

ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ТА МЕЖІ ЇХ ВІДМЕЖУВАННЯ ВІД ІНШИХ УПРАВЛІНСЬКИХ ДІЙ

Юрченко Тарас Петрович

*аспірант кафедри кримінального, адміністративного права і процесу
ЗВО «Міжнародний університет бізнесу і права»,
м. Херсон, Україна*

Адміністративні послуги у публічному управлінні посідають системоутворювальне місце, оскільки через них компетенція органів публічної адміністрації найчастіше набуває форми індивідуально визначеного правового результату, який безпосередньо впливає на обсяг прав і обов'язків приватної особи [4]. Визначеність поняття адміністративної послуги має не лише теоретичне, а й прикладне значення, оскільки від правильної кваліфікації залежить вибір процедурного режиму, набір гарантій заявника, стандарти доказування, строки розгляду, а також ефективність адміністративного і судового контролю [5; 6]. У правозастосуванні констатовано наявність змішування адміністративних послуг із контрольними заходами, внутрішньоорганізаційними діями, регуляторними рішеннями загального характеру та інформаційно консультативним супроводом. Така практика послаблює правову визначеність, ускладнює оскарження та створює ризики нерівного ставлення до заявників [2; 3].

Нормативне розуміння адміністративної послуги ґрунтується на підході, за яким вона постає результатом здійснення владних повноважень суб'єктом публічної адміністрації за зверненням фізичної або юридичної особи та спрямована на набуття, зміну або припинення прав чи обов'язків такої особи [4]. У межах цього підходу можливо виділити базові елементи, що забезпечують юридичну ідентифікацію явища.

1. Адміністративна послуга передбачає ініціативу заявника у вигляді заяви або електронного звернення як юридично значущого факту, без якого процедура не розпочинається.

2. Результат адміністративної послуги має індивідуальний характер і проявляється у формі адміністративного акта, реєстраційного запису, дозволу, посвідчення, витягу або іншого юридично релевантного рішення, яке змінює правове становище конкретної особи [1], [4].

3. Послуга здійснюється в межах компетенції та на підставі владних повноважень, що виключає її ототожнення з приватноправовими сервісами.

4. Послуга є процедурно формалізованою, тобто підпорядкованою правилам щодо строків, вимог до документів, послідовності дій, мотивування рішення та механізмів оскарження [5].

5. Послуга має зовнішню спрямованість, оскільки адресована приватній особі і не зводиться до внутрішньої організації роботи органу [2].

Доктринально адміністративні послуги обґрунтовано характеризуються як публічно владний різновид сервісної діяльності, у якому сервісність не усуває владності, а визначає стандарти її реалізації через орієнтацію на права особи, передбачуваність процедури та належну адміністративну поведінку [1]. Слід наголосити, що помилка, яка зводить адміністративну послугу до фактичної допомоги або до комунікації з населенням, є методологічно хибною, оскільки у центрі правової конструкції перебуває не побутова корисність дії, а її юридичний результат і компетенційна природа [2]. А отже, адміністративна послуга не є консультацією як такою, не є прийомом документів як технічною операцією і не є діяльністю з організації черги або інформування про порядок звернення, хоча всі ці елементи можуть входити до процедури як допоміжні.

Також зазначимо, що уточнення поняття потребує також урахування сучасної організації електронних сервісів і міжвідомчої взаємодії. Застосування електронних каналів подання заяви та автоматизованих перевірок не змінює юридичної природи послуги, однак підсилює значення процедурних стандартів, оскільки заявник фактично взаємодіє з інтегрованою системою, де окремі етапи виконуються різними суб'єктами або через державні реєстри [5]. У таких умовах ключовим критерієм залишається те, чи формує процес індивідуальний правовий результат для заявника та чи здійснюється він на підставі владної компетенції уповноваженого суб'єкта.

Разом із цим, відмежування адміністративних послуг від інших управлінських дій доцільно здійснювати на основі сукупності ознак, які забезпечують практичну кваліфікацію.

