

2. Данильсва І. Е. Принципи організації та функціонування державної служби в Україні : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І. Е. Данильсва. – К., 2005. – 20 с.
3. Коломоєць Т. О. Система принципів державної служби як базових положень підгалузі адміністративного права: теоретико-правовий та нормативний аспекти : [монографія] / Т. О. Коломоєць, М. О. Германюк. – Запоріжжя : ЗНУ, 2012. – 216 с.
4. Шарай А. А. Законодавче закріплення принципів державної служби / А. А. Шарай // Актуальні питання реалізації нового Закону України «Про державну службу» : тези доп. Всеукр. форуму вчених-адміністративістів (м. Запоріжжя, 21 квіт. 2016 р.) / За заг. ред. Т. О. Коломоєць. – Запоріжжя : ЗНУ, 2016. – С. 115 – 117.
5. Проблеми теорії права і конституціоналізму у працях М.В. Цвіка / Упоряд. : О. В. Петришин, С. В. Шевчук, О. Р. Дашковська та ін. ; відп. за вип. О. В. Петришин. – Х. : Право, 2010. – 272 с.
6. Правова система України: історія, стан та перспективи : у 5 т. – Х. : Право, 2008. – Т. 1 : Методологічні та історико-теоретичні проблеми формулювання і розвитку правової системи України ; за заг. ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – 726 с.
7. Петришин О. Верховенство права в системі правового регулювання суспільних відносин / О. Петришин // Право України. – 2010. – № 3. – С. 24 – 35.
8. Колодій А. М. Принципи права України : [монографія] / А. М. Колодій. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 208 с.
9. Верховенство права (доповідь, схвалена Венеційською Комісією на 86-му пленарному засіданні 25 – 26 березня 2011 р.) // Право України. – 2011. – № 10. – С. 168 – 184.
10. Кривицький Ю. Верховенство права як принцип діяльності міліції: перспективи закріплення та реалізації в умовах реформування МВС України / Ю. Кривицький // Юридична Україна. – 2013. – № 8. – С. 8 – 13.
11. Іншин М. І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України : автореф. дис. докт. юрид. наук : 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / М. І. Іншин. – О., 2005. – 44 с.
12. Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу до джерела : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
13. Болокан І. В. Трансформації та новели у нормативному врегулюванні та особливості реалізації принципів державної служби / І. В. Болокан // Актуальні питання реалізації нового Закону України «Про державну службу» : тези доп. Всеукр. форуму вчених-адміністративістів (м. Запоріжжя, 21 квіт. 2016 р.) / За заг. ред. Т. О. Коломоєць. – Запоріжжя : ЗНУ, 2016. – С. 45 – 47.
14. Бойко І. В. Верховенство права та законність як принципи здійснення державної служби / І. В. Бойко // Актуальні питання реалізації нового Закону України «Про державну службу» : тези доп. Всеукр. форуму вчених-адміністративістів (м. Запоріжжя, 21 квіт. 2016 р.) / За заг. ред. Т. О. Коломоєць. – Запоріжжя : ЗНУ, 2016. – С. 127 – 129.

Oleksii Drozd – Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Senior Lecturer at Department of Administrative Activity, National Academy of Internal Affairs of Ukraine.

УДК 342.95

ПРОЦЕДУРА НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ СУБ'ЄКТАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Євген ЛЕГЕЗА (Дніпропетровськ)

Наукова стаття присвячена висвітленню категорії процедури надання публічних послуг. Співвідносяться терміни як адміністративний процес, адміністративна процедура, адміністративне провадження, адміністративна послуга. Висвітлюються наукові підходи щодо визначення процедури з надання публічних послуг органами публічної адміністрації і виокремленні ознаки зазначеного поняття.

Ключові слова: адміністративний процес, адміністративна процедура, адміністративне провадження, публічна послуга, провадження з надання публічних послуг.

Научная статья посвящена освещению категории процедуры предоставления публичных услуг. Соотносятся термины как административный процесс, административная процедура, административное производство, административная услуга. Освещаются научные подходы к определению процедуры по предоставлению публичных услуг органами публичной администрации и выделению признаки указанного понятия.

Ключевые слова: административный процесс, административная процедура, административное производство, публичная услуга, производства по предоставлению публичных услуг.

