УДК 342.92

І. В. Болокан
кандидат юридичних наук, доцент,
докторант кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

ТЕРМІНОЛОГІЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ»: ОКРЕМІ НЕДОЛІКИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАКРІПЛЕННЯ

Тема надання адміністративних послуг, враховуючи значну кількість суб'єктів їх надання та специфіку цих послуг, є доволі актуальною. Ця сфера є об'єктом реформування протягом уже кількох років. Не зменшуючи значення тих позитивних кроків, які вже зроблено державою у питаннях врегулювання змісту та процедури надання адміністративних послуг, усе ж є окремі недоліки цього врегулювання, які потребують усунення, а законодавство потребує певного вдосконалення. Враховуючи актуальність зазначених питань, час від часу окремі аспекти цієї проблематики досліджуються вченими-юристами. Так, дослідженню різних аспектів адміністративних договорів присвячені дисертаційні дослідження К.К. Афанасьєва (2002 р.), С.С. Скворцова (2005 р.), Г.М. Писаренко (2006 р.), І.В. Ковбаса (2011 р), Ж.В. Завальної (2010 р.), В.В. Петьовки (2014 р.), І.В. Потапенка (2015 р.), К.А. Фуглевич (2015 р), Є.О. Легези (2017 р.) та ін., монографія О.М. Буханевича (2015 р.). Питанням надання адміністративних послуг та особливостям адміністративних договорів у діяльності того чи іншого суб'єкта публічної адміністрації присвятили свої дисертаційні дослідження І.В. Дроздова (2009 р.), С.М. Ольховська (2010 р.), С.Л. Дембіцька (2010 р.), В.Р. Біла (2011 р.), Є.О. Легеза (2011 р.), В.М. Циндря (2011 р.), М.М. Шапоренко (2012 р.), О.О. Воронятніков (2012 р.), О.О. Маркова (2012 р.), О.Ю. Костін (2013 р.), Л.І. Приймак (2013 р.), І.А. Мордвін (2013 р.), І.С. Сорокіна (2014 р.), К.Ю. Гарник (2014 р.), К.В. Химичук (2014 р.), Т.І. Друцул (2015 р.), Д.С. Тихонова (2015 р.), О.В. Гринцов (2015 р.), І.В. Патерило (2015 р.) та ін. Є також значна кількість дисертаційних робіт, предметом дослідження у яких є адміністративно-правові відносини у різних сферах надання конкретних різновидів послуг (наприклад, роботи В.І. Курила (2003 р.), І.О. Бондаренка (2006 р.), В.І. Сіверіна (2010 р.), Л.В. Головій (2010 р.), О.П. Світличного (2012 р.), О.О. Сороки (2013 р.), Л.Л. Кінащука (2013 р.), С.В. Зюбаненка (2014 р.), О.В. Тер-Степаняна (2014 р.), Я.І. Скоромного (2015 р.), В.В. Башкатової (2015 р.), О.Б. Ляшка (2015 р.), М.О. Колесникова (2016 р.) та ін.

Окрему групу наукових праць становлять ті, які присвячені питанням відповідальності за недотримання вимог законодавства щодо якості надання адміністративних послуг, оскарження дій чи бездіяльності щодо їх надання (ненадання) тощо (наприклад, праці таких авторів, як М.Ю. Довгань, 2013 р.; Д.В. Павленко, 2014 р.; Д.О. Власенко, 2016 р.). Натомість у працях наведених вище та інших авторів розглядаються лише окремі аспекти «сервісної складової» адміністративного права на певну дату дослідження, а у вітчизняному адміністративному законодавстві постійно відбуваються зміни, зокрема й у «термінологічній» складовій нормативно-правових актів, яка є необхідною для будь-якого дослідження.

Метою цієї статті є аналіз таких теоретичних аспектів проблематики, як визначення понять «адміністративна послуга», «суб'єкт надання адміністративних послуг», «суб'єкт звернення» (за адміністративною послугою), виявлення недоліків і формулювання пропозицій щодо їх усунення.

