

І. О. Андріянов,
аспірант, Національний авіаційний університет
ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0007-0850-5635>

DOI: 10.32702/2306-6814.2024.5.197

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ У РАМКАХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР

I. Andriianov,
Postgraduate student, National Aviation University

ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF PROVISION OF PUBLIC SERVICES
WITHIN THE FRAMEWORK OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES

У Правилах розроблення та затвердження адміністративних регламентів надання адміністративних послуг встановлено лише вимоги щодо обов'язковості наявності у розділі, що стосується складу, послідовності та строків виконання адміністративних процедур (дій), особливостей здійснення в електронній формі, адміністративних процедур (дій) відповідно до положень закону, а також опису адміністративної процедури профілювання заявника. Інші підрозділи формуються за кількістю варіантів надання адміністративної послуги. При цьому порівняно з Правилами розробки та затвердження адміністративних регламентів надання адміністративних послуг, новими Правилами виключено порядок виправлення допущених помилок та помилок у виданих внаслідок надання адміністративної послуги документах, раніше зазначений як самостійна адміністративна процедура. Водночас адміністративна процедура, пов'язана з виправленням помилок у виданому результаті надання адміністративної послуги, передбачена, наприклад, в Адміністративному регламенті надання Міністерством оборони України адміністративної послуги з видачі дозволів на будівництво та введення в експлуатацію об'єктів оборони та безпеки, що входять до військової інфраструктури Зброєних Сил України, об'єктів оборони та безпеки військ національної гвардії України. Розуміючи під адміністративною процедурою дії управлінського характеру, таким чином допускається можливість помилки суб'єктів надання адміністративних послуг. Безумовно, у практиці надання адміністративних послуг існує відсоток таких помилок. Проте закріплення можливості помилки при наданні адміністративної послуги на нормативному рівні, з одного боку, знижує довіру заявників до органів та організацій, які надають адміністративні послуги. З іншого боку, наочна демонстрація варіанта неякісного надання адміністративної послуги як психологічний фактор може негативно вплинути на якість надання такої послуги з боку осіб, які безпосередньо беруть участь у її наданні. У зазначеному зв'язку є необхідним виключення з Правил розробки та затвердження адміністративних регламентів надання адміністративних послуг вимоги про надання в адміністративних регламентах надання адміністративних послуг порядку виправлення допущених друкарських помилок та помилок у виданих внаслідок надання адміністративної послуги документах.

Наслідком відсутності строго встановленого нормативного переліку адміністративних процедур надання адміністративних послуг породжує диференційований підхід до їх складу та послідовності при розробці адміністративних регламентів уповноваженими органами, що зумовлює змішання різних адміністративних процедур у рамках надання однієї послуги, заміну підстав для відмови у наданні адміністративної послуги підставами для відмови прийом заяви та інших документів, необхідні надання адміністративної послуги.

In the Rules for the development and approval of administrative regulations for the provision of administrative services, only the requirements regarding the mandatory availability of the section concerning the composition, sequence and deadlines for the implementation of administrative procedures (actions), features of implementation in electronic form, administrative procedures (actions) in accordance with the provisions of the law are established, as well as a description of the administrative procedure for profiling the applicant. Other subdivisions are formed by the number of options for providing administrative services. At the same time, compared to the Rules for the development and approval of administrative regulations for the provision of administrative services, the new Rules exclude the procedure for correcting mistakes and errors in documents issued as a result of the provision of administrative services, previously specified as an independent administrative procedure. At the same time, the administrative procedure related to the correction of errors in the issued result of the provision of an administrative service is provided, for example, in the Administrative Regulation of the Ministry of Defense of Ukraine for the provision of administrative services for issuing permits for the construction and commissioning of defense and security facilities that are part of the military infrastructure of the Armed Forces of Ukraine, defense and security facilities of the National Guard of Ukraine. Understanding the administrative procedure as actions of a managerial nature, the possibility of error by the subjects of the provision of administrative services is thus allowed. Undoubtedly, in the practice of providing administrative services, there is a percentage of such errors. However, fixing the possibility of error in the provision of administrative services at the regulatory level, on the one hand, reduces the trust of applicants in the bodies and organizations that provide administrative services. On the other hand, a visual demonstration of the variant of low-quality provision of an administrative service as a psychological factor can negatively affect the quality of the provision of such a service by persons directly involved in its provision. In this regard, it is necessary to exclude from the Rules for the development and approval of administrative regulations for the provision of administrative services the requirement to provide in the administrative regulations for the provision of administrative services the procedure for correcting typographical errors and errors in documents issued as a result of the provision of administrative services.

