate a serious methodological mistake in the domestic approach to regulation of administrative decision-making as to the administrative acts and administrative agreements, that was connected with no other regulation of rendering administrative services by public authorities.

Originating from the analyzed European sources it has been defined, that the essence of administrative act and public-service features of its realization, as well as the analyzed acts of the European legislation made it possible to conclude, that there was no act of European legislation, that defined special proceedings to rendering administrative services, but there exist a complex approach to understanding of the nature of administrative acts, introduced within the framework of administrative proceedings of different types. In this respect author concluded, that the proposed recommendations as to review of the mistaken approach to a separate legal regulation of rendering administrative services while no decision-taking on the codified act on administrative services.

Key words: administrative service, administrative procedure, administrative proceeding, administrative act, standard of due administrative procedure, Administrative procedural code of Ukraine.

Постановка проблеми. Актуальність залучення уваги до питань удосконалення адміністративних послуг та їх надання в Україні з урахуванням європейського досвіду незмінно зростає як серед вчених [1–3], так і в середовищі службовців, які щодня вирішують практичні питання удосконалення прийняття рішень на місцевому рівні в рамках нової форми взаємодії з громадянами, впровадженій спеціальним законом про порядок надання адміністративних послуг.

Загалом слід зазначити позитивний характер внесених законодавчих змін до порядку обслуговування громадян та надання їм адміністративних послуг, і ці позитивні тенденції відзначаються в багатьох анкетуваннях громадян України [4], оскільки дозволяють ініціювати адміністративне провадження невідкладно, за місцем знаходження громадянина, а також передбачена можливість подачі заяв в електронному вигляді.

Метою статті є розгляд сучасного європейського і вітчизняного досвіду удосконалення адміністративних проваджень, пов'язаних з наданням адміністративних послуг громадянам. Основними завданнями статті є: характеристика сучасних тенденцій розвитку адміністративних проваджень, пов'язаних з наданням адміністративних послуг громадянам у європейських країнах і в Україні, формулювання пропозицій щодо подальшого розвитку правового регулювання та впровадження стандартів належної адміністративної процедури в адміністративному законодавстві України.

Виклад основного матеріалу. Різниця в підходах європейського і національного правового регулювання до надання адміністративних послуг зумовлена віковими традиціями адміністрування, які дозволяють забезпечити єдність форми і змісту адміністративних проваджень як продукту певного історичного етапу розвитку конституційного і адміністративно-правового осмислення правової реальності [5], зокрема практики застосування вимог про порядок обслуговування громадян у публічно-правовій сфері.

Різниця підходів у вітчизняній і європейській традиції також зумовлена функціональними особливостями реалізації функцій виконавчої влади в окремо взятій європейській країні і в Україні зокрема, що дозволяє розкрити важливі проблеми правового характеру, спрямовані на удосконалення правового регулювання надання адміністративних послуг в Україні.

Таке значення важливо для вітчизняних споживачів адміністративних послуг у зв'язку з системним оновленням вимог до їх участі в адміністративних виробництвах цього виду і можливістю придбання додаткових послуг, пов'язаних із здійсненням основного адміністративного провадження [6].

Уніфікація порядку надання адміністративних послуг у Європі була пов'язана з проведенням адміністративних реформ, спрямованих на уніфікацію адміністративних проваджень та їх сумісності в умовах інтенсивної взаємодії адміністративних органів різних європейських країн. Для України застосування такого досвіду важливо в зв'язку з конституційно закріпленим напрямом зовнішнього курсу політики України, спрямованої на входження в Європейський Союз. І хоча ці можливості реально обмежені неможливістю інтеграції всієї території України в рамках європейського конфедеративного курсу держави, слід зазначити, що сам по собі складник реформування адміністративного законодавства щодо надання адміністративних послуг громадянам залишається досить затребуваним на внутрішньому ринку, оскільки дозволяє розвинути адміністративний бізнес, обслуговування громадян, підвищити рейтинги народних депутатів на результатах і досягненнях конкретних реформ у цій сфері.

Серед вітчизняних вчених слід окремо відзначити роботи відомих дослідників: В.Б. Авер'янова, Л.Є. Кисіль, А.А. Пухтецької, Я.Б. Михайлюк та ряду інших. У їх роботах знайшли розвиток європейські адміністративні традиції прийняття адміністративних актів у рамках надання публічних, зокрема адміністративних, послуг.

На підставі проведеного історико-правового аналізу виникнення і становлення сучасних стандартів глобального, європейського та національного рівнів у європейських країнах щодо різних видів адміністративних проваджень встановлено, що їх зміст отримав нормативне закріплення в ряді актів міжнародного та європейського законодавства і правозастосовчої практики, що зумовлює єдність впровадженої моделі європейських адміністративних проваджень.

На цей час у доктрині і законодавстві України продовжує домінувати помилкова концепція послуг як функцій виконавчої влади у зовнішній сфері взаємодії органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування.

На мою думку, цей підхід необхідно критично переглянути, оскільки по суті йдеться про прийняття адміністративного акта, який має публічно-сервісну природу, а не окремий вид послуг поряд з актами і договорами, застосовуваними адміністративними органами в своїх практичних цілях.