«Адміністративна послуга» є порівняно новим законодавчим терміном, закріплення якого відбулось із прийняттям однойменного Закону [1], хоч вказаний законодавчий акт і не був першим, який закріпив відповідну дефініцію. Раніше на підзаконному рівні поняття «адміністративна послуга» було закріплено у Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленій Кабінетом Міністрів України (надалі – КМУ) ще на початку 2006 р. [2]. Ще через три роки також у підзаконному нормативно-правовому акті – Постанові КМУ «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг» було закріплено дещо інший за формулюванням (побудовою) зміст цього терміна [3], діяв вказаний акт майже до травня 2013 р., коли Постановою № 309 від 24.04.2013 р. його було визнано таким, що втратив чинність. Ще одним нормативно-правовим актом, зміст якого стосувався питань надання адміністративних послуг, було Розпорядження КМУ «Про затвердження переліку платних адміністративних послуг, які надаються Державним агентством рибного господарства та капітанами морських рибних портів» № 506-р від 09.06.2011 р. [4]. У цьому акті було визначено чотири різновиди адміністративних послуг, які надаються Державним агентством рибного господарства, та два види адміністративних послуг, які надаються капітанами морських рибних пор-

© І. В. Болокан, 2017

тів. На виконання вищевказаного Розпорядження Мінагрополітики України видало Наказ № 697 від 02.12.2011 р., в якому, зокрема, було закріплено й визначення поняття «адміністративна послуга» [5]. Отже, маємо чотири нормативно-правових акти, три з яких – підзаконні, а один – законодавчий, у яких визначено поняття «адміністративна послуга».

Слід відзначити неоднозначність змісту поняття «адміністративна послуга» у всіх перерахованих вище чинних нормативно-правових актах. Зокрема:

1) допускається певна тавтологія (наприклад, у Наказі Мінагрополітики України № 697 від 02.12.2011 р. [5] «адміністративна *послуга*» визначається як «*послуга* <...>»);

2) спостерігається неоднозначність у підходах до назви суб'єкта, яким адміністративна послуга надається: *«уповноважений суб'єкт»* у Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [2]; *«суб'єкт повноважень (адміністративний орган)»* – у Наказі Мінагрополітики України № 697 [5]; *«суб'єкт надання адміністративних послуг»* – у Законі України «Про адміністративні послуги» [1]. При цьому не у всіх нормативно-правових актах уточнюється, що це за повноваження. Так, лише у Концепції та у Законі йдеться про «владні повноваження».

Наявність вказаних недоліків у чинних нормативно-правових актах свідчить про необхідність, по-перше, усунення недоліків законодавчої техніки у вже чинних нормативно-правових актах, а, по-друге, врахування цих аспектів у практиці подальшого нормотворення.

Враховуючи «статус» нормативно-правового акту – закон і дату його прийняття – 2012 р. (він є останнім за датою прийняття серед перерахованих вище нормативно-правових актів), можна зробити висновок, що саме цим законодавчим актом слід керуватись щодо дефініцій. Водночас дефініція «адміністративна послуга», закріплена у Законі України «Про адміністративні послуги», є найбільш узагальненою. Так, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 1 цього Закону адміністративною послугою є «результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону».

Виходячи з аналізу ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги», цілком зрозуміти зміст цього поняття можна, лише врахувавши ще два терміни, які вживаються у Законі та визначення яких пропонується у цій статті, – «суб'єкт звернення» та «суб'єкт надання адміністративної послуги». Крім цього, необхідно звернутись і до інших законодавчих актів, у яких надаються визначення (наприклад, поняття «*владні* повноваження»), що дозволить правильно тлумачити зміст поняття «адміністративна послуга».

