

ДЕЯКІ ПИТАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР СЛУЖБОВЦЯМИ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Овчарук С. С.,
*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правознавства
Макіївського економіко-гуманітарного інституту*

Досвід зарубіжних країн свідчить, що предметом адміністративного права є детальна регламентація правил діяльності державної адміністрації та її службовців. Іншими словами, це є нічим іншим, як «процедуралізацією» адміністративного права, що набула повного розвитку тільки під впливом основоположних прав людини. Невід'ємною складовою адміністративного права є інститут адміністративної відповідальності, що виражає довірчий статус органів публічної адміністрації. Поняття «влада» перш за все розглядається як «обов'язки і відповідальність».

Ключові слова: держава, обов'язки, відповідальність, влада, виконавча влада, предмет адміністративного права, процедури, адміністративні процедури, послуги, адміністративні послуги.

Опыт зарубежных стран свидетельствует, что предметом административного права является детальная регламентация правил деятельности государственной администрации и ее служащих. Другими словами, это является ничем другим, как «процедурализацией» административного права, которая приобрела полное развитие только под влиянием основополагающих прав человека. Неотъемлемой составляющей административного права является институт административной ответственности, которая выражает доверительный статус органов публичной администрации. Понятие «власть» прежде всего рассматривается как «обязанности и ответственность».

Ключевые слова: государство, обязанности, ответственность, власть, исполнительная власть, предмет административного права, процедуры, административные процедуры, услуги, административные услуги.

Experience of foreign countries shows that the subject of administrative law is the detailed rules regulation of public administration activity and its civil servants. In other words, this is nothing more than «procedures» of administrative law, which acquired full development only under influence of fundamental rights. The integral part of administrative law is the institution of administrative responsibility, which expresses the confidence status of public administration. The concept

of «power» is foremost considered as «duties and responsibility».

Keywords: state, duties, responsibility, authority, executive authority, the subject of administrative law, procedures, administrative procedures, services, administrative services.

Концепція адміністративної реформи в Україні (надалі Концепція) [1] обумовила, що створення умов для побудови демократичної, соціальної, правової держави, утвердження і забезпечення прав людини і громадянина здійснюватиметься шляхом реформування системи державного управління. Так, одним з інструментів подолання кризи державного управління Концепція визначила необхідність прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України (надалі АПКУ), який має ґрунтуватися на платних «управлінських послугах» (щось подібне на кшталт анти симбіозу). Запропонована Концепцією зміна правового поняття «обов'язок» на не правове поняття «управлінські послуги» суперечить чинному законодавству та глибинному змісту статей 1, 3, 5, 8 Конституції України [2] (надалі Конституція) якими обумовлюються обов'язки держави та представників її інституцій. Такий підхід звільняє від виконання обов'язків держави службовців органів виконавчої влади (надалі ОВВ), створює умови для узаконення правдавнього інституту «кормління».

17 березня 2011 року прийнято Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» (надалі ЗУ) [3, ч. 1 ст. 17], яким встановлено, що одним із «основних завдань» цих органів є надання платних «адміністративних послуг». Негативною ознакою такого рішення є те, що на сьогоднішній день на законодавчому рівні відсутні будь-які пояснення щодо змісту і сутності поняття «адміністративна послуга». Немає й обґрунтування стосовно того, чому конституційний обов'язок представників влади трансформовано у платні «адміністративні послуги».

Постановка завдання – дослідити взаємозв'язок інституту «адміністративних процедур» та поняття «адміністративна послуга» з існуючою концепцією предмету адміністративного права України, дати характеристику цим поняттям.

Досвід зарубіжних країн свідчить, що предметом адміністративного права є детальна регламентація правил діяльності державної адміністрації та її службовців, шляхом застосування інституту адміністративних процедур, в основу яких покладено правила реалізації функцій, регламентація обов'язків, відповідальності за їх неналежне виконання (невиконання), дії та акти, внаслідок яких людині та суспільству спричинена шкода тощо. При цьому, поняття «влада» перш за все тлумачиться як «обов'язок і відповідальність». На жаль, в Україні і досі змістом предмета адміністративного права є регулювання абстрактних суспільних відносин в сфері державного управління, що свідчить про збереження і консервацію традицій радянської адміністративно-правової науки. Порівняння свідчить про те, що збереження концепції предмету адміністративного права, як «фактору догми» 1938-1941 р.р., не сприяє розкриттю сутності і змісту діяльності ОВВ та їх службовців, а відтак завуальовує нагальну необхідність зосередження уваги на функціях, обов'язках та відповідальності ОВВ та їх службовців, іншими словами – не сприяє адміністративно-процедурній регламентації правил їх діяльності стосовно створення організаційних заходів для реалізації публічних та приватних інтересів.