As a result of the absence of a strictly established normative list of administrative procedures for the provision of administrative services, a differentiated approach to their composition and sequence in the development of administrative regulations by authorized bodies leads to the mixing of different administrative procedures within the framework of the provision of one service, the replacement of grounds for refusal to provide administrative services with grounds for refusal to accept applications and other documents necessary for the provision of administrative services.

Ключові слова: адміністративні процедури, адміністративно-правове регулювання, надання публічних послуг.

Key words: administrative procedures, administrative and legal regulation, provision of public services.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Важливе значення має питання процедури надання адміністративних послуг, оскільки такі особливості механізму адміністративно-правового регулювання, як закріпленість конкретної поведінки сторін і наявність юридичних засобів забезпечення правий і обов'язків сторін дозволяють реалізувати публічні інтереси учасників аналізованих — правових відносин. Структура адміністративного регламенту надання адміністративної послуги повинна містити розділ, що встановлює склад, послідовність та строки виконання адміністративних процедур, а також вимоги до їх виконання. На початку відповідного розділу вказується вичерпний перелік адміністративних процедур (дій), який визначається органом, що розробляє адміністративний регламент надання адміністративної послуги, у кожному конкретному

випадку залежно від виду та особливостей адміністративної послуги. Правилами розробки та затвердження адміністративних регламентів надання адміністративних послуг передбачено вимоги оптимізації (підвищення якості) надання адміністративних послуг при розробці адміністративних регламентів органами, які надають адміністративні послуги. Такими вимогами щодо адміністративних процедур надання адміністративних послуг є усунення надлишкових адміністративних процедур і термінів їх здійснення. Поняття адміністративної процедури стосовно сфери надання адміністративних послуг встановлено, що під адміністративною процедурою розуміється логічно відокремлена послідовність адміністративних дій при наданні адміністративних послуг. Як обґрунтовано зазначається у низці наукових праць, юридична взаємодія публічної адміністрації з громадя-

нами та організаціями має бути максимально зодягнена у форму нормативно визначеного порядку (процедур) у всіх випадках, коли взаємодія торкається прав, свобод і законних інтересів сторін. Одним із випадків такої взаємодії слід визнати адміністративні процедури, коли йдеться про виконання органами влади державних функцій та надання адміністративних послуг. Процедурою є офіційний порядок дій, виконання, обговорення чогось.

АНАЛІЗ ЛІТЕРАТУРНИХ ДЖЕРЕЛ

У науці публічного управління є різні підходи до розуміння адміністративних процедур, результатом аналізу з погляду яких є визначення поняття "адміністративна процедура". Так, І. В. Бойко, О. Т. Зима, О. М. Соловйова визначають адміністративну процедуру як сукупність дій управлінського характеру, що здійснюються органами системи державної влади та місцевого самоврядування, спрямованих на прийняття владного рішення, або видання, зміну та скасування індивідуальних актів, що стосуються індивідуально — конкретної справи, що виникає з адміністративно-правового відношення та не містить спору про право [1]. В.П. Тимошук, вважає, що адміністративні процедури — це "врегульована адміністративно-процесуальними нормами правозастосовна діяльність органів виконавчої влади, спрямовану реалізацію наданих їм повноважень у взаєминах з не підпорядкованими їм громадянами та його організаціями з метою здійснення правий і законних інтересів цих осіб і пов'язана з розглядом суперечок чи застосуванням примусу" [2]. На думку Н.В. Галіциної адміністративної процедурою є нормативно встановлений порядок послідовно вчинених дій суб'єктів права для реалізації їх прав та обов'язків [3]. М.В. Лошицький, С.О. Короед вказують, що адміністративною процедурою є нормативно встановлений порядок діяльності органів виконавчої влади в рамках їхньої компетенції, який здійснюється у відриві від застосування примусових заходів та реалізується у безперечному порядку у взаєминах із заявниками [4].

ФОРМУЛЮВАННЯ МЕТИ

Метою статті є визначення адміністративно-правового регулювання надання публічних послуг у рамках адміністративних процедур.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Порівняльний аналіз вищевказаних визначень дозволяє виділити характерні ознаки адміністративної процедури у сфері надання адміністративних послуг:

- нормативно встановлений порядок діяльності;
- сукупність дій управлінського характеру;
- здійснюється суб'єктами адміністративного права та пов'язана з реалізацією громадським суб'єктом своїх владних повноважень;
- діяльність є правозастосовною і пов'язана із застосуванням заходів адміністративного примусу;
- метою є прийняття владного рішення, або видання, зміна та скасування індивідуальних актів.