Стосовно термінів, закріплених у Законі України «Про адміністративні послуги», зазначимо таке. Якщо щодо «суб'єкта надання адміністративних послуг» у відповідній дефініції повторів немає (у ст. 1 Закону надається три визначення, тому пояснювати в кожному окремому визначенні те, що визначає інше визначення, потреби не має), то щодо «суб'єкта звернення» спостерігається певний повтор. Згідно із дефініцією «суб'єктом звернення» є фізична або юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг. У дефініції «адміністративної послуги» теж ідеться про «фізичну або юридичну особу», тому, якщо вже дотримуватись логіки, обраної законодавцем щодо побудови термінів у цьому законодавчому акті, а саме «подання» одного терміна через інший, доцільним вбачається заміна у дефініції «адміністративна послуга» словосполучення «фізична або юридична особа» на «суб'єкт звернення». У такому разі дотримується певна послідовність у поданні визначення через інші, які наводяться у цій статті (у нині чинній редакції щодо одного суб'єкта – суб'єкта надання адміністративних послуг – така послідовність дотримується, щодо іншого ж – суб'єкта звернення – ні).

Щодо суб'єктів надання адміністративної послуги положення Закону України «Про адміністративні послуги», попри той факт, що він є доволі новим законом (виданий нещодавно), було змінено. Це пов'язано з тими трансформаціями, які відбуваються у суспільстві, зміненням інших законодавчих актів, норми яких певним чином «перетинаються» із Законом України «Про адміністративні послуги».

Так, у первісній редакції (до зміни його норм) Закону України «Про адміністративні послуги» «суб'єктом надання адміністративних послуг» визнавались «органи виконавчої влади, інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги». Законом України № 1666-VIII від 06.10.2016 р. вказаний перелік було доповнено такими суб'єктами, як державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації. Таке доповнення може свідчити про не зовсім вдале формулювання дефініції «суб'єкт надання адміністративних послуг» у Законі України «Про адміністративні послуги», адже надає «зелене світло» для постійного розширення переліку (інакше – конкретизації суб'єктів). Пояснимо свою думку.

Стосовно доцільності чи недоцільності доповнення переліку такими суб'єктами, як «державний реєстратор» та «суб'єкт державної

реєстрації», відповідь можна отримати, проаналізувавши відповідні спеціальні нормативно-правові акти, якими регулюється статус цих суб'єктів. На офіційному сайті Верховної Ради України (надалі – ВРУ) у підрозділі «Термінологія законодавства» розділу «Законодавство» вміщується три нормативно-правові акти, в яких закріплено термін «державний реєстратор». Це: 1) Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» (нова редакція Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб» № 755-IV від 15.05.2003 р. [6]); 2) Постанова Пенсійного фонду «Про затвердження Порядку узяття на облік та зняття з обліку в органах Пенсійного фонду України юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців як платників страхових внесків» № 14-4 від 10.10.2006 р., яка втратила чинність у 2010 р., коли було затверджено новий Порядок взяття на облік та зняття з обліку в органах Пенсійного фонду України платників єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (№ 21-6 від 27.09.2010 р. (із змінами)). У цьому Порядку термін «державний реєстратор» окремо вже не закріплюється, натомість здійснюється посилання на Закони України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» і «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування»; 3) Наказ Міністерства юстиції України про затвердження Порядку формування та зберігання реєстраційних справ № 3267/5 від 18.11.2016 р. Отже, маємо закріплення дефініції «державний реєстратор» в одному законодавчому та одному підзаконному нормативно-правовому акті, аналіз яких буде здійснено нижче.

Повертаючись до вказаного вище підрозділу «Термінологія законодавства» розділу «Законодавство» офіційного сайту ВРУ, з'ясовуємо, що термін «суб'єкт державної реєстрації» взагалі у ньому відсутній. Відсутній він і в тому Законі, про який ми зазначили вище. Отже, аналізу потребує питання, звідки цей суб'єкт з'явився у Законі України «Про адміністративні послуги». Як уже зазначалось, зміни у дефініцію «суб'єкт надання адміністративних послуг» були внесені Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державної реєстрації прав на нерухоме майно та захисту прав власності» № 1666-VIII від 06.10.2016 р. [6]. Врахувавши відсутність посилань безпосередньо у цьому Законі та виходячи з його назви, було здійснено аналіз термінів, які надаються у Законі України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» № 1952-IV від 01.07.2004 р. (із змінами), але у ст. 2, де й закріплено низку термінів, які вживаються у цьому Законі, відповідного терміна також не виявлено, так само як не виявлено його й у Цивільному кодексі України, до якого «відсилає» ч. 2 ст. 2 цього Закону (законодавче формулювання: «інші терміни вживаються у значенні, наведеному в Цивільному кодексі України та законах України»). Отже, не зовсім зрозумілим є (тим більше для пересічних громадян, не обізнаних у тонкощах юридичної термінології), що це за суб'єкти. «Відсилання» ж до законодавства загалом (формулювання, схожі до «відповідно до законодавства України») узагалі ускладнює відповідь на це питання.