Служіння людині та суспільству передбачає (ми маємо на увазі представників держави) – це виконання різноманітних обов'язків, зокрема здійснення контролю за якістю надання послуг. Як цілком слушно відзначає Ж. Ведель, публічна служба поділяється на дві категорії: адміністративна публічна служба і публічні служби промислового і торговельного характеру, головна відмінність полягає в тому, що тільки перші, а не другі ма-

ють прерогативи і обов'язки публічної влади.

З огляду на викладене та положення ст. 1, 3, 5, п. 12 ст. 92, ст. 116-119 Конституції можна зробити висновок, що в основі предмета адміністративного права повинна бути регламентація правил діяльності адміністративної публічної служби (ОВВ та їх службовців) з виконання багатопланових завдань та обов'язків держави. Відзначимо, що їх діяльність не передбачає застосування процесуальних норм. Також цілком зрозуміло, що не держава як філософсько-абстрактна категорія, виконує обов'язки перед суспільством та людиною і несе перед ними відповідальність за невиконання гарантованих зобов'язань, а цілком реальні інституції – законодавчі, судові та суто виконавчі (адміністративні) органи в особі їх представників. Іншими словами, в усіх випадках фізичні та юридичні особи звертаються з конституційними вимогами не до держави, як абстрактної категорії, а до представників державних інституцій, які є суто фізичними особами. Важливо відзначити, що звернення з вимогами до представників державних інституцій є правом громадян; з боку ж представників державних інституцій автоматично виникає обов'язок задовольнити вимогу. Проте і досі існує стереотип мислення, що наприклад, ліцензування діяльності є обов'язком громадянина, забуваючи про те що громадянин має право на здійснення будь-якої діяльності не забороненої законом або правом на її здійснення з виконанням певних формальностей, що дозволяють державі здійснювати контроль, зокрема за якістю послуг.

З змісту Конституції не вбачається, хто ж саме повинен виконувати обов'язки держави. Аналіз ст. 6 свідчить, що в Україні існує державна влада, яка наділена лише повноваженнями. З огляду на зміст конституційних положень, які: обумовлюють обов'язки держави (ст. 3); свідчать про відсутність наділення представників гілок влади обов'язками та відповідальністю (ст. 6) і звільнення службовців державних інституцій від відповідальності (ст. 56) можна зробити висновок, що триваюча проблема адміністративного права або неналежної діяльності представників гілок влади має причинний зв'язок саме з недоліками Основного Закону держави та безпосередньо із догмою предмету адміністративного права. Стосовно цього важливо відзначити, що поняття «влада» не є видом діяльності, воно свідчить лише про наявність прав і можливостей розпоряджатися, панувати над ким-небудь, підкоряти когось своїй волі. Таким чином, аналіз конституційних положень дає підстави цілком обґрунтовано вважати, що громадянам України запропонована влада без обов'язків та відповідальності, за зразком Конституції УРСР 1937 р. [4, ст. 2]. Можна зробити висновок, що існування такої «влади» без обов'язків та відповідальності не узгоджується: з поняттям демократичної, соціальної та правової держави; змістом ст. 5 Конституції України та правами людини і громадянина, які очікують від представників влади саме виконання обов'язків хоча б силу того, що «носії суверенітету і єдине джерело влади» утримує чиновників.

Вищевикладене свідчить також про те, що домінування «фактору догми» має безпосередній причинний зв'язок з схваленою радянською владою теорією, що знайшла відображення, зокрема в праці Р. Й. Халфіної «Загальне вчення про правовідносини». Нагадаємо, що авторкою було запропоновано ігнорувати «буржуазну прихильність» до конкретизації прав та обов'язків, мотивуючи тим, що «ніякий правопорядок немислимий, якщо він виражається в суб'єктивних правах і обов'язках» [5, с. 13]. Отже, існування догм і теорій у

сенсі незаперечності, вічності, незмінності істини призвели науку адміністративного права до такого стану, при якому вона не виконує свого завдання, зокрема: а) не обумовлює правової регламентації організації діяльності державних органів (їх службових осіб), їхні взаємини, внутрішню структуру і правовий статус; б) не містить чіткого визначення функцій, обов'язків та відповідальності за їх неналежне виконання або невиконання, дії та акти тощо; в) не сприяє захисту публічних та приватних інтересів тощо. Варто зауважити, що «фактор догми» знаходить відповідне відображення і у дисертаційних дослідженнях за спеціальністю «12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» (наприклад: об'єктом дослідження є адміністративні правовідносини..., а предметом – доктринальні ідеї та наукові підходи до розуміння юридичної природи адміністративно-правових відносин у будь-якій сфері суспільного буття).

