

## АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

УДК 351.74:42.922

### СТАН НАУКОВОЇ РОЗРОБКИ ПИТАННЯ ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ З НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Денис ВЛАСЕНКО,  
здобувач кафедри адміністративного та господарського права  
Запорізького національного університету

#### SUMMARY

The scientific article is devoted to coverage of the state of scientific development appeal against decisions, actions or omissions of public administration in providing administrative services in Ukraine. Approaches to understanding the categories of administrative services and appeal decisions, actions or omissions of public administration. The author, based on the analysis of scientific publications and regulatory framework highlighted signs of appealing the decisions, actions or omissions of public administration for the provision of administrative services. The necessity of comprehensive scientific studies of the appeals against decisions, actions or omissions of the public administration for the provision of administrative services in Ukraine.

**Key words:** administrative services, omission of action, bodies of the public administration, appeal, service, public services, solutions.

#### АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена висвітленню стану наукової розробки оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг в Україні. Розглядаються підходи щодо розуміння категорій адміністративних послуг та оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації. Автором на основі проведеного аналізу наукових публікацій та нормативно-правової бази виділено ознаки оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг. Обґрунтовано необхідність проведення комплексного наукового дослідження особливостей оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг в Україні.

**Ключові слова:** адміністративна послуга, бездіяльність, дії, органи публічної адміністрації, оскарження, послуга, публічна послуга, рішення.

**Постановка проблеми.** Інститут оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, зокрема надання адміністративних послуг, нерозривно пов'язаний із функціонуванням адміністративної юстиції, яку як юридичне явище не можна назвати абсолютним новим правовим інститутом вітчизняної правової науки та законодавства. Найчастіше державу для громадянина уособлюють саме надавачі адміністративних послуг – чиновники та посадові особи, які видають ліцензії, довідки, сертифікати. Фактично лише в моменти стояння в чергах та відчуття своєї неспроможності громадянин замислюється над вічним питанням потреби в державі як апараті примусу, а не в апараті служіння народу. Громадяни у відносинах із владою не повинні бути прохачами, а споживачами послуг. При цьому держава в особі публічних суб'єктів орієнтується на потреби особи, так само як у приватному секторі надавачі послуг орієнтуються на потреби споживача («клієнта»), його запити та очікування [1, с. 116].

Теоретичним підґрунтям надання адміністративних послуг розглядалися такими вченими, як К.К. Афанасьєв, С.О. Баранов, В.М. Бесчастний, Н.В. Васильєва, В.Л. Грохольський, І.П. Голосніченко, І.В. Дроздова, О.Ю. Іващенко, Ю.В. Іщенко, Р.А. Калюжний, С.Ф. Константінов, І.Б. Коліушко, Є.О. Легеза, О.М. Острах, В.В. Столбова, Г.М. Писаренко, О.О. Сосновик, В.П. Тимошук та іншими. Серед досліджень, які безпосередньо присвячені оскар-

ження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації слід виокремити дисертації захищені в 2012 році О.Ю. Іващенко [2] та О.С. Духневич [3].

Однак комплексного наукового дослідження оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг в Україні не проводилося.

**Метою статті** є розкриття стану наукової розробки оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг в Україні.

Для вирішення поставленої мети, автором поставлені такі **завдання:** 1) дослідити тлумачення різних науковців та нормативно-правові акти з категорії «адміністративні послуги», «оскарження рішень, дій чи бездіяльності»; 2) дати ознаки категорії оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг.

**Виклад основного матеріалу.** Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади визначає адміністративну послугу як результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону здійснює юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів, (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо) [4].

Проект Концепції реформування публічної адміністрації в Україні визначає адміністративну послугу як спрямо-

вану на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації суб'єктивних прав, виконання обов'язків фізичної або юридичної особи, «позитивну» публічно-службову діяльність органу публічної адміністрації, яка здійснюється за заявою цієї особи [5, с. 6].

Відповідно до Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90р, адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо) [8]. Дещо схожим дається поняття в Законі України «Про адміністративні послуги». Зокрема, у статті 1 під адміністративною послугою законодавець розуміє результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [9].