This scientific article surveys the category of the procedure of providing public services. The terms as administrative process, ministerial procedure, administrative proceedings, and administrative service are considered. Scientific approaches to the definition of

the procedure for providing public services by public administration bodies and allocation of the features of the specified concept are highlighted.

Keywords: *administrative procedure, administrative procedure, administrative proceedings, public service, the proceedings of public services.*

Постановка проблеми. На сьогоднішній час в адміністративно-правовій науці діяльність органів виконавчої влади щодо прийняття адміністративних актів (в тому числі і прийнятті адміністративних послуг) розглядалася і досі розглядається переважно у структурі так званого «адміністративного процесу». Зокрема, категорія «адміністративний процес» ще з радянських часів мала вагоме методологічне значення у науці адміністративного права і є актуальних в сучасних умовах. Тому детальному аналізу провадження з надання адміністративних послуг має передувати з'ясування змісту поняття «адміністративний процес», а також його співвідношення з категорією «адміністративна процедура», «адміністративне провадження». Це дозволить чіткіше окреслити зв'язок провадження з надання адміністративних послуг органами виконавчої влади з вищевказаними категоріями та іншими формами публічного управління, визначити його місце в адміністративному праві тощо.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Так, завдяки науковим працям: В.Б.Авер'янова, К.К.Афанасьєва Ю.П. Битяка, І.В. Дроздова, В.М. Гаращука, І.П.Голосніченка, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушка, Є.О. Легези, А.Т. Комзюка, О.В.Кузьменко, Г.М. Писаренко, В.П.Тимощука та інших вчених адміністративістів, досліджено ряд особливостей діяльності органів публічної влади з надання адміністративних послуг. Але у наукових дослідженнях питання провадження з надання адміністративних послуг органами виконавчої влади майже не вивчалися.

Мета статті є формування поняття провадження з надання адміністративних послуг органами виконавчої влади та з'ясування її елементів. Для вирішення поставленої мети, автором поставлені наступні завдання:

- 1) розглянути зв'язок категорії «адміністративні послуги» з наступними термінами: «адміністративний процес», «адміністративна процедура» та «адміністративне провадження»;
- 2) з'ясувати структурні елементи визначення провадження з надання адміністративних послуг.

Виклад основного матеріалу. Висвітливо категорії адміністративний процес, адміністративна процедура і провадження за надання адміністративних послуг на законодавчому та підзаконному рівнях.

Так, в Кодексі адміністративного судочинства України визначено, що адміністративний процес – правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства. У зв'язку з тим, що категорії адміністративне провадження немає, але є категорія «письмове провадження - розгляд і вирішення адміністративної справи в суді першої, апеляційної чи касаційної інстанції без виклику осіб, які беруть участь у справі, та проведення судового засідання на основі наявних у суду матеріалів у випадках, встановлених цим Кодексом» [2], що дає змогу, використовуючи метод індукції та дедукції, розглянути вищезазначене поняття під адміністративним провадженням.

В проекті Адміністративно-процедурного кодексу України, а саме в статі 2 використовуються наступні поняття «адміністративна процедура» й «адміністративне провадження». Зокрема, під адміністративною процедурою розуміється визначений законодавством порядок адміністративного провадження, а під адміністративним провадженням – сукупність послідовно здійснюваних адміністративним органом процедурних дій і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям адміністративного акта і його виконанням. Письмовому провадженню законодавець дає таке визначення: це розгляд і вирішення адміністративної справи без запрошення та усного заслуховування заявника, залучення учасників адміністративного провадження та осіб, які сприяють розгляду адміністративної справи, на

основі наявних матеріалів [1].

Виходячи з зазначених категорій в нормативно-правових актів, можна чітко побачити, що поняття адміністративний процес і адміністративна процедура є різними категоріями, тобто охоплюють різні сфери. У першому випадку законодавець чітко визначає сферу «адміністративного судочинства», а в другому – «порядок, що завершується прийняттям адміністративного акта і його виконанням». Стосовно «адміністративного провадження» потрібно зазначити, що як в адміністративному процесі, так і в адміністративній процедурі є провадження, які складаються з відповідних стадій, етапів, дій про що ми розглянемо нижче.