Звернемось до досвіду зарубіжних країн. Так, Г. Бребан [6, с. 168] відзначає, що основні принципи Декларації прав людини 1789 р., визнані надалі всіма законами, заклали підстави для закріплення у юридичній формі обов'язків та відповідальності службовців державної адміністрації. Діяльність останніх, як зауважує автор, не слід змішувати з виробничою діяльністю, яка здійснюється державними установами, що діють на підприємницьких засадах, виробляють товари, надають послуги тощо [6, с. 25-27, 28]. Про відповідальність представників влади на конституційному рівні свідчать положення Конституції Франції 1958 р. (Розділ X. Про кримінальну відповідальність членів Уряду) [7]. Так, ст. 68-1 встановлено, що члени Уряду несуть карну відповідальність у судовому порядку за дії (акти), що скоєні ними при виконанні своїх функцій [§ 3]. Автор слушно наголошує, що обов'язки адміністрації та службовців встановлюються в ім'я забезпечення загальних цілей, в інтересах суспільства, народу та раціонального використання коштів, надходження яких є результатом праці всього народу, який в свою чергу має право на задоволення його прав та законних інтересів і на те, щоб держава у особі її представників виконувала свої обов'язки. Отже, можна зробити висновок, що поняття «влада» є нічим іншим, як поєднанням обов'язків і відповідальності, яка в свою чергу є дійовим «стимулом» належної діяльності чиновників, виконання ними обов'язків.

Ж. Ведель вказує, що публічна влада – це юридичний режим, згідно з яким на адміністрацію покладаються як обов'язки, так і відповідальність у сфері забезпечення загальних інтересів. Під поняттям «управління», як зазначає автор, французьке адміністративне право розуміє здійснення виконавчої влади на основі режиму публічної влади, на підставі обов'язків та особливих прерогатив [8, с. 33, 34]. Відомий цивіліст Л. Ж. Морандьєр зазначає, що складовою публічного права є адміністративне право, яке регламентує організацію діяльності публічних служб і їх обов'язки по відношенню до приватних осіб [9, с. 45]. Дослідження авторів підручника «Адміністративне право зарубіжних країн» [10, с. 75, 76, 94] свідчать, що адміністративне право Франції, як галузь права що регулює організацію і діяльність адміністративних органів, характеризує ретельна розробленість аспектів їх діяльності, в першу чергу це стосується обов'язків адміністрації, її службових осіб. Як зазначають науковці, обов'язки у розумінні французьких юристів – це вимоги, яким повинна задовольняти адміністрація в її діяльності. Такими головними вимогами є зв'язаність адміністрації законом, її відповідальність. Законність у діяльності адміністрації являє собою сукупність обов'язків, дозволів і заборон, встановлених законом.

Фахівець з питань державного управління Т. В.

Вільсон (1856-1924 р.р.) у праці «Наука державного управління» [11, с. 24-43] акцентував увагу на тому, що сфера державного управління – це ділова сфера або сфера виконання обов'язків. Як зазначав автор, управління полягає в детальному, систематичному виконанні суспільних законів. Він наголошував, що влада небезпечна, коли безвідповідальна. Ф. Д. Гуднау в праці «Політика і управління» вказує, що управління, – це виконання обов'язків держави [11, с. 43-47].

Т.О. Коломосць, Н. О. Армаш, Ващенко С. В. та інші науковці, відображаючи загальнопоширену у науці адміністративного права точку зору, відзначають, що під «адміністративною процедурою» слід розуміти «встановлений адміністративно-процесуальними нормами порядок діяльності уповноважених суб'єктів щодо розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ». На думку авторів, розгляд і вирішення індивідуально-конкретних справ є наданням «управлінських послуг» [12, с. 304]. Науковці під «управлінськими послугами» розуміють адміністративні процедури, які здійснюються за заявою (ініціативою) фізичних та юридичних осіб [12, с. 293, 294].

