

## ДЕЯКІ АСПЕКТИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОВАДЖЕННЯ З НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ

### SOME ASPECTS IMPROVE THE LEGAL REGULATION OF PRODUCTION WITH PUBLIC SERVICES

Легеза Є.О.,

*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративного права, процесу  
та адміністративної діяльності*

*Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

У науковій статті визначаються особливості удосконалення правового регулювання провадження з надання публічних послуг. Автором обґрунтовано доцільність удосконалення правового регулювання провадження з надання публічних послуг. Зокрема, вбачається за доцільне розробка типового адміністративного регламенту щодо надання публічних послуг органами публічної адміністрації та затвердження уніфікованих стандартів, тобто узагальнених законодавчих нормативних актів: Кодексу публічних послуг в Україні та Адміністративно-процедурного кодексу.

**Ключові слова:** публічні послуги, адміністративне судочинство, адміністративні послуги, регламент, суб'єкт публічної адміністрації.

В науковій статті визначаються особливості удосконалення правового регулювання провадження з надання публічних послуг. Автором обґрунтовано доцільність удосконалення правового регулювання провадження з надання публічних послуг. Зокрема, вбачається за доцільне розробка типового адміністративного регламенту щодо надання публічних послуг органами публічної адміністрації та затвердження уніфікованих стандартів, тобто узагальнених законодавчих нормативних актів: Кодексу публічних послуг в Україні та Адміністративно-процедурного кодексу.

**Ключевые слова:** публичные услуги, административное судопроизводство, административные услуги, регламент, субъект публичной администрации.

In the scientific article the peculiarities improve regulation of the proceedings of public services. The author of the expediency of improving the legal regulation of the proceedings of public services. In particular, seen it appropriate to develop a model of administrative regulations regarding public services, public administration and approval of unified standards, that is generalized legal regulations: Code of public services in Ukraine and the Administrative Procedure Code.

**Key words:** public services, administrative proceedings, administrative services regulations, subject of public administration.

**Постановка проблеми.** Зараз в адміністративно-правовій науці діяльність органів виконавчої влади щодо прийняття адміністративних актів (в тому числі і щодо прийняття адміністративних послуг) і досі розглядається переважно в структурі так званого адміністративного процесу. Зокрема, категорія «адміністративний процес» ще з радянських часів мала вагомий методологічний значення у 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 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.

**Стан опрацювання.** Так, завдяки науковим працям В.Б. Авер'янова, К.К. Афанасьєва, Ю.П. Битяка, І.В. Дроздова, В.М. Гарашука, 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 дослідже-

но ряд 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 її елементів. Для вирішення поставленої мети автором визначені такі завдання:

1) розглянути зв'язок категорії «адміністративні послуги» з термінами «адміністративний процес», «адміністративна процедура» та «адміністративне провадження»;

2) з'ясувати структурні елементи визначення провадження з надання адміністративних послуг.

**Виклад основного матеріалу.** У провадженні з надання адміністративних послуг в Україні виокремлено нами такі основні проблеми, пов'язані з наданням зазначених послуг: неврегульована процедура взаємодії між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади; дублювання функцій органів, що надають адміністративні послуги; велика кількість державних органів, організацій, які залучені до процесу надання адміністративних по-

слуг; невичерпаний перелік документів; відсутність чіткої інформації щодо отримання адміністративних послуг; невизначений розмір плати; великі затрати часу.

Враховуючі зазначені проблеми, для ефективного провадження з надання адміністративних послуг ми пропонуємо такі напрями удосконалення: 1) правовий; 2) інформаційний; 3) науковий; 4) методичний; 5) матеріально-технічний.

Розглянемо ці напрями детальніше.

Для *правового удосконалення* слід приділити увагу Закону України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року № 5203-VI та вказати на ряд неточностей, яких у ньому припущено.

Незважаючи на наявність у тексті Закону окремих слушних положень, які здатні в цілому позитивно вплинути на правовідносини у вказаній сфері суспільного життя (наприклад, слухними є новели Закону України, якими встановлено пріоритет законодавчого регулювання строків надання адміністративних послуг (ст. 10) та оплати адміністративних послуг (ст. 11); схвально може бути оцінена законодавча пропозиція щодо заборони надання супутніх послуг адміністративними органами та суб'єктами господарювання, ними утвореними (ч. 4 ст. 15)), ми не погоджуємося з деякими його положеннями.

1) Доктрина «адміністративних послуг» радикально відрізняється від характеру управлінських відносин, закріплених у вітчизняному законодавстві на сьогоднішній день, і ґрунтується на постулатах, що розглядають адміністративне право не як «управлінське», а як «публічно-сервісне» право, начебто спрямоване на обслуговування потреб та інтересів приватних осіб у їх стосунках з адміністративними органами. Така оцінка правової природи відносин між владою та громадянами є дискусійною у науці адміністративного права, тому виникають сумніви щодо готовності до її впровадження у вітчизняне законодавство.