Адміністративний процес в юридичній науці розглядають у широкому і вузькому значенні. Так, на сьогоднішній день не існує єдиного «правильного» підходу до вирішення цього питання. Одні науковці, як Г. І. Петров, А. П. Корнєв, О. М. Якуба, Д. Н. Бахрах, В. Д. Сорокін трактують адміністративний процес у широкому розумінні, інші вчені – Н. Г. Саліщева, М. І. Пискотін, А. В. Самійленко – у вузькому. Погоджуючись з позицією доктора юридичних наук, професора О. В. Кузьменко, згідно з якою «існування «вузької» та «широкої» концепцій адміністративного процесу, тобто двох взаємовиключних теорій у праві одночасно, порушує закони логіки, оскільки два протилежні висловлювання ніколи не є істинними, принаймні одне з них неодмінно хибне» [3, с. 15-18].

Не можна не зазначити обґрунтовану позицію такого вченого як О. С. Лагоди, який у своєму дисертаційному дослідженні «Адміністративна процедура: теорія практика застосування» підтримує позицію вчених, які схиляються до вузького розуміння адміністративного процесу, і в підтримку декларованого твердження наводить наступні аргументи:

□ відповідно до теорії Ш. Л. Монтеск'є та конституційного принципу, зазначеного у ст. 6 Основного Закону, державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Широке визначення адміністративного процесу фактично поєднує дві окремі, незалежні гілки виконавчої та судової влади, чим порушує засадні принципи побудови правової держави;

□ під час вирішення справ адміністративної юрисдикції можливий результат, що полягає у застосуванні заходів примусу, тобто винні притягаються до адміністративної відповідальності, на них накладаються відповідні стягнення. Вказана ситуація не є характерною для адміністративних процедур, через які вирішуються інші питання управлінської діяльності;

□ правова оцінка поведінки учасників управлінських відносин є обов'язковою у адміністративно-юрисдикційній діяльності. Щодо адміністративно-процедурної зазначимо, що вона може і не здійснюватись, якщо цього не вимагає порядок виконання процедури, наприклад, підготовка управлінських рішень;

□ предмет регулювання нещодавно прийнятого Кодексу адміністративного судочинства України зазначає у ст. 1, що цей нормативно-правовий акт встановлює повноваження та компетенцію адміністративного суду, порядок звернення в адміністративний суд і порядок адміністративного судочинства. Таким чином, існуючий підхід до широкого визначення поняття «адміністративний процес» є неузгодженим у методологічному аспекті. Адже загальне поняття використовується до визначення окремого явища, а саме судового розгляду адміністративно-правових спорів;

□ розуміння «процесу» в класичних галузях права, тобто в кримінальному та цивільному, характеризується такими ознаками, як наявність спору між сторонами та вирішення його судом. Широке визначення адміністративного процесу суперечить такому розумінню, що є неприпустимим, зважаючи на системність та узгодженість правової науки, а також однозначність розуміння загальних понять;

□ справи адміністративно-процедурного процесу мають безспірний характер, тобто у них відсутній спір, тоді як у адміністративно-юрисдикційному процесі така ознака існує;

□ юрисдикційний та позитивний процес, тобто судове вирішення адміністративних

спорів і розгляд органами виконавчої влади індивідуальних адміністративних справ, мають різну мету, завдання, склад та статус учасників, принципи тощо [4, с. 12-13].

Зазначений підхід приділяється увагу відомими вченими А. Т. Комзюком, В. П. Тимощуком [5, с. 12-24; 6, с. 47], так, під адміністративною процедурою ними розуміється встановлений законом (офіційно) порядок розгляду та вирішення адміністративними органами адміністративних справ, спрямований на прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору.

Не можна не погодитися з позицією В. П. Тимощуком, який зазначає, що у вітчизняній адміністративно-правовій науці процедура прийняття адміністративних актів розглядається у структурі «адміністративного процесу» у його «управлінському» або «широкому» значенні. Проте, на думку вченого, найбільш коректним і раціональним використанням категорії «адміністративний процес» є її вживання для позначення відносин, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства [7, с. 31].

Проаналізувавши періодику зарубіжної літератури, країн європейської союзу, можна прийти до висновку, що широке категорія адміністративного процесу у цих країнах не використовується. Наприклад, у Польській республіки відносини, які у нас включаються в широке поняття адміністративного процесу, аналізуються через окремі правові форми діяльності публічної адміністрації (насамперед адміністративне провадження) та судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації [8; с. 247].