З огляду на проаналізовані європейські джерела встановлено, що сутність адміністративного акта охоплює і публічно-сервісні його прояви, а також проаналізовані акти європейського законодавства дозволяють зробити висновок про те, що жоден акт європейського законодавства не передбачає окремого порядку здійснення адміністративних проваджень, пов'язаних з наданням адміністративних послуг, а наявний комплексний підхід до визначення природи адміністративних актів, що застосовується в рамках адміністративних проваджень різних видів. З огляду на вищевикладене слід висловити пропозицію про перегляд невірної, на нашу думку, підходу до самостійного правового регулювання надання адміністративних послуг за відсутності кодифікованого акту про адміністративні процедури.

Серед методів правового регулювання домінують економічні та адміністративно-правові, що дозволяють напряму впливати на адресатів адміністративних послуг. У результаті дослідження змісту поняття адміністративного процесу, адміністративних проваджень європейської та національної доктрин адміністративного права встановлено, що в сучасний період властивості і ознаки адміністративних проваджень зазнали значних трансформацій, що пов'язані з ускладненням застосування методів взаємодії між різними рівнями

європейської адміністрації, а також у зв'язку з диверсифікацією видів осіб, які притягнуті до різнорівневих адміністративних виробництв як на національному, так і наднаціональному рівнях.

Серед методів правого регулювання під час надання адміністративних послуг застосовуються, зокрема, дозвоільні і вповноважуючі адміністративні акти, що дозволяють розкрити специфіку здійснюваного виробництва.

На міжнародному рівні також прийнято ряд важливих актів законодавства, що сприяють наданню публічних послуг та забезпеченню прав людини, підтримки демократизації суспільних відносин.

Розглянуто особливості формування адміністративних проваджень на європейському, національному та локальному рівнях, проблеми вдосконалення адміністративно-правового регулювання практики надання адміністративних послуг, практики реалізації функцій адміністративної процедури і їх поновлення в зв'язку з необхідністю забезпечення мінімальних стандартів захисту прав людини як учасника адміністративних проваджень різних рівнів в єдиний узгоджений спосіб, гарантований як на національному, так і на європейському рівнях.

З огляду на вищевикладене сформульовані пропозиції та рекомендації щодо подальших кроків здійснення адміністративно-правової реформи в Україні з урахуванням європейського досвіду систематизації адміністративного законодавства, розвитку правового регулювання адміністративних проваджень, удосконалення закріплення прав і свобод людини в оновленому правовому регулюванні ключових видів адміністративних проваджень.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Удосконалення адміністративних проваджень, пов'язаних з наданням адміністративних послуг – це комплексне завдання, а рішення пов'язаних з нею правових проблем – необхідний складник напрямів адміністративно-правової реформи в Україні.

Концепція адміністративно-правового регулювання надання адміністративних послуг в Україні потребує перегляду і акумулювання центру правового регулювання в рамках не окремого спеціального закону про надання адміністративних послуг, а в порядку розробки Адміністративно-процедурного кодексу України, що дозволить виправити важливу методологічну помилку в порядку регулювання прийняття адміністративних актів і договорів, допущену в Україні в зв'язку з нерегульованістю до недавнього часу питань платного надання послуг органами влади.

З огляду на проаналізовані європейські джерела встановлено, що сутність адміністративного акта охоплює і публічно-сервісні його прояви, а також проаналізовані акти європейського законодавства дозволяють зробити висновок про те, що жоден акт європейського законодавства не передбачає окремого порядку здійснення адміністративних проваджень, пов'язаних з наданням адміністративних послуг, а наявний комплексний підхід до визначення природи адміністративних актів, що застосовуються в рамках адміністративних проваджень різних видів. З огляду на вищевикладене слід висловити пропозицію про перегляд невірної, на нашу думку, підходу до самостійного правового регулювання надання адміністративних послуг за відсутності кодифікованого акту про адміністративні процедури.

Список використаних джерел:

1. Аэдмаа А., Лопман Э., Паррэт Н., Пилвинг И., Вэне Э. Руководство по административному производству. Тарту : Издательство Тартуского университета. 2005. 630 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т.: Т.2 Особлива частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ : Юридична думка, 2005. 624 с.
3. Авер'янов В.Б. Національна доповідь «Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави». Підрозділ 5.5. Політичні, соціальні та гуманітарні аспекти становлення нової культури управління. Новий курс: реформи в Україні. 2010–2015 : Національна доповідь за заг. ред. В.М. Гейця. Київ : НВЦНБУВ, 2010. 232 с.
4. Безверхнюк Т.М. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні : монографія. Національна академія держ. управління при Президентові України, Одеський регіональний ін-т держ. управління. Одеса : Видавництво ОРІДУ НАДУ, 2008. 326 с.
5. Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Центр політико-прав. реформ. Київ : Факт, 2002. 259 с.
6. Пухтецька А.А. Про зміст і спрямованість принципів адміністративного права. *Адміністративне право і процес*. 2014. №3 (9). С. 73–86.
7. Европейский суд по правам человека. Избранные решения. Т. 1. Москва : Изд-во «Норма», 2000. С. 396.
8. Шаповал В.М. Виконавча влада в розвинутих країнах (конституційно-правовий аспект) : навч. посіб. Українська академія держ. управління при Президентові України. Київ : Вид-во УАДУ, 1996. 60 с.