

УДК 342.925(477)

Г.М. Писаренко

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ З НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

З появою в Україні адміністративних судів доцільнішим є вживання терміна «адміністративний процес» саме у розумінні судового адміністративного процесу як сукупності взаємопов'язаних правових форм діяльності адміністративного суду та інших суб'єктів щодо здійснення правосуддя в адміністративних справах, врегульованих адміністративно-процесуальними нормами, а «встановлений законодавством порядок розгляду та вирішення адміністративними органами індивідуальних адміністративних справ» [1, с. 174] визначати як адміністративну процедуру.

Велика частина адміністративних процедур спрямована на вирішення справ щодо відносин позитивного характеру, що виникають під час виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів. Це зумовлено специфікою управлінської діяльності в різних сферах життя суспільства, розмаїттям і спеціалізацією органів управління, їхніх повноважень.

Окремо групою адміністративних процедур можна вважати процедури з надання адміністративних послуг (наприклад, адміністративні процедури з надання дозвільних, реєстраційних, ліцензійних, соціальних та ін. адміністративних послуг, кожна з яких має свої особливості проходження).

Реалізація прав громадян здійснюється шляхом використання ними своєї правоздатності у вирішенні конкретних справ. Варто звернути увагу, що звернення громадян за отриманням адміністративних послуг – це їхнє право. Тому результат звернення буде позитивним у тому разі, коли є певні гарантії реалізації такого права з боку держави і посадових осіб.

Основний Закон України прямо визначає конституційні гарантії цього права громадян: держава гарантує права і свободи та їх рівність для всіх громадян, більш того, права і свободи громадянина визначають сенс, зміст і застосування законів, практичну діяльність державних та інших органів та організацій.

Наступна гарантія звернення громадян – це живий організаційний засіб держави – правосуддя. У правовій державі правосуддя – найважливіший засіб забезпечення прав і свобод членів громадянського суспільства.

Вважається за необхідне в нових суспільних відносинах, які нині склалися в Україні, коли права і свободи громадян є пріоритетними, створити відповідні адміністративно-процедурні умови реалізації цих прав і свобод.

Саме тому рішенням Кабінету Міністрів України було створено робочу групу з підготовки проекту Кодексу адміністративних процедур в Україні, яка почала виконання цієї роботи ще в 1997 р. Але дотепер цей нормативний акт ще не прийнято, і суспільні відносини регулювання процедури розгляду заяв громадян, у тому числі щодо надання адміністративних послуг, врегульовані не повною мірою.

Надання адміністративної послуги є можливим лише в разі, коли діє спеціальне правове регулювання і певний орган уповноважений законом здійснювати таку діяльність. Робота щодо вивчення адміністративних послуг має бути спрямована на розробку певних уніфікованих стандартів для впорядкування діяльності органів у цій сфері. Така уніфікація повинна мати своїм результатом узагальнений нормативний акт, як, наприклад, Закон України «Про адміністративні послуги», який став би важливою гарантією прав громадян у їх відносинах з публічними інституціями і реально сприяв би громадянам у реалізації їхніх прав та свобод, а самі адміністративні послуги пропонується визначати як правовідносини, що виникають при реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їхньою заявою) в процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату.

Такий підхід відповідає європейському досвіду забезпечення прав і свобод людини, для якого характерною є кодифікація процесуально-процедурних норм, що стосуються діяльності адміністративних органів і спрямовані на обмеження їхньої влади.

Вважається за доцільне застосування таких загальних стадій у процедурах з надання адміністративних послуг: 1) порушення адміністративної процедури; 2) підготовка адміністративної справи до розгляду державним органом, посадовою особою; 3) розгляд справи, вибір відповідних матеріальних правових норм та прийняття рішення; 4) виконання рішення у справі; 5) перегляд рішення.

Подача громадянином заяви про порушення адміністративної процедури державним органом – початкова стадія. На цій стадії громадянин офіційно виражає свій намір реалізувати своє право, свій обов'язок. Розгляд справи, пов'язаної зі здійсненням прав громадянина, зазвичай відбувається з його ініціативи на підставі поданої заяви. Форма заяви, як правило, письмова, хоча в законодавстві немає прямої вказівки на необхідність письмової форми або на допустимість усної. У більшості випадків, якщо нормативний акт згадує про заяву, то передбачається, що йдеться про письмовий документ. Іноді на практиці заявою вважається сам факт звернення громадянина до органу влади.

Реквізити письмової заяви нормами права, як правило, не визначаються. Це означає, що в більшості випадків воно повинно містити елементарні реквізити: зазначення імені, по батькові, прізвища заявника, його поштова адреса, засоби зв'язку або місце роботи, викладення суті звернення.

У ряді випадків законодавцем або різноманітними органами управління встановлюються відповідно загальні, відомчі й локальні форми. Заслугує на поширення практика розробки уніфікованих заяв щодо отримання конкретних видів адміністративних послуг (розроблення уніфікованих, стандартних заяв, анкет для отримання адміністративної послуги). Це полегшує можливість звернення громадян за адміністративними послугами, підвищує чіткість і оперативність у роботі установ, що надають такі послуги, і, відповідно, культуру обслуговування.

Процедура отримання адміністративної послуги часто передбачає перелік документів, які повинні бути додані до заяви про отримання адміністративної

послуги. При встановленні таких переліків необхідно виходити з необхідного їх мінімуму, а також можливості запровадження документообігу між певними органами, що надають такі послуги.