Слід вказати, що ще у 2013 р. Постановою Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» № 8 від 20.05.2013 р. (п. 8) було роз'яснено, що державний реєстратор є державною службовою особою. Такий висновок було зроблено на підставі положень ст. 8 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», де встановлено, що державна реєстрація речових прав на нерухоме майно є офіційним визнанням і підтвердженням державою фактів виникнення, переходу або припинення прав на нерухоме майно, обтяження таких прав шляхом внесення відповідного запису до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, та зі змісту ст. 9 цього Закону. При цьому вказувалось і на виняток: «крім випадку, коли державним реєстратором є нотаріус» [7].

Аналіз положень Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» та змін, які до нього вносились, включаючи його нову редакцію, свідчить, що у дефініції «державний реєстратор» уже закладено, що це посадова особа, яка є представником державної влади щодо здійснення повноважень у вигляді відповідної реєстрації. В одній із проміжних редакцій цього терміна ознака «державний» (реєстратор), «державна» (реєстрація) навіть підсилювалась – «від імені держави» (зміни, які вносились Законом № 3575-IV від 16.03.2006 р.). Додання у дефініцію «суб'єкт надання адміністративних послуг» таких суб'єктів, як «державний реєстратор» та «суб'єкт державної реєстрації», пояснюється новою редакцією терміна «державний реєстратор» у Законі України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань», у визначенні якого вже прибрано прикметник «державний» у змісті характеристики та додано такого суб'єкта, як нотаріус (відповідно до чинного законодавства останній може мати статус як приватного, так і державного). Але, враховуючи, що у Законі України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» у його новій редакції йдеться усе ж про «*державних* реєстраторів» (законодавче формулювання: «*дер-*

жавний реєстратор юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань (надалі – *державний* реєстратор)», зрозумілим стає надання цьому суб'єкту державою певних повноважень у сфері реєстрації. Закон визначає «державного реєстратора» як особу, яка перебуває у трудових відносинах із суб'єктом державної реєстрації, нотаріуса.

Що стосується безпосередньо нотаріусів, то аналіз Закону України «Про нотаріат» також свідчить про надання нотаріусам із боку держави певних державних повноважень. Так, ч. 1 ст. 3 Закону України «Про нотаріат» визначає нотаріуса як «*уповноважену державою* фізичну особу, яка здійснює <...>» [8]. Як дефініція визначення нотаріусів з'явилось лише відповідно до змін, які були внесені Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про нотаріат» щодо державного регулювання нотаріальної діяльності» № 5208-VI від 06.09.2012 р., коли ст. 3 цього Закону була викладена у новій редакції. До цього всі попередні редакції цього Закону (а їх було 23) у відповідній статті *лише перераховували*, хто може бути нотаріусом.

Деталізацій у дефініції «суб'єкт надання адміністративних послуг» і, таким чином, її постійного розширення у подальшому можна уникнути або «відкритим» переліком таких суб'єктів, або заміною «державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації» та інших потенційних можливих суб'єктів надання послуг на якийсь єдиний термін. Якщо обрати другий шлях, то слід визначитись із питанням, який термін є більш доцільним у застосуванні.

