

*Легеца Є. О.,**кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права,
процесу та адміністративної діяльності**Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

ПРОВАДЖЕННЯ З НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Анотація. Стаття присвячена висвітленню категорії «провадження з надання публічних послуг». Співвідносяться терміни: «адміністративний процес», «адміністративна процедура», «адміністративне провадження», «адміністративна послуга». Висвітлюються наукові підходи до визначення провадження з надання публічних, у тому числі адміністративних, послуг органами публічної адміністрації, виокремлено ознаки зазначеного поняття.

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

Постановка проблеми. На сьогодні в адміністративно-правовій науці діяльність органів виконавчої влади щодо прийняття адміністративних актів (у тому числі й прийняття адміністративних послуг) розглядалася й досі розглядається переважно в структурі так званого «адміністративного процесу». Зокрема, категорія «адміністративний процес» ще з радянських часів мала вагомий методологічний значення в науці адміністративного права і є актуальною в сучасних умовах. Тому детальному аналізу провадження з надання адміністративних послуг має передувати з'ясування змісту поняття «адміністративний процес», а також його співвідношення з категоріями «адміністративна процедура», «адміністративне провадження». Це дасть змогу 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.

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. Ківалова, І.Б. Коліушка, Є.О. Легеци, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Г.М. Писаренко, В.П. Тимошука та інших учених-адміністративістів, вивчено низку особливостей діяльності органів публічної влади з надання адміністративних послуг. Але в наукових дослідженнях питання провадження з надання адміністративних послуг органами виконавчої влади майже не вивчалися.

Метою статті є формування поняття «провадження з надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» та з'ясування його елементів. Для вирішення мети автором поставлено такі завдання:

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

Виклад основного матеріалу дослідження. Висвітлюємо категорії «адміністративний процес», «адміністративна проце-

дура» і «провадження з надання адміністративних послуг» на законодавчому й підзаконному рівнях.

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

У проекті Адміністративно-процедурного кодексу України, зокрема в статті 2, використовуються такі 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 із розгляду й 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 й осіб, які сприяють розгляду адміністративної справи, на основі наявних матеріалів [1].

Виходячи із зазначених категорій у нормативно-правових актах, 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, що ми розглянемо нижче.

Адміністративний процес у юридичній науці розглядають у широкому й вузькому значеннях. Так, на сьогодні не існує єдиного «правильного» підходу до вирішення цього питання. Одні науковці, такі 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. Погоджуємось із 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. Лагода, який у своєму дисертаційному дослідженні «Адміністративна процедура: теорія практика застосування» підтримує позицію вчених, які схилиються до вузького розуміння адміністративного процесу, і в підтримку декларованого твердження наводить такі аргументи:

- відповідно до теорії Ш.Л. Монтеск'є та конституційного принципу, зазначеного в ст. 6 Основного Закону, державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу й 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 в застосуванні заходів примусу, тобто винні притягаються до адміністративної відповідальності, на них накладаються відповідні стягнення. Указана ситуація не є характерною для адміністративних процедур, через які вирішуються інші питання управлінської діяльності;

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

- предмет регулювання нещодавно прийнятого Кодексу адміністративного судочинства України зазначає в ст. 1, що цей нормативно-правовий акт установлює повноваження та компетенцію адміністративного суду, порядок звернення в адміністративний суд і порядок адміністративного судочинства. Отже, наявний підхід до широкого визначення поняття «адміністративний процес» є неузгодженим у методологічному аспекті. Адже загальне поняття використовується до визначення окремого явища – 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 і узгодженість правової науки, а також однозначність розуміння загальних понять;

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

- юрисдикційний і позитивний процес, тобто судове вирішення адміністративних спорів і розгляд органами виконавчої влади індивідуальних адміністративних справ, мають різну мету, завдання, склад і статус учасників, принципи тощо [4, с. 12–13].

Зазначеному підходові приділяється увага відомими вченими: А.Т. Комзюком, В.П. Тимошуком [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. Тимошука, який зазначає, що у вітчизняній адміністративно-правовій науці

процедура прийняття адміністративних актів розглядається в структурі «адміністративного процесу» в 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 Європейського Союзу, можна дійти висновку, що широка категорія адміністративного процесу в цих країнах не використовується. Наприклад, у Польській Республіці відносини, які в 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, уживаючи два окремі терміни «адміністративна процедура» й «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, у тому числі провадження з прийняття адміністративної послуги або укладення адміністративного договору, здійснюється в межах адміністративної процедури [9]. Тому діяльність адміністративних органів, у тому числі щодо провадження з надання адміністративних послуг, некоректно вважати адміністративним процесом через невідповідність принципів методологічним засадам загальної теорії права, історії права загалом і адміністративного зокрема, а також відсутність єдності й цілісності (спільності ознак, статусу учасників, принципів тощо) публічного управління (адміністрації) та адміністративного судочинства.

Виходячи з вищезазначеного, на нашу думку, варто наголосити, що місце прийняття адміністративних актів, зокрема й провадження 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 й адміністративний процес є самостійними гарантіями захисту прав і законних інтересів приватних осіб [7, с. 58–59].

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

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

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

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

Література:

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 06.07.2005 (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 і практика застосування : автореф. дис. ... 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 : [навчальний 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 : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.П. Тимошук. – 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 05 травня 2004 р.] // Адміністративні процедури і адміністративне судочинство : зб. матеріалів Німецького фонду міжнар. правового співробітництва. – К., 2006. – С. 34–84.
10. Легеца Є.О. Поняття процедури надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки / Є.О. Легеца // 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.

Легеца Е. А. Производство по предоставлению публичных услуг органами исполнительной власти

Аннотация. Статья посвящена определению категории «производство по предоставлению публичных услуг». Соотносятся термины: «административный процесс», «административная процедура», «административное производство», «административная услуга». Освещаются научные подходы к определению производства по предоставлению публичных, в том числе административных, услуг органами публичной администрации, выделены признаки указанного понятия.

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

Leheza Ye. Proceedings of public services executive body

Summary. The scientific article is devoted to coverage of the proceedings of the category of public services. Compare terms as administrative process, administrative procedure, administrative proceedings, administrative services. Highlights scientific approaches to determining the provision of public proceedings, including administrative services by the public administration and the isolation characteristics specified term.

Key words: administrative procedure, administrative procedure, administrative proceedings, public service, proceedings of public services.