З огляду на міркування науковців звернемось до законодавчого визначення поняття «послуга». Так, ЦКУ [13, гл. 63] та ЗУ «Про захист прав споживачів» [14, п.17 ст. 1] встановлюють, що під поняттям «послуга» слід розуміти надання або передачу матеріального чи нематеріального блага, що здійснюється за індивідуальним замовленням споживача для задоволення його особистих потреб. Конституція свідчить, що діяльність ОДВ та ОМС (їх службових осіб) не пов'язана із здійсненням діяльності економічного характеру. Отже їх діяльність не охоплюється визначенням «послуги», під якою у відповідності з ст. 50 Договору про заснування ЄС [15] слід розуміти послуги, які надаються зазвичай за винагороду у сферах діяльності промислового характеру; торгівельного характеру; ремісників; осіб вільних професій.

О. Люхтергандт [16] слушно відзначає, що змістом адміністративних процедур є регулювання поведінки та діяльності службових осіб державних органів. Процедури є важливим засобом забезпечення законності діяльності державних органів стосовно фізичних та юридичних осіб, суспільства в цілому. Забезпечення вимог фізичних та юридичних осіб повинно здійснюватися державними установами поточно, без заяв та безкоштовно, відповідно до визначеного законом виду діяльності та їх обов'язку здійснювати цю діяльність і тому що витрати, спричинені такими послугами, фінансуються із загального державного бюджету, тобто за рахунок загальних надходжень від податків. Як зазначає автор, регламентація адміністративних процедур слугує підвищенню якості діяльності службових осіб щодо їх фахової коректності та професійної ефективності.

Проте, ідеологи вітчизняної науки адміністративного права [17] наголошують на тому, що «... держава обрала шлях розробки узагальнюючого законодавчого акта про адміністративні процедури за участю громадян і що це ґрунтується на положеннях Концепції адміністративної реформи (варто уточнити, що вони є авторами адміністративних послуг, ототожнених з адміністративними процедурами). Як вбачається з міркувань науковців, такий «шлях» обраний внаслідок того, що в західних демократіях розвиток законодавства про адміністративну процедуру «призвів до такого становища, коли загалом адміністративне право в цих країнах регулює здебільшого діяльність публічної адміністрації» [с. 195]. Зауважимо: а) такий нецивілізований «шлях» обраний не державою, а певними особами що мають інтерес в узаконенні прадавнього інституту «кормління»; б) речення «...загалом адміністративне право в цих

країнах регулює здебільшого діяльність публічної адміністрації» свідчить про явне бажання зберегти ідеї та традиції радянської правової науки.

З огляду на міркування науковців варто зробити такі висновки:

- теорія права забороняє довільне маніпулювання юридичною термінологією та правовими категоріями;
- діяльність ОБВ та ОМС згідно з ст. ст. 1, 3, 5, 6, п.п. 12, 14 ст. 92, 116-119 Конституції регламентується лише нормами матеріального, а не процесуального права; відповідно до ст. 1, 3, 5, 6, 8, 67 Конституції ОБВ (ОМС) та їх службовці утримуються за рахунок платників податків, а відтак на них лежить обов'язок «дбати про забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя». Іншими словами, створення організаційних умов для реалізації публічних та приватних інтересів є їх прямим обов'язком по відношенню до суспільства і кожної людини; заміна поняття «обов'язок» на «послугу» є формою відвертого зневажання народу, який делегував представникам державних інституцій обов'язок забезпечувати реалізацію публічних та приватних інтересів;
- факт ототожнення інституту «адміністративних процедур» з поняттям «управлінські (адміністративні) послуги» є свідченням ігнорування Основного Закону держави, спрямованим на збереження «фактору догми» і узаконення інституту «кормління»;
- запровадження інституту «управлінських послуг» означатиме, що «головні обов'язки» держави у вигляді різноманітних дій посадових та службових осіб, як діють від імені держави, громадянам прийдеться купувати, а це свідчить, що державна влада фактично віддається чиновнику на відкуп [18].