З урахуванням викладеного під адміністративною процедурою надання адміністративних послуг слід розуміти нормативно встановлену сукупність дій управлінського характеру, здійснювану під час надання адміністративних послуг заявникам шляхом реалізації владних повноважень суб'єктів адміністративних послуг. Згідно з Правилами розробки та затвердження адміністративних регламентів надання адміністративних послуг опис кожної адміністративної процедури передбачає підстави для її початку; зміст кожної адміністративної дії, що входить до складу адміністративної процедури, тривалість та (або) максимальний термін її виконання; відомості про посадову особу, відповідальну за виконання кожної адміністративної дії, що входить до складу адміністративної процедури (у тому числі посаду); критерії прийняття рішень та ін. При цьому зазначені Правила, як і інші правові акти у сфері надання адміністративних послуг, не містять переліку обов'язкових адміністративних процедур, що виділяються у складі надання адміністративних послуг.

У Правилах розроблення та затвердження адміністративних регламентів надання адміністративних послуг встановлено лише вимоги щодо обов'язковості наявності у розділі, що стосується складу, послідовності та строків виконання адміністративних процедур (дій), особливостей здійснення в електронній формі, адміністративних процедур (дій) відповідно до положень закону, а також опису адміністративної процедури профілювання заявника. Інші підрозділи формуються за кількістю варіантів надання адміністративної послуги. При цьому порівняно з Правилами розробки та затвердження адміністративних регламентів надання адміністративних послуг, новими Правилами виключено порядок виправлення допущених помилок та помилок у виданих внаслідок надання адміністративної послуги документах, раніше зазначений як самостійна адміністративна процедура. Водночас адміністративна процедура, пов'язана з виправленням помилок у виданому результаті надання адміністративної послуги, передбачена, наприклад, в Адміністративному регламенті надання Міністерством оборони України адміністративної послуги з видачі дозволів на будівництво та введення в експлуатацію об'єктів оборони та безпеки, що входять до військової інфраструктури Зброєних Сил України, об'єктів оборони та безпеки військ національної гвардії України. Розуміючи під адміністративною процедурою дії управлінського характеру, таким чином допускається можливість помилки суб'єктів надання адміністративних послуг. Безумовно, у практиці надання адміністративних послуг існує відсоток таких помилок. Проте закріплення можливості помилки при наданні адміністративної послуги на нормативному рівні, з одного боку, знижує довіру заявників до органів та організацій, які надають адміністративні послуги. З іншого боку, наочна демонстрація варіанта неякісного надання адміністративної послуги як психологічний фактор може негативно вплинути на якість надання такої послуги з боку осіб, які безпосередньо беруть участь у її наданні. У зазначеному зв'язку є необхідним виключення з Правил розробки та затвердження адміністративних регламентів надання адміністративних послуг вимоги про надання в адміністративних регламентах надання адміні-

стративних послуг порядку виправлення допущених друкарських помилок та помилок у виданих внаслідок надання адміністративної послуги документах.

Наслідком відсутності строго встановленого нормативного переліку адміністративних процедур надання адміністративних послуг породжує диференційований підхід до їх складу та послідовності при розробці адміністративних регламентів уповноваженими органами, що зумовлює змішання різних адміністративних процедур у рамках надання однієї послуги, заміну підстав для відмови у наданні адміністративної послуги підставами для відмови прийом заяви та інших документів, необхідні надання адміністративної послуги. Так, однією з адміністративних процедур, які виділяються у складі адміністративних регламентів надання адміністративних послуг, є адміністративна процедура прийому документів. Виділення прийому документів як самостійної процедури обумовлено вимогою вказівки в адміністративному регламенті підстав для відмови у прийнятті документів. Наприклад, адміністративна процедура прийому документів передбачена в адміністративних регламентах надання таких адміністративних послуг як присвоєння та анулювання адрес на території міста, видача містобудівного плану земельної ділянки, розташованої на території міста та ін. У разі виділення в якості самостійної адміністративної процедури прийому документів результатом її є необхідним зазначати видачу заявнику розписки у прийомі документів або інше посвідчення отримання від заявника документів, необхідні надання адміністративної послуги. Під розпискою в прийомі документів, стосовно сфери надання адміністративних послуг, слід розуміти документ, виданий особою, відповідальною за прийом документів, необхідних для надання адміністративних послуг, заявнику, який підтверджує у письмовій формі факт передачі заявником зазначеній особі документів, із зазначенням їх виду, кількості та екземплярів, дати такої передачі. Отже, адміністративна процедура прийому документів вважається закінченою з видачі розписки прийомі документів (чи іншого посвідчення отримання від заявника документів, необхідні надання адміністративної послуги). Необхідно звернути увагу, що відмова у прийомі документів після завершення адміністративної процедури прийому документів є неможливою.