1. Ініціатива заявника. Якщо правовідносини запускаються зверненням, це є вагомим аргументом на користь кваліфікації як адміністративної послуги. Якщо ж дія органу розпочинається з власної ініціативи на підставі контрольних повноважень, йдеться про інший вид адміністративної діяльності навіть тоді, коли наслідки суттєво зачіпають права особи [3], [5].

2. Індивідуальний правовий результат. Наявність рішення або юридичного запису, що змінює права чи обов'язки, відмежовує адміністративну послугу від інформаційних дій, роз'яснень і довідкового супроводу, які самі по собі не трансформують правовий статус заявника [4].

3. Компетенційна монополія. Адміністративна послуга здійснюється лише тим суб'єктом, якому закон делегував відповідні владні

повноваження, а відтак вона не тотожна приватним сервісам, що можуть надаватися будь ким на договірній основі [1].

4. Процедурна формалізація. Якщо закон або підзаконні акти визначають порядок, строки, вимоги до документів і підстави відмови, то така формалізація підтверджує, що йдеться про юридично організовану форму реалізації владних повноважень із відповідними гарантіями [5].

5. Персоніфікація адресата. Послуга спрямована на конкретного заявника, на відміну від регуляторних рішень загального характеру, адресованих невизначеному колу осіб [2].

Найбільш значущим для правозастосування є відмежування адміністративних послуг від контрольно наглядової діяльності. Контроль і нагляд спрямовані на перевірку дотримання вимог закону, встановлення фактичних обставин порушення, застосування заходів реагування та у разі потреби ініціювання відповідальності [3]. На відміну від цього адміністративна послуга має на меті реалізацію права заявника на одержання індивідуального правового результату за встановленою процедурою. У контрольних відносинах джерелом ініціативи здебільшого виступає орган публічної адміністрації, а у відносинах надання послуги джерелом є звернення особи. Відповідно, набір процесуальних гарантій також відрізняється, оскільки у контрольних процедурах актуальними є питання підстав перевірки, меж втручання, допустимості доказів і пропорційності заходів контролю [5].

Окремої уваги потребує відмежування адміністративних послуг від внутрішньоорганізаційних дій органів публічної адміністрації. Внутрішні управлінські рішення щодо кадрового забезпечення, діловодства, розподілу компетенції між підрозділами, технічної підтримки інформаційних систем і реєстрів є передумовами для функціонування сервісів, однак вони не утворюють адміністративної послуги, оскільки не адресовані заявникові як носієві суб'єктивного права на певний адміністративний результат [2]. Помилкова кваліфікація внутрішніх дій як послуг призводить до зміщення предмета оскарження, коли заявник намагається оскаржити допоміжні операції замість кінцевого рішення або бездіяльності щодо прийняття такого рішення [6].

Адміністративні послуги слід також відмежовувати від нормотворчої і регуляторної діяльності. Прийняття нормативно правових актів, затвердження правил, порядків, регламентів і стандартів має загальний характер і спрямоване на невизначене коло адресатів. У таких відносинах орган реалізує регуляторну компетенцію, а не вирішує індивідуальну справу конкретного заявника [1]. Адміністративна послуга, навпаки, полягає у застосуванні встановлених правил до конкретної життєвої ситуації та завершується індивідуальним

результатом, який можна ідентифікувати як адміністративний акт або юридичну реєстраційну дію [4; 5].

Важливою є межа між адміністративними послугами та інформаційно консультативним супроводом. Публічне інформування, консультування, допомога у заповненні заяв, попередній запис, прийом документів та повідомлення про етапи розгляду є елементами сервісної організації, проте у більшості випадків вони не становлять самостійної адміністративної послуги, оскільки не спричиняють зміни правового статусу особи [4]. Водночас зауважимо, що можливі винятки, коли закон надає певним інформаційним документам або витягам юридичну силу, здатну породжувати наслідки для заявника або третіх осіб. У такому разі саме видача документа як владний результат набуває ознак адміністративної послуги, тоді як усі попередні інформаційні операції мають допоміжний характер [2].