Попри все, Уряд здійснює свою нормотворчу діяльність, яка до речі є невід'ємною складовою адміністративних процедур, і прагнучи узаконення інтересів певних осіб стосовно платних «адміністративних послуг» представляє у парламент проект АПКУ [19]. З цього документу вбачається, що під адміністративною процедурою слід розуміти адміністративне провадження, яке завершується прийняттям адміністративного акта і його виконанням (п.п. 1, 2 ч. 1 ст. 2). Всупереч Конституції та логіці проект передбачає заміну поняття «обов'язок» поняттям «адміністративна послуга», під якою розробники вбачають порядок прийняття на підставі закону за зверненням конкретної фізичної або юридичної особи адміністративного акта: спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів; та/або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення, інших документів, реєстрації тощо) (п. 6 ч. 1 ст. 2). Варто відзначити, що «фактор догми» сприяв тому, що конституційні права громадян трансформовані у «обов'язок». Як вбачається з проекту, реалізація «обов'язків держави» (але не обов'язків службових осіб) по відношенню до народу України можлива лише за умов оплати адміністративних витрат (ст. 45 - адміністративний збір, витрати на здійснення адміністративного провадження). Не обмежуючись існуванням у ОБВ неконституційного «права здійснення судочинства», - автори проекту додатково пропонують визначити в АПКУ процедури здійснення адміністративними органами (тобто ОБВ) проваджень у справах про адміністративні правопорушення, а також право застосування заходів адміністративного примусу, що власне складає предмет регулювання КУпАП [20] або інших законодавчих актів, які, наприклад, обумовлюють питання здійснення державного контролю (п. 2 ч. 1 ст. 3; п. 2 ч. 1 ст. 62). Поняття обов'язків службових осіб, рівним чином і їх відповідальність, в кодексі не мають місця, замість цих термінів превалюють поняття «адміністративний орган», «учасники адміністративного прова-

дження». Запропоновані процедури «юрисдикційного провадження» безпідставно ототожнюються з нормами процесуального законодавства, зокрема це вбачається з викладених положень про докази, заперечення, слухання, клопотання, відводи, проведення огляду місця та речей, допити спеціалістів, експертів та свідків тощо. Взагалі, виникає цілком логічне питання: навіщо потрібен кодекс, якщо численні аспекти адміністративних процедур, наприклад, порядок ліцензування певних видів господарської діяльності, порядок державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців тощо мають місце у чинному законодавстві, але наявність яких разом з тим передбачає необхідність переосмислення регламентації процедурних правил діяльності ОБВ та порядок їх здійснення?

9 грудня 2010 р. Мін'юст оприлюднює у мережі Internet повідомлення про наступний проект АПКУ [21]. Проте, ознайомлення з останнім дає підстави для висновку, що суспільству запропоновано редакцію проекту КМУ від 18 липня 2008 р., який відкликано в березні 2010 р. Не обмежуючись проектом АПКУ, Уряд додатково схвалює концепцію проекту ЗУ «Про адміністративні послуги» [22]. В якості «обґрунтування потреби» такого закону Уряд зазначає, що «відсутність правового розмежування функцій і владних повноважень» та факти «надання ними платних послуг», які «впливають на комерціалізацію їх діяльності» обумовлюють необхідність «визначення шляхів законодавчого врегулювання суспільних відносин, що виникають у процесі надання органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування адміністративних послуг фізичним та юридичним особам». Тобто, в основі пропозиції лежить бажання узаконити інститут «кормління», із збереженням радянської конструкції предмету адміністративного права. Викладене дає підстави зробити висновок, що пропозиції врегулювання суспільних відносин не є пропозиціями врегулювання процедурної діяльності гілок влади...

З оприлюдненого Мін'юстом у мережі Internet проекту ЗУ «Про адміністративні послуги» [23] вбачається, що під адміністративною послугою слід розуміти «прийняття на підставі закону за зверненням конкретної фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків» [ст. 1] (отже, домінує ігнорування принципу «права людини»). Досить дивне пояснення, з огляду на те що задоволення конституційних вимог людини є нічим іншим, як виконанням чиновником своїх обов'язків. Проект визначає, що положення закону поширюються «на правовідносини, пов'язані з наданням адміністративних послуг фізичним та юридичним особам» (ст. 2). Таким чином, обумовлене формулювання нічим не відрізняється від існуючого визначення предмету адміністративного права, яким власне і обґрунтовується існування «влади без обов'язків та відповідальності». Як не прикро, автори проекту зазначають, що законодавство у сфері надання адміністративних послуг ґрунтується на положеннях Конституції... Виходячи з пропозицій Мін'юсту можна зробити висновок, що окрім «платної реєстрації конституційних прав» [24], кошти від якої надходять на рахунки його комерційних підприємств, цей орган пропонує додаткову схему «кормління» чиновництва. Варто відзначити, що проект не містить положень стосовно того, яким чином визначається собівартість «обов'язків держави» («обов'язків-послуг представників держави») і на які рахунки повинні перераховуватись грошові кошти. Не менш «цікавими» є положення стосовно відповідальності ОБВ (службових осіб): вона настає «за умов надання послуги» (ч. 1 ст. 17), при цьому ч.