Так, О. Люхтергандт вважає, що поняття адміністративних послуг не охоплює речових (наприклад, видача самої ліцензії) і фінансових послуг (видача грошей соціально незахищеним особам), розуміючи при цьому під адміністративними (управлінськими) послугами «позитивні» індивідуальні акти, які приймаються з метою задоволення певних інтересів фізичних або юридичних осіб [6, с. 27].

Учений з адміністративного права Г.М. Чміленко вважає, що взаємовідносини осіб з органами влади передбачають здійснення останніми різноманітних процедурних дій, які, до речі, існували й раніше (наприклад, реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності, легалізація об'єднань громадян, призначення субсидій, пенсій), однак на концептуальному рівні майже не розглядалися, а на нормативному розглядалися фрагментарно, що, у свою чергу, сприяло появі зловживань із боку посадових осіб й обмеженню прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб [7, с. 140].

Так, у дисертації Г.М. Писаренко зазначає, що адміністративна послуга – це правовідносини, що виникають під час реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) у процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату [11].

Такі відомі вчені, як В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Ю.В. Іщенко, В.П. Чабан надають поняття адміністративних послуг у широкому та вузькому розуміннях, а саме: «адміністративна послуга – 1) юридичне оформлення суб'єктом публічної адміністрації результатів розгляду справи, яка виникла за зверненням фізичної, юридичної або іншої колективної особи щодо реалізації своїх прав, свобод, законних інтересів; 2) результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо)» [10, с. 6].

Дещо інше визначення адміністративної послуги дає Є.О. Легеза, який характеризує її як врегульовану адміністративно-правовими нормами діяльність органів

публічної адміністрації з розгляду заяв фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (дозволу, ліцензії, реєстрації, посвідчення, сертифіката тощо), спрямовану на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків [12, с. 16].

Отже, враховуючи зазначені підходи, можна виокремити основні теоретичні підходи до розуміння сутності адміністративних послуг: по-перше, як різновид правовідносин (Г.М. Писаренко); по-друге, як форму юридичного закріплення результату розгляду відповідної справи або як результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом (В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Ю.В. Іщенко, В.П. Чабан); по-третє, як спосіб забезпечення реалізації фізичними та юридичними особами їх суб'єктивних прав, охоронюваних законом інтересів та виконання правових обов'язків (В.Б. Авер'янов, К.К. Афанасьєв, І.В. Дроздова [13], Є.О. Легеза О.О. Сосновик).

Не можна не виокремити значний внесок учених адміністративістів, які приділили значну увагу питанням надання адміністративних послуг у різних сферах або певному суб'єктові, а саме: І.О. Бондаренко «Організаційно-правові основи надання послуг у галузі митної справи» [17]; Т.О. Булковський «Управління якістю надання адміністративних послуг Міністерством внутрішніх справ України» [18]; О.О. Воронятников «Адміністративно-правовий статус державної міграційної служби України» [19]; В.І. Горбатюк «Механізми надання адміністративних послуг у сфері управління державними фінансами» [20]; С.Л. Дембіцька «Правові засади діяльності з надання адміністративних послуг населенню України органами місцевого самоврядування» [21]; О.Ю. Костін «Адміністративні послуги, що надаються Державною прикордонною службою України» [22]; І.А. Мордвін «Адміністративні послуги податкових органів України» [23]; Я.І. Скоромний «Адміністративні послуги у сільському господарстві України» [24]; І.С. Сорокіна «Районна державна адміністрація як суб'єкт надання адміністративних послуг» [25]; О.В. Тер-Степанян «Адміністративно-правові засади надання адміністративних послуг у сфері телекомунікацій та поштового зв'язку» [26]; К.В. Химичук «Правове регулювання надання адміністративних послуг органами юстиції України» [27] та інші.