Разом з тим на практиці є поширеною вказівка в адміністративних регламентах надання адміністративних послуг щодо можливості відмови у прийомі документів після завершення адміністративної процедури прийому документів. З огляду на відсутність чіткого нормативного визначення результатів адміністративних процедур прямої суперечності законодавству у разі не вбачається. Разом з тим така вказівка не відповідає природі виділення адміністративних процедур як самостійних етапів надання адміністративної послуги, вносить неясність у їхні межі, і в зв'язку з цим вводять в оману заявників, суперечить тим самим концепції адміністративної реформи, ставить однією із завдань забезпечення доступності (зрозумілості) населенню порядку надання адміністративних послуг. Існування практики обумовлено необхідністю, по суті, розширити підстави для відмови в наданні адміністративної послуги, що не допустимо. Такі підстави встановлюються вищими нор-

мативно-правовими актами, отже, перелік їх розширення адміністративному регламенті не підлягає. Підстави для надання (відмови у наданні) послуги в адміністративному регламенті повинні суворо відповідати нормативно-правовим актам, що встановлюють адміністративну послугу. Крім викладеного, зазначена проблема пов'язана з відсутністю кваліфікації співробітників, які здійснюють прийом документів, необхідних для надання адміністративної послуги, достатньої для оцінки прийнятих документів щодо наявності більш складних підстав для відмови у їх прийомі, ніж відсутність повноважень представника заявника, повного пакета документів та ін. Тобто підстави для відмови у прийомі документів мають бути очевидними, не вимагати спеціальної підготовки вузькоспрямованих спеціалістів. Диференційований підхід до складу адміністративних процедур надання адміністративних послуг, викликаний відсутністю їхнього нормативно визначеного переліку, найчастіше виявляється у відсутності необхідних адміністративних процедур у рамках адміністративних регламентів. Відсутність чи неповнота адміністративних процедур відповідно до Методики проведення антикорупційної експертизи нормативних правових актів та проектів нормативних правових актів є корупціогенними факторами. Наявність таких факторів у нормативному правовому акті порушує основні засади протидії корупції, закріплені у законі "Про протидію корупції":

законність, публічність та відкритість діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, та сприяють створенню умов для корупційних проявів з боку посадових осіб, які беруть участь у наданні адміністративних послуг.

Узагальнюючи викладене, можна дійти висновку про те, що передбачене правове регулювання адміністративних процедур надання адміністративних послуг несе в собі низку внутрішніх дефектів і не відповідає підтвердженням у практиці потребам. Таким чином, відсутність нормативно визначеного переліку адміністративних процедур обумовлює такі труднощі як змішання різних адміністративних процедур у рамках одного порядку надання адміністративної послуги, заміну підстав для відмови у наданні адміністративної послуги підставами для відмови у прийнятті заяви, відсутність необхідних процедур у складі порядку та ін. Правове регулювання адміністративних процедур має розрізнений, роз'єднаний характер. Що намітилася позитивною з погляду автора тенденцією в адміністративно-правовому регулюванні надання адміністративних послуг є перехід до єдиним вимогам порядку надання всіх без винятку адміністративних послуг. У розвиток цієї тенденції на вирішення завдання вдосконалення правового регулювання адміністративних процедур потрібно приведення до однаковості адміністративних процедур, що у величезній кількості адміністративних регламентів надання адміністративних послуг. Слід зазначити, що за існування закону державними органами виконавчої розроблено понад 400 адміністративних регламентів надання адміністративних послуг. У середньому кількість адміністративних процедур, зазначених у межах одного адміністративного регламенту, становить щонайменше п'ять. Таким чином, приблизна кількість адміністративних процедур, що вказуються в рамках адміністратив-

них регламентів тільки на державному та регіональному рівнях становить не менше 12000. При цьому чіткої регламентації критерії виділення адміністративних процедур та їх зміст законодавчо не отримали.