2 звільняє від такої відповідальності безпосереднього виконавця, покладаючи її на «на суб'єкта, який делегував відповідне повноваження». Таким чином, Мін'юст, який зобов'язаний принаймні нести моральну відповідальність за «правову політику держави» та за реалізацію приписів ст. 1, 3, 5, 8 Конституції, запропонував на користь чиновництва, а не громадян України, два зразки відверто непрофесійних за якістю законопроектів, якими пропонує узаконити: порушення Конституції та гарантованих нею засад захисту прав громадян України; інститут «кормління» та конструкцію «влада без обов'язків та відповідальності». З наведеного випливає, що зведення права зацікавленої меншості до закону є нічим іншим, як узаконенням несправедливості і свавілля.

23 грудня 2010 р. п. 32 ст. 4 ЗУ «Про Державний бюджет України на 2011 рік» [25] за відсутності конституційних підстав і без будь-якого обґрунтування було встановлено, що поповнення державного бюджету має здійснюватись шляхом стягнення плати за адміністративні послуги... Плата за надання таких послуг справлятиметься у розмірах та порядку, визначених або законодавчими актами України, або актами КМУ... В січні 2011 р. КМУ [26] встановив, що з 1 березня 2011 р. надання платних адміністративних послуг здійснюється бюджетними установами, підприємствами, не бюджетними установами та організаціями, на які законодавчими актами або міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана ВРУ, покладено повноваження щодо надання таких послуг. Виникає закономірне питання, про яке верховенство права або «реформування адміністративного права» у правовій державі може йти річ, якщо навіть до прийняття неконституційних законодавчих положень стосовно «послуг» КМУ в односторонньому порядку приймає численні нормативні акти стосовно адміністративних послуг, в тому числі і затверджує їх реєстр [27], чим узаконює посягання на власність громадян, шляхом стягнення плати за «державні адміністративні послуги».

ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади» [3, п. 1 ч. 1 ст. 17] встановив, що основним завданням ЦОБВ є не виконання обов'язків держави або створення організаційних умов для реалізації публічних та приватних інтересів, а надання «адміністративних послуг», що суперечить приписам статей 1, 3, 5, 8 Конституції. Будь-яких пояснень відносно того, що слід розуміти під «адміністративними послугами», в тому числі яким чином регламентується надання «послуг» у процедурній діяльності цих органів ми не вбачаємо. Так само невідзначеними є цілі та завдання міністерств, які відповідно до ЗУ «...забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики» (ч. 2 ст. 1). Стосовно зазначеного варто навести міркування Г.В. Атаманчука [28, с. 127], який констатує, що у разі якщо функції державних органів юридично оформлені, тоді буде зрозумілим, для чого створений цей орган і як він має реально функціонувати. На жаль, ЗУ не дає такої відповіді.

З огляду на вищевикладене є підстави зробити наступні висновки:

- існуюча на протязі більш чим 70 років концепція радянського предмету адміністративного права або «фактору догми» не може бути визнана сьогодні такою, що узгоджується з принципами демократичної і правової держави, публічними та приватними інтересами, і, перш за все в моральному, етичному та правовому сенсі; відповідно до зазначеного, не може бути також прийнятним те, що Основний Закон держави звільняє представників її інституцій від виконання обов'язків та

відповідальності за неналежне їх виконання або невиконання, дії та акти, якими спричиняється шкода публічним та приватним інтересам;

- збереження радянської, а отже і віджилої концепції не сприяє розкриттю сутності і змісту діяльності ОБВ та їх службовців, а відтак завуальовує нагальну необхідність зосередження уваги на функціях, обов'язках та відповідальності ОБВ та їх службовців за неналежну діяльність, незаконні дії та акти, іншими словами – на сутності адміністративно-процедурної регламентації їх діяльності;

