

Гончарова І. А.,
суддя

Дніпропетровського окружного адміністративного суду

ВИЗНАЧЕННЯ ПРОЦЕДУРИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Анотація. Статтю присвячено висвітленню категорії процедури надання адміністративних послуг. Порівнюються категорії «адміністративний процес», «адміністративна процедура» та «адміністративне провадження». Розглянуто основні підходи до визначення поняття процедури надання адміністративних послуг та виокремлено його ознаки.

Ключові слова: адміністративна послуга, адміністративний процес, адміністративна процедура, адміністративне провадження, процедура надання адміністративних послуг.

Постановка проблеми. У вітчизняній адміністративно-правовій науці діяльність органів публічної адміністрації щодо прийняття адміністративних актів розглядалася і досі розглядається переважно у структурі так званого адміністративного процесу як його частина або вид. Власне, категорія «адміністративний процес» ще з радянських часів мала вагомий методологічне значення у науці адміністративного права і досі є актуальною. Тому детальному аналізу процедури прийняття адміністративних актів має передувати з'ясування змісту поняття «адміністративний процес» та його структури, а також його співвідношення з категорією «адміністративна процедура (процедури)». Це дозволить чіткіше окреслити зв'язок прийняття адміністративних актів з іншими формами публічного управління, визначити його місце в адміністративному праві та засади правового регулювання процедури прийняття адміністративних актів.

Нині завдяки науковим працям В.Б. Авер'янова, К.К. Афанасьєва Ю.П. Битяка, І.В. Дроздова, В.М. Гарашука, І.П. Голосніченка, С.В. Ківалова, І.Б. Коліушка, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Г.М. Писаренко, В.П. Тимошука та інших науковців досліджено ряд особливостей діяльності органів публічної влади з надання адміністративних (управлінських) послуг населенню. Але в наукових дослідженнях питання процедури надання адміністративних послуг майже не вивчалися.

Метою статті є формування поняття процедури надання адміністративних послуг та визначення його ознак.

Для вирішення поставленої мети автором визначено такі завдання:

- 1) дослідити тлумачення різних науковців та нормативно-правові акти щодо категорій «адміністративний процес», «адміністративна процедура» та «адміністративне провадження»;
- 2) розкрити ознаки поняття «процедура надання адміністративних послуг».

Виклад основного матеріалу дослідження. Розглянемо категорії «адміністративний процес», «адміністративна процедура» та «адміністративне провадження» на законодавчому рівні.

У ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України зазначено, що адміністративний процес – правовідносини,

що складаються під час здійснення адміністративного судочинства. Оскільки визначення категорії «адміністративне провадження» немає, використаємо за умовною аналогією категорію «письмове провадження», під якою розуміють «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» [1].

Стаття 2 проекту Адміністративно-процедурного кодексу України надає формулювання категорій «адміністративна процедура» й «адміністративне провадження». Так, 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 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 [2].

Виходячи із зазначеного, стає цілком очевидним, що терміни «адміністративний процес» та «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 підкреслити, що як в адміністративному процесі, так і в адміністративній процедурі є провадження, які складаються з відповідних стадій, етапів, дій тощо.

Адміністративний процес у юридичному теоретизуванні розглядають у широкому і вузькому значенні. Наука не знає єдиного правильного підходу до вирішення цього питання. Зокрема, такі науковці-адміністративісти, як Г.І. Петров, А.П. Корнев, О.М. Якуба, Д.Н. Бахрах, В.Д. Сорокін та ін., трактують адміністративний процес у широкому розумінні, інші вчені – Н.Г. Саліщева, М.І. Пискотін, А.В. Самійленко – у вузькому.

На наш погляд, слід погодитися з позицією 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].