У правозастосуванні доцільно застосовувати інтегрований тест розмежування, який дозволяє уникнути формалізму та встановити юридичну природу дії органу:

- слід встановити, чи є звернення заявника юридично необхідною умовою початку процедури;

- слід визначити, чи завершується процедура індивідуальним правовим результатом, що змінює права або обов'язки заявника;

- необхідно перевірити, чи ґрунтується дія на владній компетенції та чи може бути здійснена лише уповноваженим суб'єктом;

- слід ідентифікувати форму результату, оскільки адміністративний акт, реєстраційний запис, дозвільний документ або інший юридично значущий результат є типовими проявами адміністративної послуги [1; 4];

- належить визначити релевантний режим оскарження, адже можливість адміністративного оскарження або судового контролю в порядку адміністративного судочинства підтверджує, що йдеться про індивідуальне владне рішення, характерне для сфери адміністративних послуг [6]. Вважаємо, що застосування такого тесту здатне підвищити передбачуваність адміністративної діяльності і дисциплінувати органи щодо коректного вибору процедури, що прямо впливає на рівень захисту прав заявника [5].

Додатково концептуальне розмежування адміністративних послуг і інших управлінських дій посилюється європейськими стандартами належного адміністрування. Підхід Ради Європи до доброгo адміністрування акцентує вимоги неупередженості, законності, прозорості, мотивованості рішень, дотримання розумного строку та забезпечення участі особи у процедурі [7]. Крім цього, Європейський кодекс належної адміністративної поведінки орієнтує адміністративну практику на підзвітність і повагу до прав заявника як до центрального елемента індивідуальної адміністративної діяльності [8]. Вказані стандарти кореспондують положенням національного законодавства про адміністративну процедуру та підтверджують, що адміністративна послуга має оцінюватися не за організаційною назвою сервісу, а за

юридичною природою результату, компетенційною підставою та процедурним режимом, у межах якого реалізуються гарантії особи [5].

З огляду на викладене можна визначити, що адміністративна послуга у публічному управлінні є юридично організованою формою реалізації владної компетенції за зверненням заявника, яка завершується індивідуальним правовим результатом і здійснюється у процедурно визначеному порядку. Слід також констатувати, що коректне відмежування адміністративних послуг від контрольної наглядової діяльності, внутрішньоорганізаційних дій, нормотворчості та інформаційно консультативного супроводу забезпечує правову визначеність, належний вибір засобів оскарження та підвищує рівень гарантій заявника у відносинах із публічною адміністрацією. Разом із цим, інтегрований тест розмежування, побудований на критеріях ініціативи, правового результату, компетенції, форми рішення та режиму оскарження, є інструментом уніфікації правозастосування та практичної реалізації стандартів належного адміністрування.

Література:

1. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України. Академічний курс. Том 1. Загальна частина. Київ, Юридична думка, 2004. 584 с.
2. Колпаков В. К. Адміністративне право України. Київ, Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
3. Битяк Ю. П., Зуй В. В., Гарашук В. М. Адміністративне право України. Харків, Право, 2020. 392 с.
4. Про адміністративні послуги, Закон України від 06.09.2012 № 5203 VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 409. URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>
5. Про адміністративну процедуру, Закон України від 17.02.2022 № 2073 IX. URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20>.
6. Кодекс адміністративного судочинства України, Закон України від 06.07.2005 № 2747 IV. URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
7. Recommendation CM Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. Council of Europe. URL https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d5b31.
8. The European Code of Good Administrative Behaviour. European Ombudsman. URL <https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/en/3510>.
9. Denhardt, J. V., Denhardt, R. B. *The New Public Service: Serving, Not Steering* (Expanded ed.). Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2007. 222 p. (ISBN 9780765619983).
10. Osborne, S. P. (Ed.). *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London; New York: Routledge, 2010. xv, 431 p. (ISBN 9780415494625; 9780415494632).