Таким терміном може бути «суб'єкт владних повноважень», який уже використовується у Кодексі адміністративного судочинства України (надалі – КАС України) і яким визнається «орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень». Водночас це не єдиний законодавчий акт, у якому вказаний термін визначається. Серед інших – Закони України «Про інформацію» № 2657-XII від 02.10.1992 р. та «Про доступ до публічної інформації» № 2939-VI від 13.01.2011 р. Закріплюють його: 1) підзаконні нормативно-правові акти, зокрема: Постанова КМУ «Про затвердження Положення про Єдину базу даних електронних адрес, номерів факсів (телефаксів) суб'єктів владних повноважень» № 5 від 05.01.2011 р.; Наказ Мінфіну України «Про затвердження Положення про забезпечення права осіб на доступ до публічної інформації у Державній службі фінансового моніторингу України» № 1145 від 14.09.2011 р.; 2) акти судової гілки влади, зокрема: Постанова Верховного Суду України «Про визнання недійсним договору оренди нежитлового приміщення» № 2/40 від 06.03.2007 р.; Наказ Верховного Суду України «Положення про забезпечення доступу до публічної інформації у Верховному Суді України» № 16/0/18-11 від 06.05.2011 р. тощо.

Зміст цього поняття у наведених вище нормативно-правових актах загалом відповідає тому, який закріплено у КАС України: майже у кожному з них ідеться про *«владні управлінські функції»* та *«делеговані повноваження»*. Отже, аналізу потребує зміст вказаних категорій.

У наукових адміністративно-правових джерелах суб'єкта владних повноважень визначають як «уповноваженого державою суб'єкта (політичний діяч, орган, посадова, службова особа, підприємство, установа, організація тощо), який на основі та у відповідності з чинним законодавством здійснює управлінський чи регулятивний вплив як на суспільство загалом, так і на його окремі складові» [10]. Слід визнати доцільною пропозицію В.М. Бевзенка щодо покладення в основу визначення категорії «суб'єкт владних повноважень» фактів учинення органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їх посадовою чи службовою особою, іншим суб'єктом однієї із таких функцій (дій): 1) управлінського змісту; 2) регуляторного змісту; 3) сервісно-обслуговуючого змісту; 4) загально-організаційного змісту; 5) примусового змісту. Заслуговує на увагу і *приблизний перелік* таких суб'єктів владних повноважень [10].

Отже, загальною як у нормативних визначеннях, так і в наукових джерелах є вказівка на певних *«інших суб'єктів»* під час здійснення ними владних функцій, делегованих повноважень, повноважень щодо надання адміністративних послуг.

Владні управлінські функції у доктринальних джерелах з адміністративного права вважають «вирішальним критерієм визначення суб'єкта владних повноважень, який дозволяє відмежувати його від інших учасників владно-публічних відносин» [11, с. 77]. Щодо нормативних визначень слід вказати, що поняттям «управлінська функція» «оперують» лише підзаконні нормативно-правові акти «освітянської» сфери, в інших нормативно-правових актах (виходячи з аналізу переліку, який вміщується на офіційному сайті ВРУ підрозділу «Термінологія законодавства» розділу «Законодавство») цей термін не визначається. Аналіз змісту нормативно-правового акта «освітянської» сфери, в якому вказаний термін визначено (Наказ Міністерства освіти і науки № 476 від 14.06.2004 р.) свідчить, що запропоноване ним визначення «управлінська функція» не є універсальним, його неможливо використовувати щодо

інших (крім «освітянської») сфер. Не надає однозначної відповіді і звернення до іншого терміна – «управління», варіації якого займають спектр: 1) «освітянських» стандартів («функція організованих систем, що забезпечує збереження їх структури, підтримку режиму діяльності, досягнення їх мети») у Наказі МОН України № 476 від 14.06.2004 р.; 2) розуміння як певного структурного підрозділу («структурний підрозділ місцевої державної адміністрації одногалузевого або однофункціонального спрямування, до складу якого входить не менш як два самостійних відділи») у Постанові КМУ «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» № 179 від 12.03.2005 р.; 3) розуміння як певної функції керуючої системи («функція керуючої системи, метою якої є наближення стану, положення, властивостей об'єкта управління та/або характеристик їх змінювання у часі до таких, що у цих умовах вважаються необхідними або найкращими») у Наказі Держатомрегулювання № 140 від 22.07.2015 р.