- виходячи з того, що на публічній адміністрації лежить обов'язок здійснення діяльності з реалізації численних різнопланових організаційних дій та практичних заходів для досягнення публічних та приватних інтересів можна стверджувати, що інститут «адміністративних процедур» є правовим інструментом, який визначає поведінку службових осіб державних органів в їх діяльності, регламентує правила виконання обов'язків представників гілок влади у сфері забезпечення реалізації економічних, соціальних, культурних та інших питань, відтворенні матеріальних продуктів, необхідних для підтримки життєдіяльності суспільства і кожної окремої людини, захисту прав фізичних та юридичних осіб тощо;

- пропозиції, відповідно до яких поняття адміністративної процедури слід розглядати лише з точки зору розгляду адміністративної справи за заявою фізичних або юридичних осіб, суперечать глибинному змісту конституційних приписів;

- будь-яке звернення громадянина до ОБВ слід розглядати не як обов'язок, а як вимогу забезпечити його конституційні права; при цьому право цієї вимоги повинно бути забезпечено виконанням обов'язків представника державної інституції;

- створення організаційних умов для реалізації публічних та приватних інтересів, в тому числі і забезпечення конституційних вимог фізичних та юридичних осіб - це не послуга, а прямий трудовий обов'язок;

- заміну правових понять «трудоий обов'язок» та «адміністративна процедура» суто не правовим поняттям «адміністративна послуга» ми розглядаємо як маніпулювання правовими категоріями або використанням закону в якості інструменту на користь чиновництва, в цілях узаконення прадавнього інституту «кормління»;

- зміст функцій та обов'язків службовців ОБВ не може бути ототожнений з діяльністю суб'єктів підприємницької діяльності та послугами економічного характеру, що ними надаються;

- можна констатувати, що між інститутом «адміністративних процедур» та платними «адміністративними послугами» відсутній будь-який причинний зв'язок, оскільки завданням представницьких інституцій держави (її службовців) є виконання обов'язків на користь людини та суспільства;

- поняття демократичної, соціальної та правової держави передбачає, що діяльність її представницьких інституцій має ґрунтуватися на засадах законності, а це означає що дії та акти гілок влади не повинні створювати перешкоди для реалізації публічних та приватних інтересів; нормативно-правові акти повинні слугувати задоволенню юридичних потреб і інтересів суспільства в цілому, а не для задоволення інтересів чиновників та осіб, заінтересованих в узаконенні інституту «кормління»;

- вбачається, що предметом адміністративного права, замість «фактору догми», повинна бути визначена детальна регламентація правил діяльності ОБВ та їх службовців у сферах реалізації багатопланових завдань та обов'язків держави по відношенню до суспільства та людини; якісне виконання обов'язків держави можливе

лише за умов чіткої регламентації процедурних правил діяльності ОБВ та їх службовців, які повинні визначати їх функції, обов'язки та відповідальність за неналежне їх виконання або невиконання, дії та акти, якими спричиняється шкода публічним та приватним інтересам; іншими словами, під предметом адміністративного права слід розуміти адміністративно-процедурну, не пов'язану з законотворчістю та правосуддям діяльність по створенню організаційних умов для забезпечення реалізації публічних та приватних інтересів;

- виходячи із приписів статей 1, 3, 5 Конституції України під наукою адміністративного права, як наукою для людей та суспільства, слід розуміти юридичну на-