Досить цікавою й обґрунтованою видається думка О.С. Лагоди, який у своєму дисертаційному дослідженні «Адміністративна процедура: теорія практика застосування» розвиває позицію вчених, які обстоюють вузьке розуміння ад-

міністративного процесу, і на підтримку декларованого твердження наводить такі аргументи:

1) 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;

2) 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, наявний підхід до широкого визначення поняття «адміністративний процес» є неузгодженим у методологічному аспекті. Адже загальне поняття використовується для визначення окремого явища, а саме судового розгляду адміністративно-правових спорів;

3) юрисдикційний та позитивний процес, тобто судові вирішення адміністративних спорів і розгляд органами виконавчої влади індивідуальних адміністративних справ, мають різну мету, завдання, склад та статус учасників, принципи тощо;

4) розуміння процесу в класичних галузях права, тобто у 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;

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

6) 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. Указана ситуація не є характерною для адміністративних процедур, через які вирішуються інші питання управлінської діяльності;

7) правова оцінка поведінки учасників управлінських відносин є обов'язковою в адміністративно-юрисдикційній діяльності. Щодо адміністративно-процедурної зазначимо, що вона може і не здійснюватись, якщо цього не вимагає порядок виконання процедури, наприклад, підготовка управлінських рішень [4].

Огляд зарубіжної літератури, зокрема європейської, також ілюструє, що управлінське, або широке («збірне»), поняття адміністративного процесу у цих країнах не використовується. Наприклад, у Польщі 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 [5, 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 ФРН адміністративним процесом вважається лише судовий порядок вирішення адміністративно-правових спорів. А діяльність адміністративних

органів щодо підготовки і прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору здійснюється в рамках адміністративної процедури [6].

Аналогічний підхід підтримується А.Т. Комзюком, В.П. Тимощуком та О.С. Лагодою [4, с. 7–9; 7, с. 12–24; 8, с. 47]. Зокрема, 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.

Повністю погоджуємося з В.П. Тимощуком, який у своєму дослідженні зазначає, що у вітчизняній адміністративно-правовій науці процедура прийняття адміністративних актів розглядається у 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 [9, с. 31].

Діяльність адміністративних органів, зокрема щодо прийняття адміністративних актів, 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.

Зважаючи на це, місце прийняття адміністративних актів потрібно шукати не у структурі адміністративного процесу, а у 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.

Адміністративна процедура та адміністративний процес є самостійними гарантіями захисту прав та законних інтересів приватних осіб [9, с. 58–59].

Таким чином, з вищевикладеного можна зробити висновок, що адміністративні послуги, що надаються, слід розглядати тільки в межах адміністративно-процедурної діяльності, а не в межах адміністративного процесу, адже результатом діяльності є, як правило, видача адміністративного акта.

Виділимо ознаки процедур надання адміністративних послуг:

- регламентація нормами адміністративного права;
- процесуальний характер діяльності уповноважених органів та посадових осіб (надаються за заявою осіб);
- наявність ряду стадій, які мають часові, змістовні та процедурні особливості;
- формальне закріплення результатів процедури у письмовій формі у вигляді індивідуального правового акта (дозволу (ліцензії), посвідчення сертифіката тощо);
- правозахисна спрямованість.

Висновки. Отже, процедура надання адміністративних послуг – це врегульований адміністративно-правовими нормами порядок діяльності суб'єктів публічної адміністрації з 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.

Література:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. (зі змінами) // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – Ст. 1918.
2. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 18 липня 2008 № 2789 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.
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 та 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. Ochendowski E. Prawo administracyjne, czesc ogolna / E. Ochendowski. – Torun, 2001. – 480 s.
6. Закон про адміністративну процедуру ФРН (станом на 5 травня 2004 р.) // Адміністративні процедури й адміністративне судочинство : збірник матер. Німецького фонду міжнар. прав. співробітництва. – К., 2006. – С. 34–84.
7. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіжний досвід і пропозиції для України / В.П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
8. Комзюк А.Т. Адміністративний процес України : [навчальний посібник] / А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.
9. 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.

Гончарова И. А. Определение процедуры предоставления административных услуг

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению категории процедуры предоставления административных услуг. Сравниваются категории «административный процесс», «административная процедура» и «административное производство». Рассмотрены основные подходы относительно определения понятия процедуры предоставления административных услуг и выделены признаки указанного определения.

Ключевые слова: административная услуга, административный процесс, административная процедура, административное производство, процедура предоставления административных услуг.

Honcharova I. Determining the procedure of administrative services

Summary. The scientific article is devoted illumination of category of procedure of grant of administrative services. An «administrative process», «administrative procedure» and «administrative realization, is compared a category». Basic approaches are examined in relation to the decision of concept of procedure of grant of administrative services and selection of sign of the noted decision.

Key words: administrative favour, administrative process, administrative procedure, administrative realization, procedure of grant of administrative services.