Проблемні питання змісту «управлінських функцій» докладно досліджені В.М. Бевзенком, яким на підставі аналізу чималої кількості наукових праць, присвячених дослідженню сутності управлінських функцій, численних роз'яснень змісту управлінських функцій вищими судовими органами було запропоновано розглядати управлінські функції як цілеспрямовану, процедурну, підзаконну діяльність уповноваженого суб'єкта (органу державної влади, органу місцевого самоврядування, їхньої посадової чи службової особи, *іншого суб'єкта*), яка має забезпечити виконання відповідним суб'єктом його завдань, задоволення потреб суспільства або держави [11, с. 85].

Щодо повноважень і їх різновидів залежно від критерію «хто їх здійснює» (самі органи та посадові особи, наділені такими повноваженнями в силу свого статусу, чи інші органи та посадові особи, яким такі повноваження були делеговані) певні нормативні визначення закріплені. Так, наприклад, в Указі Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» № 810/98 від 22.07.1998 р. закріплене визначення «повноваження органу виконавчої влади», якими є закріплені за відповідним органом права й обов'язки (зокрема, так звані «юрисдикційні» обов'язки). У цьому нормативно-правовому акті також зазначається, що для визначення певного обсягу повноважень, закріпленого за кожним органом виконавчої влади відповідно до покладених на нього завдань і функцій, застосовується поняття «компетенція». Державно-владними повноваженнями визнаються повноваження щодо прийняття обов'язкових до виконання рішень і забезпечення їх здійснення тими, кому вони адресовані. Нормативні визначення «власні повноваження», зрозуміло, відсутні, але визначення із змістом цього поняття навряд чи викликатимуть труднощі. Щодо «делегованих повноважень» відповідні нормативні визначення закріплюють декілька нормативно-правових актів (як законодавчих, так і підзаконних), зокрема: Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР від 21.05.1997 р., Розпорядження Держфінпослуг «Про затвердження Положення про делегування Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, окремих повноважень одній із всеукраїнських асоціацій кредитних спілок» № 6280 від 03.10.2006 р. та «Про затвердження Положення про делегування саморегулівній організації адміністраторів недержавних пенсійних фондів окремих повноважень» № 7153 від 12.04.2007 р.; уже згадуваний вище Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» № 810/98 від 22.07.1998 р. Зміст цього поняття у наведених нормативно-правових актах можна узагальнити як результат передання частини власних повноважень (конкретних функцій, прав та обов'язків) окремим іншим органам і посадовим особам, якщо це передбачено законодавством та оформлено відповідним рішенням органу, який і передає частину своїх повноважень. Як зазначається в останньому із запропонованих вище нормативно-правових актів, «делегування» означає передачу функцій, повноважень на певний час із збереженням у делегуючого суб'єкта права повернути їх до власного виконання. Водночас делегуючий суб'єкт набуває право контролю за станом і наслідками виконання делегованих повноважень; він може також фінансувати із власних коштів їх здійснення, передавати у користування необхідні майнові об'єкти [12].

Отже, застосування поняття «суб'єкт владних повноважень», зміст якого як у нормативному викладі, так і в доктринальних тлумаченнях дозволяє охопити всіх можливих суб'єктів надання адміністративних послуг за рахунок такої своєї побудови, яка включає відкритий перелік суб'єктів, є можливим, але навряд чи доцільним, адже воно має такий недолік, як закріплення словосполучення «управлінські функції», узагальнене (універсальне) нормативне визначення якого відсутнє.

Подібне зауваження стосується і терміна «публічна влада», адже він також не є нормативним терміном, його не закріплено у жодному нормативно-правовому акті. У *довідникових виданнях* з адміністративного права поняття «публічна влада» визначається як «здатність розгалуженої системи державних та недержавних (органи місцевого са-