ВИСНОВКИ

У зв'язку з викладеним з метою уникнення диференційованого підходу до складу та послідовності проведення адміністративних процедур надання адміністративних послуг необхідно встановити уніфікований перелік обов'язкових до проведення адміністративних процедур:

1) прийом документів, необхідних для надання адміністративної послуги, та направлення (видача) заявнику розписки в отриманні таких документів;

2) оцінка документів, необхідних для надання адміністративної послуги, щодо наявності (відсутності) необхідності у наданні документів на підставі міжвідомчих запитів, міжвідомча інформаційна взаємодія;

3) аналіз документів, необхідні надання публічної послуги, щодо наявності (відсутності) підстав мотивованої відмови у наданні адміністративної послуги;

4) підготовка та направлення (видача) заявнику відмови у наданні адміністративної послуги;

5) підготовка та направлення (видача) заявнику результату надання адміністративної послуги;

6) консультування заявників щодо порядку надання адміністративної послуги, інформування заявників про хід виконання запиту про надання адміністративної послуги з інших питань, пов'язаних з наданням адміністративної послуги. Адміністративна процедура прийому запиту та інших документів, необхідних для надання адміністративної послуги, та направлення (видача) заявнику розписки в отриманні таких документів є виразом поза волевиявленням заявника про намір отримати адміністративну послугу. Враховуючи, що надання адміністративних послуг на підставі запиту заявника обумовлено принципом заявного порядку звернення за наданням адміністративних послуг, який пропонується автором виключити з переліку принципів надання адміністративних послуг, наявність зазначеної адміністративної процедури є актуальною при наданні адміністративної послуги у заявному порядку. У разі надання послуги у беззаявному порядку адміністративними процедурами стануть оцінка документів, необхідних для надання адміністративної послуги, щодо наявності (відсутності) необхідності у наданні документів на підставі міжвідомчих запитів, міжвідомчої інформаційної взаємодії та підготовки та направлення (видача) заявнику результату надання адміністративної послуги.

Література

1. Бойко І. В., Зима О. Т., Соловйова О. М. Адміністративна процедура : конспект лекцій; за заг. ред. І. В. Бойко. Харків : Право, 2017. 132 с.

2. Тимошук В.П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України. К. : Факт, 2003. 496 с.

3. Галіцина Н.В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу. Форум права. 2010. № 4. С. 163—177.

4. Лошицький М.В., Короед С.О. Адміністративний процес: основні підходи до розуміння. Держава і право. 2012. Вип. 55. С. 236—242.

References:

1. Boyko, I. V., Zyma, O. T. and Solovyova, O. M. (2017). *Administrativna protsedura : konspekt leksiy* [Administrative procedure: lecture notes], Pravo, Kharkiv, Ukraine.

2. Tymoshchuk, V.P. (2003). *Administrativna protsedura ta administrativni posluhy. Zarubizhnyy doslid i propozyitsiyi dlya Ukrainy*. [Administrative procedure and administrative services. Foreign research and proposals for Ukraine], Fakt, Kyiv, Ukraine.

3. Galitsina, N.V. (2010), "Administrative procedure as an institution of administrative process", *Forum prava*, Vol. 4, pp. 163—177.

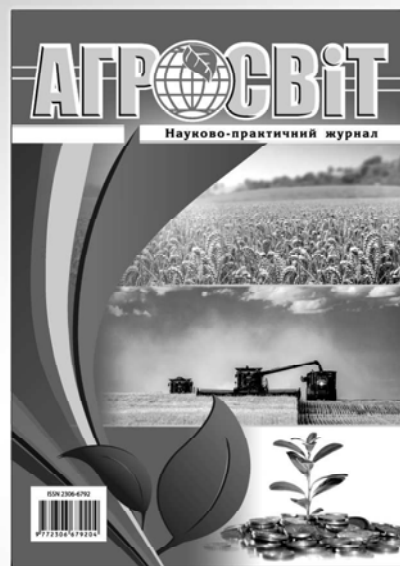
4. Loshytskyi, M.V. and Koroyed, S.O. (2012), "Administrative process: basic approaches to understanding", *Derzhava i pravo*, Vol. 55, pp. 236—242.

Стаття надійшла до редакції 13.02.2024 р.

АГРОСВІТ

<https://nayka.com.ua>

Передплатний індекс: 23847



Виходить 24 рази на рік

Журнал включено до переліку наукових фахових видань України з ЕКОНОМІЧНИХ НАУК (Категорія «Б»)

Спеціальності – 051, 071, 072, 073, 075, 076, 292