У вітчизняних законопроектних роботах, вживаючи два окремі терміни «адміністративна процедура» та «адміністративний процес», український законодавець діє за зразком більшості держав Європейського Союзу, де таке розмежування є досить чітким. Наприклад, у Федеративній Республіці Німеччини під адміністративним процесом розуміється лише судовий порядок вирішення адміністративно-правових спорів. У свою чергу, діяльність адміністративних органів щодо підготовки і прийняття адміністративного акта, в тому числі провадження з прийняття адміністративної послуги або укладення адміністративного договору здійснюється в рамках адміністративної процедури [9]. Тому діяльність адміністративних органів, в тому числі щодо провадження з надання адміністративних послуг, некоректно вважати адміністративним процесом через невідповідність принципам методологічним засадам загальної теорії права, історії права загалом та адміністративного зокрема, а також через відсутність єдності та цілісності (спільності ознак, статусу учасників, принципів тощо) публічного управління (адміністрації) та адміністративного судочинства.

Виходячи з вищезазначеного, та погоджуючись з вченим Легезою Є.О., місце прийняття адміністративних актів, зокрема і провадженню з надання адміністративних послуг, потрібно шукати не в структурі адміністративного процесу, а в структурі адміністративної процедури. При цьому під «адміністративною процедурою» розуміється установлений законом (офіційно) порядок розгляду та вирішення адміністративних справ, спрямований на прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору [10, с. 121].

Адміністративна процедура та адміністративний процес є самостійними гарантіями захисту прав та законних інтересів приватних осіб [7, с. 58-59].

Тому з вищевикладеного можна дійти висновку, що провадження з надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, слід розглядати також тільки в межах адміністративно-процедурної діяльності, а не в межах адміністративного процесу, адже результатом діяльності є, як правило, прийняття та/або видача адміністративного акта.

Спробуємо виділити ознаки процедура з надання публічних послуг: регламентація нормами адміністративного права; процесуальний характер діяльності уповноважених органів та посадових осіб, що органів виконавчої влади; ініціативність (надаються за заявою осіб); наявність ряду стадій, які мають часові, змістовні та процедурні особливості; формальне закріплення результатів процедури у письмовій формі у виді індивідуального правового акта (дозволу (ліцензії), посвідчення сертифіката тощо).

Вчений М.Б. Острах зазначає, що провадження з надання адміністративних послуг органами виконавчої влади – це врегульований адміністративно-правовими нормами порядок діяльності органів виконавчої влади із розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (дозволу, ліцензії, реєстрації, сертифіката тощо), спрямованого на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків [11, с. 275].

Висновки. Процедура з надання публічних послуг – це врегульований адміністративно-правовими нормами порядок діяльності органів публічної адміністрації із розгляду заяви фізичної або юридичної особи щодо виконання рішення уповноваженого органу, спрямованого на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків.

БІБЛІОГРАФІЯ

1. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 18.07.2008 № 2789 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. (з наступними змінами) / Верховна Рада України // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – С. 11. – Ст. 1918.
3. Кузьменко О. Щодо доцільності запровадження інституту адміністративних послуг / О. Кузьменко // Право України. – 2007. – № 3. – С. 15–17.
4. Лагода О. С. Адміністративна процедура : теорія практика застосування : автореферат дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. С. Лагода. – Ірпінь, 2007. – 20 с.
5. Адміністративна процедура та адміністративні послуги : зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
6. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : навч. посібник / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.
7. Тимошук В. П. Процедура прийняття адміністративних актів : питання правового регулювання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Тимошук Віктор Павлович. – К., 2009. – 214 с.
8. Ochendowski E. Prawo administracyjne, czesc ogolna / Ochendowski E. – Torun, 2001. – 480 s.
9. Закон про адміністративну процедуру ФРН : [текст станом на 5 травня 2004 р.] // Адміністративні процедури і адміністративне судочинство : зб. матеріалів Німецького фонду міжнар. правового співробітництва. – К., 2006. – С. 34–84.
10. Легеза Є. О. Поняття процедури надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки / Є. О. Легеза // Науковий вісник Дніпроп. держ. ун-ту внутр. справ : зб. наук. праць. – 2011. – № 3 (55). – С. 116–122.
11. Острах М. Б. Щодо визначення провадження з надання адміністративних послуг органами виконавчої влади / М. Б. Острах // Науковий вісник Дніпроп. держ. ун-ту внутр. справ : зб. наук. праць. – 2012. – Спецвипуск № 2. – С. 270-275.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРА

Легеза Євген Олександрович - кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.