моврядування, комунальні підприємства, суб'єкти делегованих повноважень (юридичні особи приватного права, фізичні особи тощо), які на разовій або постійній основі виконують публічні функції) суб'єктів впливати на рішення, дії чи бездіяльність фізичних і юридичних осіб або вирішувати юридичну долю неживих об'єктів, що має на меті досягнення суспільно значимих цілей» [13, с. 338]. Таке ж визначення міститься й у доктринальних джерелах з адміністративного права [14, с. 18]. Водночас у законодавчих актах набули закріплення інші близькі до того, що аналізується, терміни – «публічна служба» і «публічні органи та посадові особи». Першою у КАС України визнається «діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади АРК, органах місцевого самоврядування» [9]. Так само вказаний термін визначається і у довідникових виданнях [13, с. 338; 17, с. 174], і у доктринальних джерелах [15, с. 123]. Враховуючи виключний перелік відповідних суб'єктів, використання вказаного терміна є неможливим. Єдине нормативне визначення «публічна посадова особа», яке вміщується у підрозділі «Термінологія законодавства» розділу «Законодавство» на офіційному сайті ВРУ, це визначення, закріплене у Конвенції ООН проти корупції від 31.10.2003 р. Відповідно до змісту цього міжнародного нормативно-правового акта поняття «публічна посадова особа» означає: 1) будь-яка призначена або обрана особа, яка обіймає будь-яку посаду у законодавчому, виконавчому, адміністративному або судовому органі постійно або тимчасово за плату або без оплати незалежно від рівня посади цієї особи; 2) *будь-яка інша особа, яка виконує публічну функцію*, зокрема для публічного відомства або публічного підприємства, або яка надає будь-яку *публічну послугу*, як це визначено внутрішнім законодавством і як це застосовується у відповідній галузі правового регулювання цієї держави. Визначення поняття «публічна послуга» вітчизняне законодавство не закріплює, натомість закріплює інше тотожне – «адміністративна послуга», що свідчить про можливість використання терміна «публічна посадова особа», яке закріплене у наведеному нормативному документі, у змісті іншого терміна – «суб'єкт надання адміністративної послуги».

Отже, дефініції «адміністративна послуга» та «суб'єкт надання адміністративної послуги» у Законі України «Про адміністративні послуги» є недостатньо досконалими. З метою дотримання логіки подання змісту одного терміна з урахуванням змісту інших, вміщених у ст. 1 цього Закону термінів, у дефініції «адміністративна послуга» доцільною є заміна словосполучення «фізична або юридична особа» на «суб'єкт звернення». У частині закріплення дефініції «суб'єкт надання адміністративних послуг» Закон зазнав трансформацій від узагальненого «орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги» до певної деталізації із доданням таких суб'єктів, як «державний реєстратор», «суб'єкт державної реєстрації». Проведений аналіз законодавчих актів, довідникових та доктринальних джерел дозволяє запропонувати дещо інший підхід до формулювання відповідної дефініції, який дозволить уникнути необхідності постійного розширення переліку суб'єктів надання відповідних послуг. З урахуванням змісту вже закріплених у законодавстві дефініцій, що були проаналізовані вище, можна зробити такі узагальнення: 1) бажаною була б заміна «орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади АРК, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи» на «органи публічної влади та їх посадові особи», натомість, враховуючи відсутність нормативних визначень понять «орган публічної влади» та «публічна влада», вказана заміна поки що не є прийнятною. Тому з урахуванням наявних нормативних дефініцій можна лише дещо узагальнено переформулювати законодавчу дефініцію «суб'єкт надання адміністративних послуг», виклавши її у такій редакції: «орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади АРК, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, *інші публічні посадові особи*, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги».

Література

1. Про адміністративні послуги : Закон України № 5203-VI від 06.09.2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 40.

2. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 90-р від 15.02.2006 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 7. – С. 167. – Ст. 376.

3. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України № 737 від 17.07.2009 р. // Офіційний вісник України. – 2009. – № 54. – С. 16. – Ст. 1871.

4. Про затвердження переліку платних адміністративних послуг, які надаються Державним агентством рибного господарства та капітанами морських рибних портів : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 506-р від 09.06.2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 44. – С. 93.