Необхідно чітко регламентувати порядок звернення із заявою про надання адміністративної послуги. Має бути забезпечено право на подання заяви про надання послуги не лише на особистому прийомі, але й поштою, по телефону, факсом, електронною поштою, якщо це дозволяють технічні можливості уповноваженого органу. Про отримання письмової або усної заяви має робитися відповідний запис у спеціальному журналі реєстрації заяв з одночасною видачею довідки про таку реєстрацію, із зазначенням у ній дати та номеру реєстрації. Отримання заяви по телефону, факсом чи електронною поштою має підтверджуватися аналогічним способом, із повідомленням дати та номеру реєстрації.

Також необхідно регламентувати перелік документів, які вимагаються від заявника. При цьому необхідно звести їх кількість до обґрунтованого мінімуму та забезпечити безкоштовно необхідну кількість бланків документів, формулярів. Якщо для отримання адміністративної послуги, крім заяви, вимагаються додаткові документи, то заявникові має надаватися достатньо часу для їх підготовки до початку провадження справи з надання адміністративної послуги. Форми документів, які вимагаються від заявників, повинні бути максимально простими і, як правило, оформлятися у вигляді анкет. Сьогодні існує практика відкритого поширення різноманітних формулярів завдяки використанню сучасних інформаційних технологій.

На стадії розгляду справи щодо реалізації права й обов'язку громадянина стосовно отримання адміністративної послуги досліджуються та оцінюються отримані матеріали, що підтверджують наявність суб'єктивного права, обов'язку, додаються в разі необхідності додаткові докази з метою з'ясування всіх обставин справи, підбирається норма права, яку необхідно застосувати шляхом тлумачення її змісту. Необхідно звернути увагу і на розробку етичних критеріїв оцінки дій та особистості державного службовця, який вирішує справи про реалізацію прав і обов'язків громадян. Особи, що розглядають справи щодо надання адміністративних послуг, крім ділових якостей, наявності освіти, повинні мати певний комплекс моральних якостей.

Сьогодні між громадянином та публічною адміністрацією часто стоять «паперові перепони». Ось чому на стадії розгляду справи необхідно ширше застосовувати принцип безпосередньої участі громадянина в процесі, який передбачає надання громадянину можливості бути вислуханим, заявити додаткові клопотання. Необхідно чітко встановити види справ з надання адміністративних послуг, які повинні розглядатися тільки у присутності заявника. До їх числа варто віднести справи: а) що мають особливо важливе значення для громадянина; б) що передбачають вибір альтернативних рішень; в) що передбачають значний ступінь адміністративного розсуду з боку державних органів і посадових осіб.

Процес реалізації прав і обов'язків громадян у цілому переважно письмовий, оскільки головним доказом служать документи. Але оскільки усні докази сприймаються не тільки раціонально, але й емоційно, то їхня роль повинна зростати.

Рішення в адміністративній процедурі виносяться органом виконавчої влади чи місцевого самоврядування на підставі норм права, об'єктивних даних, внутрішнього переконання. На стадії прийняття рішення надається юридична оцінка зібраної інформації, повно і всебічно досліджуються матеріали з метою встановлення об'єктивної істини, ухвалюється конкретне рішення.

Виконання рішень – одна з важливих стадій процедури реалізації прав і обов'язків громадян. Органи виконавчої влади та місцевого самоврядування повинні здійснити цілий ряд дій, створити умови для своєчасного і точного виконання рішень (наприклад, видати ліцензію для здійснення певного виду діяльності). Від їхніх дій залежить фактичне втілення в життя прав громадянина і виконання ним обов'язків.

Перегляд прийнятих рішень становить собою, по суті, додаткову гарантію прав і обов'язків громадян. На стадії перегляду здійснюється контроль за правильністю рішення по суті, за його законністю й обґрунтованістю, а також за дотриманням встановленої процедури.

Таким чином, можна зазначити, що належне теоретичне обґрунтування адміністративних процедур з надання адміністративних послуг сприятиме належній реалізації прав громадян і юридичних осіб у сфері публічного управління.

Література

1. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: Навч. посіб. / За заг. ред. Р.О. Куйбіди, В.І. Шишкіна. – К.: Старий світ, 2006. – 576 с.
2. Управленческие процедуры / Б.М. Лазарев, И.Ш. Муксинов, А.Ф. Ноздрачев и др.; Отв. ред. Б.М. Лазарев; АН СССР, Ин-т государства и права. – М.: Наука, 1988. – 272 с.

УДК 342.5:347.77.001.73(477)

М.С. Демкова

ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Питання забезпечення прозорості й відкритості публічної адміністрації, доступу до інформації, проблеми їх правового регулювання є надзвичайно актуальними в кожній державі, а особливо в Україні, яка все ще не позбулася стереотипів радянського адміністрування, незважаючи на більш як 15-річний вік своєї незалежності. Прозорість влади виступає однією з основних засад функціонування демократичного суспільства, правової держави, в якій забезпечується участь громадськості у формуванні й реалізації державної політики, її вплив на всіх етапах прийняття рішень органами влади, а також активний доступ до повної, об'єктивної, достовірної інформації, якою володіють органи влади (публічної інформації). Від якості інформування громадськості про діяльність її органів також залежить ефективність діяльності публічної адміністрації в де-