Щодо проблем розгляду та вирішення окремих категорій публічно-правових спорів необхідно виокремити такі дисертаційні дослідження: М.І. Смокович «Дослідження особливостей провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів» (2008 р.) [14, с. 16–37], О.В. Константиї «Окремі питання оскарження правових актів у порядку адміністративного судочинства» (2008 р.) [15, с. 27–34], Я.С. Рябенко «Правове регулювання провадження щодо оскарження нормативно-правових актів» (2009 р.) [16, с. 24–27] тощо.

Так, О.Ю. Іващенко під адміністративним оскарженням у сфері діяльності органів внутрішніх справ (далі – ОВС) України розуміє подання та розгляд звернень, у яких міститься такі дані: а) вимога щодо поновлення прав, порушених діями або бездіяльністю працівників ОВС; б) вимога про захист законних інтересів, порушених діями або бездіяльністю працівників ОВС.

Аналіз наукових публікацій та нормативно-правової бази дозволив виділити такі ознаки оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг:

1. Безпосередня ініціатива (заява) фізичних та юридичних осіб. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації щодо адміністративних послуг надаються лише за безпосередньою ініціативою (заявою) фізичних та юридичних осіб, незалежно від самої форми заяви особи (усна чи письмова) та порядку її отримання органом влади.

2. Імперативність правового регулювання оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративної послуги. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративної послуги можливе лише у випадку, коли є спеціальне правове регулювання порядку оскарження такої послуги. Вимога особи до органу влади вчинити які-небудь дії на її користь може розглядатися як адміністративна послуга лише тоді, коли порядок розгляду цієї заяви є чітко регламентованим. Не можна оскаржити рішення, дії чи бездіяльність органів публічної адміністрації з надання адміністративної послуги, якщо її надання не передбачено законом.

3. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративної послуги визначені органом виконавчої влади або місцевого самоврядування. Згідно із загальним правилом оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративної послуги можна звернутися лише до певного (тільки одного) органу влади, визначеного законом, на відміну від інших видів звернень, які можуть бути розглянуті та вирішені більш широким колом суб'єктів.

4. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративної послуги здійснюється за відповідною процедурою. Наприклад, якщо оскарження послуги здійснюється в адміністративному (позасудовому) порядку, тоді позивач може оскаржити послуги тільки в межах органу влади, який видав послугу, або до вищого за ієрархією підрозділу.

5. Результатом оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративної послуги є індивідуальний акт типової форми або адміністративним актом буде рішення органу про реєстрацію чи видачу свідоцтва або відновлення права на отримання певної адміністративної послуги в порядку адміністративного судочинства тощо.

**Висновки.** Таким чином, підводячи підсумок аналізу стану сучасних наукових розробок оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг в Україні, слід констатувати таке:

1) значна увага як науковців, так і практиків приділяється загальним засадам надання адміністративних послуг в Україні (поняттю, сутності адміністративних послуг, принципам класифікації, оцінювання якості тощо)

2) особливого розвитку набуло дослідження правових проблем діяльності органів публічної адміністрації, результатом чого є внесення низки змін та доповнень до чинного законодавства, яке стосується надання адміністративних послуг;

3) значна увага приділяється питанням надання адміністративних послуг у різних сферах або певному суб'єктові;

4) стає предметом дослідження, а відповідно, набуває удосконалення процедура розгляду та вирішення адміністративними судами окремих категорій адміністративних справ.

Водночас аналіз наукових публікацій, монографічних досліджень, практичних рекомендацій, а також результати діяльності оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг в Україні свідчать, що комплексного наукового підходу потребує дослідження особливостей оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг в Україні.

#### Список використаної літератури

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упорядник В.П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.

2. Іващенко О.Ю. Оскарження адміністративних послуг у Великій Британії та Україні (порівняльно-правовий аналіз) : дис. ... канд. юрид. наук спец. : 12.00.07 / О.Ю. Іващенко. – К., 2012. – 234 с.

3. Духневич О.С. Проведення щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.С. Духневич. – Дніпропетровськ, 2012. – 222 с.

4. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р // Офіційний вісник України. – 2006. – № 7. – Ст. 376.

5. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні (проект) // Адміністративна реформа в Україні: необхідність і перспективи проведення : матер. Міжнародної Конференції (Київ, 7 грудня 2005 р.) – К. – С. 3–37.