5. Про затвердження стандартів адміністративної послуги «Ліцензування діяльності, пов'язаної з промисловим виловом риби, крім внутрішніх водойм (ставків) господарств» та «Реєстрація риболовних суден у Державному судновому реєстрі України або Судновій книзі України, внесення до них змін та видача свідоцтва про мінімальний склад екіпажу рибо-

ловного судна» : Наказ Мінагрополітики № 697 від 02.12.2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 102. – С. 128. – Ст. 3769.

6. Про затвердження Порядку формування та зберігання реєстраційних справ : Наказ Міністерства юстиції України № 3267/5 від 18.11.2016 р. // Офіційний вісник України. – 2016. – № 90. – С. 134. – Ст. 2949.

7. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів : Постанова ВАСУ № 8 від 20.05.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13.

8. Про нотаріат : Закон України № 3425-XII від 02.09.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 39. – Ст. 383.

9. Кодекс адміністративного судочинства України № 2747-IV від 06.07.2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – №№ 35–36, 37. – Ст. 446.

10. Бевзенко В.М. Суб'єкти владних повноважень в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.М. Бевзенко ; Харків. нац. ун-т внутр. справ. – Харків, 2010. – 35 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua.

11. Бевзенко В.М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми : [монографія] / В.М. Бевзенко. – К. : Прецедент. 2010. – 475 с.

12. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України № 810/98 від 22.07.1998 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32.

13. Адміністративне право України : [словник термінів] / [Д.Є. Андрєєва, А.В. Басов, Ю.Ю. Басова та ін.] ; за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова ; Держ. вищ. навч. закл. «Запоріз. нац. ун-т». – К. : Ін Юре, 2014. – 520 с.

14. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право : [навч. посіб.] / Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко ; за заг. ред. Р.С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – 376 с.

15. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : [підруч.] / Т.О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.

16. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003 р. // Офіційний вісник України від 22.02.2010 р. – № 10. – С. 52. – Ст. 506.

Анотація

Болокан І. В. **Термінологія Закону України «Про адміністративні послуги»: окремі недоліки законодавчого закріплення.** – Стаття.

У статті аналізуються нормативні визначення поняття «адміністративна послуга», вказується на неоднозначність його змісту у нормативних актах (як законодавчих, так і підзаконних), яка має прояв у вигляді тавтології та неузгодженого підходу до назви суб'єктів, яким адміністративна послуга надається. Обґрунтовується необхідність такого підходу до формулювання дефініції «адміністративна послуга», який би дозволив уникнути необхідності постійного розширення переліку суб'єктів надання відповідних послуг; пропонуються шляхи вдосконалення законодавчої дефініції.

Ключові слова: адміністративна послуга, суб'єкт надання адміністративних послуг, суб'єкт звернення за адміністративною послугою, публічна влада, органи публічної влади.

Аннотация

Болокан И. В. **Терминология Закона Украины «Об административных услугах»: отдельные недостатки законодательного закрепления.** – Статья.

В статье анализируются нормативные определения понятия «административная услуга», указывается на неоднозначность его содержания в нормативных актах (как законодательных, так и подзаконных), проявляющуюся в виде тавтологии и несогласованного подхода к названию субъектов, которым административная услуга предоставляется. Обосновывается необходимость подхода к формулированию дефиниции «административная услуга», позволяющего избегать постоянного расширения перечня субъектов предоставления соответствующих услуг; предлагаются пути усовершенствования законодательной дефиниции.

Ключевые слова: административная услуга, субъект предоставления административных услуг, субъект обращения за административной услугой, публичная власть, органы публичной власти.

Summary

Bolokan I. V. **Terminology of the Law of Ukraine "On Administrative Service": certain shortcomings of legislative consolidation.** – Article.

The article analyzes the standard definitions of "administrative service", it is pointed on the equivocation of the concept of this content in regulatory acts (both legislative and sublegislative), which is manifested as a tautology and an unagreed approach to the name of the subjects to whom the administrative service is provided. The necessity of the approach to the formulation of the definition of "administrative service" is provided, which allows to avoid the constant expansion of the list of subjects of the provision of relevant services, the ways to improve the legislative definition are substantiated.

Key words: administrative service, the subject of providing of administrative service, public authority, public body.