2) Що стосується запропонованої до розгляду редакцію ст. ст. 12 та 13 Закону України, то парламенту пропонується унормувати законом питання структури місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів місцевих рад. Йдеться про створення за законом центрів надання адміністративних послуг як структурних підрозділів (або як робочих органів) місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів міських рад та запровадження посад адміністраторів.

Водночас за ч. ч. 2 та 3 ст. 5 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»[1] у межах бюджетних асигнувань, виділених на утримання відповідних місцевих державних адміністрацій, а також з урахуванням вимог ст. 18 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»[2] їх голови визначають структуру місцевих державних адміністрацій. Рекомендаційні переліки управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, а також типові положення про них затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Аналогічно за п. 5 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3] затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України, витрат на їх утримання віднесено до виключної компетенції відповідної місцевої ради.

Відтак, на наш погляд, Верховна Рада України не повинна сама вирішувати законом питання, яке іншим законом віднесено до повноважень іншого органу чи посадової особи, принаймні без відповідного узгодження зазначених правових норм рівної юридичної сили.

Що ж стосується використаного у тексті цієї статті Закону України терміну «робочі органи», то існування таких органів у складі місцевих органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування Конституцією чи законами України не передбачено.

Адміністративно-процедурний кодекс, як передбачається законопроектом, офіційно зареєстрованим 18 липня 2008 року за № 2789 [4], регулюватиме всі процедурні аспекти сервісно-публічної діяльності органів виконавчої влади: форма заяви (ст. 54), її зміст (ст. 55), порядок подання заяв (ст. ст. 56, 57), порядок їх реєстрації (ст. 58), порядок обчислення строків адміністративного провадження та процедурних строків (ст. ст. 49–51), їх поновлення та продовження (ст. 52), правосуб'єктність фізичних та юридичних осіб та їх законних представників в адміністративному провадженні (ст. ст. 23, 26), процедурні повноваження владних суб'єктів (ст. 27), документування адміністративних проваджень (гл. 3).

Однак, на наш погляд, в офіційному проекті Адміністративно-процедурного кодексу України суттєвим недоліком є уніфікація процедур всіх адміністративних проваджень, хоча процедурні режими для адміністративних проваджень, що ініціюються за заявою особи щодо забезпечення реалізації її прав і законних інтересів, а також виконання ними визначених законом обов'язків, та адміністративних проваджень, що ініціюються за заявою особи щодо захисту її прав, не можуть бути тотожними. Аналогічно процедури адміністративних проваджень, що ініціюються за заявою особи, не повинні отожднюватись із процедурами адміністративних проваджень, що ініціюються адміністративним органом.

Водночас законопроектом повинні бути виписані не тільки порядок та процедури оскарження неправомірних рішень адміністративних органів, як це регламентується у розд. V проекту Кодексу, а також порядок відновлення порушених в результаті дій та бездіяльності органів виконавчої влади, їх посадових осіб прав, свобод та законних інтересів суб'єктів оскарження.

**Висновки.** Таким чином, одним із основних результатів правової регламентації процедур, зокрема проваджень, з надання публічних послуг ми вбачаємо розробку та затвердження уніфікованих стандартів, тобто узагальненого законодавчого норма-

тивного акту (Кодексу публічних послуг в Україні та Адміністративно-процедурного кодексу, проекти яких залишились на стадії розгляду). Саме такий закон став би, на думку І.Б. Коліушко, важливою гарантією прав громадян у їх відносинах з публічними інституціями та реально сприяв би громадянам у реалізації їх прав та свобод [5, с. 33].

Також необхідно на рівні Кабінету Міністрів України прийняти нормативно-правовий акт «Про затвердження Типового адміністративного регламенту щодо надання публічних послуг», в якому б містилися: загальні положення (правова основа, суб'єкт здійснення тощо); вимоги до порядку надання адміністративної послуги (порядок інформування про правила надання публічної послуги, індивідуальне усне інформування

заявника з питань надання адміністративної послуги по телефону, індивідуальне письмове інформування заявника з питань надання публічної послуги, особисте звернення заявників до органу, який надає публічну послугу, терміни надання публічної послуги, перелік підстав для відмови в наданні публічної послуги, перелік документів, необхідних для отримання публічної послуги, плата за надання публічної послуги; адміністративні процедури (опис послідовності дій при наданні адміністративної послуги, реєстрація звернення у відповідному структурному підрозділі, перевірка правильності оформлення документів, порядок і форми контролю за наданням публічної послуги, порядок оскарження дій (бездіяльності) посадової особи при наданні публічної послуги).

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
2. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 вересня 2003 року № 1160-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
4. Адміністративно-процедурний кодекс України : проект Закону України; реєстр від 18 липня 2008 року № 2789 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1148.1423.0>.
5. Коліушко І.Б. Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права / І.Б. Коліушко, В.П. Тимошук // Право України. – 2001. – № 5. – С. 30–34.