6. Люхтергандт О. Проект Адміністративного процедурного кодексу України та сучасне адміністративне процедурне право / О. Люхтергандт // Юридичний журнал. – 2002. – № 5. – С. 27–31.

7. Чміленко Г.М. Адміністративна реформа: запровадження управлінських (адміністративних) послуг / Г.М. Чміленко // Юридичні читання молодих вчених : зб. матер. всеукр. наук. конференції (Київ, 23–24 квітня 2004 р.) – К. : НПУ ім. М.П. Драгоманова, 2004. – С. 139–142.

8. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 7. – С. 168–170.

9. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203–VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.

10. Легеза Є.О. Адміністративні послуги, що надаються міліцією громадської безпеки : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Є.О. Легеза ; Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. – Д., 2011. – 20 с.

11. Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Г.М. Писаренко. – О. : Одеська нац. юрид. академія, 2006. – 195 с.

12. Адміністративне право : [навч. програма] / [В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Ю.В. Іщенко, В.П. Чабан] ; за заг. ред. В.К. Колпакова. – К. : Київський нац. Ун-т внутр. справ, 2010. – 27 с.

13. Дроздова І.В. Міністерство внутрішніх справ України як суб'єкт надання адміністративних послуг : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / І.В. Дроздова. – К., 2009. – 240 с.

14. Смокович М. Дослідження особливостей провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів / М. Смокович, С. Кальченко // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2008. – № 2. – С. 16–37.

15. Константи́й О. Окремі питання оскарження правових актів у порядку адміністративного судочинства / О. Константи́й // *Право України*. – 2008. – № 11. – С. 27–34.
16. Рябченко Я. Правове регулювання провадження щодо оскарження нормативно-правових актів / Я. Рябченко // *Підприємництво, господарство і право*. – 2009. – № 2. – С. 24–27.
17. Бондаренко І.О. Організаційно-правові основи надання послуг в галузі митної справи : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / І.О. Бондаренко ; Нац. акад. держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2006. – 19 с.
18. Булковський Т.О. Управління якістю надання адміністративних послуг Міністерством внутрішніх справ України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 / Т.О. Булковський ; Акад. муніцип. упр. – К., 2013. – 20 с.
19. Воронятніков О.О. Адміністративно-правовий статус державної міграційної служби України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.О. Воронятніков ; ДВНЗ «Запоріж. нац. Ун-т» МОНМС України. – Запоріжжя, 2012. – 17 с.
20. Горбатюк В.І. Механізми надання адміністративних послуг у сфері управління державними фінансами : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 / В.І. Горбатюк ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2014. – 20 с.
21. Дембіцька С.Л. Правові засади діяльності з надання адміністративних послуг населенню України органами місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / С.Л. Дембіцька ; Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Л., 2010. – 16 с.
22. Костін О.Ю. Адміністративні послуги, що надаються Державною прикордонною службою України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.Ю. Костін ; МОНМС України, Нац. авіац. ун-т. – К., 2013. – 20 с.
23. Мордвін І.А. Адміністративні послуги податкових органів України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / І.А. Мордвін ; Нац. авіац. Ун-т. – К., 2013. – 20 с.
24. Скоромний Я.І. Адміністративні послуги у сільському господарстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Я.І. Скоромний ; КМ України, Нац. Ун-т біоресурсів і природокористування України. – К., 2015. – 21 с.
25. Сорокіна І.С. Районна державна адміністрація як суб'єкт надання адміністративних послуг : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / І.С. Сорокіна ; Нац. авіац. ун-т. – К., 2014. – 20 с.
26. Тер-Степанян О.В. Адміністративно-правові засади надання адміністративних послуг у сфері телекомунікацій та поштового зв'язку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.В. Тер-Степанян ; ДВНЗ «Запоріж. нац. ун-т». – Запоріжжя, 2014. – 15 с.
27. Химичук К.В. Правове регулювання надання адміністративних послуг органами юстиції України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / К.В. Химичук ; Нац. авіац. Ун-т. – К., 2014. – 19 с.