уку, предметом дослідження якої є питання діяльності публічної адміністрації та їх службовців, які від імені держави повинні всебічно задовольняти конституційні вимоги громадян України, здійснювати захист їх прав та виконувати обов'язки із реалізації організаційних заходів із задоволення приватних та публічних інтересів; іншими словами – предметом адміністративного права є «процедуралізація» діяльності публічної адміністрації та їх службовців, з метою задоволення основоположних прав людини та реалізації публічних та приватних інтересів; за основу такої науки адміністративного права має бути взято те, що «влада – це обов'язки та відповідальність перед людиною та суспільством».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98 [із змінами, станом на 03.05.2006] // Офіційний вісник України, 1999. – № 21. – С. 32.
2. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року [із змінами, станом на 01.02.2011] // Відомості Верховної Ради України, 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI // Офіційний вісник України, 2011. – № 27. – Ст. 1123.
4. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки: Прийнято 30 січня 1937 року // А. Коваленко, Є. Демчук, О. Молчановський Windows-версія інформаційно-пошукової системи по законодавству «ПРАВО». Версія «ПРОФ». – К. : Інформаційно-аналітичний центр «БІТ». – 2002-2008. – Систем. вимоги : Windows 95/98/ME/NT4/2000/XP.
5. Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. М. : «Юридическая литература», 1974. – 351 с.
6. Брэбан Г. Французское административное право / Г. Брэбан. – [пер. с фр., под ред. и со вступ. сл. С. В. Боботова]. – М. : «Прогресс», 1988. – 488 с.
7. Конституции зарубежных государств : Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский союз, Соед. Штаты Америки, Япония, Индия : учебное пособие / [сост. сб., пер. В. В. Маклаков] – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : «Волтерс Клувер», 2007. – 608 с.
8. Ведель Ж. Административное право Франции / Ведель Ж. [под ред.: Крутоголов М.А.; пер. с франц. Энтин Л.М.]; – М.: Прогресс, 1973. – 512 с.
9. Морандьер Л. Ж. Гражданское право Франции. Том 1 / Л. Ж. Морандьер [пер. с франц. доктора юр. наук Е.А. Флейшиц]. – Москва : «Иностранная литература», 1958. – 742 с.
10. Административное право зарубежных стран. Учебное пособие / [Гудошников Л.М., Жданов А.А., Козырин А.Н. и др.]. – М. : Издательство «Спарк», 1996. – 229 с.
11. Шафритц Д., Хайд А. Классики теории государственного управления: американская школа / Джей Шафритц, Альберт Хайд. – М. : Издательство Московского университета, 2003. – 800 с.
12. Адміністративне право України: Підручник / [Армаш Н. О., Ващенко С. В., Поліщук В. Г. та інш.]; за заг. ред. Коломоєць Т.О. – Київ : «Істина», 2008. – 457 с.
13. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 року № 435-IV [із змінами, станом на 17.03.2011] // Інформаційний бюлетень НКРЕ. – 2003. – № 7.
14. Про захист прав споживачів: Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 12 травня 1991 року № 1023-XII [із змінами, станом на 08.07.2011] // Відомості Верховної Ради УРСР, 1991. – № 30. – Ст. 379.
15. Договір про заснування Європейської Спільноти: Прийнято Європейським економічним співтовариством 25 березня 1957 року // Конституційні акти Європейського Союзу. Частина I / [упор. Г. Друзенко, за загальною редакцією Т. Качки]. – К. : Видавництво «Юстіан», 2005. – 512 с.
16. Люхтергандт О. Проект Адміністративного процедурного кодексу України та сучасне адміністративне процедурне право / О. Люхтергандт // Юридичний журнал, 2002. – № 5. – С. 24-28.
17. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк та інш.]; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : «Факт», 2003. – 384 с.
18. Гаращук В. М. Деякі проблемні питання теорії та практики застосування адміністративного права в Україні / В. М. Гаращук. – Кримський юридичний вісник. Випуск 3 (7), 2009 [електронний ресурс]. – режим доступу : www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Kyuv/.
19. Адміністративно-процедурний кодекс України: проект поданий Кабінетом Міністрів України; реєстр. № 2789 [Проект відкликано 11 березня 2010 року] // Офіційний сайт Верховної Ради України [електронний ресурс]. – режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua:7777/p>.
20. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 7 грудня 1984 року № 8073-X [із змінами, станом на 06.10.2011] // Відомості Верховної Ради УРСР, 1984. – № 51. – С. 1122.
21. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України // Офіційний сайт Міністерства юстиції України [електронний ресурс]. – режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua>.
22. Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про адміністративні послуги»: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 року № 682-р // Урядовий кур'єр, 2009. – № 119.
23. Проект Закону України «Про адміністративні послуги» // Офіційний сайт Міністерства юстиції України [електронний ресурс]. – режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua>.
24. Овчарук С.С. Організаційно-правові засади державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С.С. Овчарук. – К. , 2009. – 20 с.
25. Про Державний бюджет України на 2011 рік: Закон України від 23 грудня 2010 року № 2857-VI // Відомості Верховної Ради України, 2011. – № 7 "№ 7-8". – Ст. 52.
26. Деякі питання надання платних адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 січня 2011 року № 33 // Офіційний вісник України, 2011. – № 4. – Ст. 216.
27. Про затвердження Положення про Реєстр адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 травня 2009 року № 532 // Офіційний вісник України, 2009. – № 40. – Ст. 1356; Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг: Постанова

Кабінету Міністрів України 17 липня 2009 року № 737 // Офіційний вісник України, 2009. – Ст. 1871.

28. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций / Г.В. Атаманчук. — М. : «Юридическая литература», 1997. — 400 с.