

Каргаманян Д. К.,
*аспірант кафедри цивільного, трудового та господарського права
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара*

СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ ПОСЛУГИ, АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ, ЕЛЕКТРОННІ ПРОЦЕДУРИ В ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

COMPETENCE TO UNDERSTAND SERVICES, ADMINISTRATIVE PROCEDURES, ELECTRONIC PROCEDURES IN THE ACTIVITIES OF SUBJECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Наукова стаття присвячена висвітленню співвідношення понять послуги, адміністративні процедури, електронні процедури в діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Для досягнення цієї мети автор поставив перед собою такі завдання: 1) дослідити співвідношення категорії «електронні послуги» з такими термінами, як «адміністративні послуги», «електронні процедури» та «адміністративні процедури»; 2) надати авторське визначення електронних процедур.

В Україні при використанні категорії «процедура» основний акцент робиться на правовому аспекті, особливо на електронних процедурах її надання. Це можна пояснити тим, що основними мислителями у впровадженні теорії послуг в Україні є переважно представники адміністративної юриспруденції. Основними опонентами цієї теорії є також представники юриспруденції, причому особливо активна дискусія з цього питання ведеться саме в юридичній науці, оскільки ставиться під сумнів сама можливість використання категорії «процедура» щодо діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Електронні процедури – це, по-перше, діяльність адміністративних органів; по-друге, вони здійснюються за допомогою інформаційно-комунікаційних засобів; по-третє, одним із пріоритетів розвитку інформаційного суспільства є надання інформаційних та інших послуг громадянам і юридичним особам з використанням електронних інформаційних систем «електронного урядування»; по-четверте, електронний зв'язок є електронний зв'язок є основою для забезпечення інформаційного обміну між адміністративними органами, а також з громадянами та юридичними особами.

Можна зробити висновок, що електронні процедури – це передбачена законом діяльність адміністративних органів, яка здійснюється з використанням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій для розгляду заяв про видачу адміністративних актів (дозволів (ліцензій), сертифікатів тощо), спрямованих на забезпечення прав і законних інтересів фізичних або юридичних осіб та/або виконання ними передбачених законом обов'язків.

Ключові слова: адміністративний процес, адміністративна процедура, електронна послуга, електронна процедура, процедура, процес.

The scientific article is devoted to highlighting the relationship between the concepts of services, administrative procedures, and electronic procedures in the activities of public administration entities. To achieve this goal, the author set himself the following tasks: 1) to investigate the relationship between the category “electronic services” and such terms as “administrative services”, “electronic procedures” and “administrative procedures”; 2) provide the author's definition of electronic procedures.

In Ukraine, when using the category “procedure”, the main emphasis is on the legal aspect, especially on electronic procedures for its provision. This can be explained by the fact that the main thinkers in implementing the theory of services in Ukraine are mostly representatives of administrative jurisprudence. The main opponents of this theory are also representatives of jurisprudence, and a particularly active discussion on this issue is conducted precisely in legal science, since the very possibility of using the category “procedure” in relation to the activities of state authorities and local self-government bodies is called into question.

Electronic procedures are, firstly, the activity of administrative bodies; secondly, they are carried out with the help of information and communication means; thirdly, one of the priorities of the development of the information society is the provision of information and other services to citizens and legal entities using electronic information systems of “electronic government”; fourthly, electronic communication is electronic communication is the basis for ensuring information exchange between administrative bodies, as well as with citizens and legal entities.

It can be concluded that electronic procedures are activities of administrative bodies provided for by law, which are carried out using modern information and communication technologies to consider applications for the issuance of administrative acts (permits (licenses), certificates, etc.) aimed at ensuring the rights and legitimate interests of physical or legal entities and/or their performance of duties provided for by law.

Key words: *administrative process, administrative procedure, electronic service, electronic procedure, procedure, process.*

Таким чином, у відносинах між громадянами та владою громадяни є споживачами, а не замовниками послуг. Водночас, як постачальники послуг у приватному секторі орієнтуються на потреби, запити та очікування споживачів («клієнтів»), так і держава в особі органів публічної влади зосереджується на потребах громадян.

В Україні, коли використовується категорія «послуга», акцент робиться переважно на правових аспектах, особливо на адміністративних процедурах надання послуг. Це можна пояснити тим, що основними мислителями у запровадженні теорії послуг в Україні є, насамперед, представники адміністративної юриспруденції (В.Б. Авер'янов, І.П. Голосніченко, С.В. Ківалов, І.Б. Корюшко, В.П. Тимошук). Оскільки основні опоненти цієї теорії також є представниками юридичної науки і ставлять під сумнів саму можливість використання категорії «послуга» щодо діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування [1, с. 109–114], то особливо активна дискусія з цього питання ведеться в юридичній науці.

В англійській мові для позначення категорії публічних послуг використовується термін "public services". Однак через особливості категоріального апарату в Україні замість терміна «публічні послуги» спочатку використовувався термін «адміністративні послуги», так само як термін «публічне управління» некоректно перекладається як «публічне адміністрування». Лише останнім часом термін «адміністративні послуги» став найбільш вживаним, оскільки можна припустити, що категорія «адміністративні послуги» вже має власне значення в економічній науці. Визначення «адміністративні» також є більш вдалим, оскільки вказує на суб'єкта, який надає такі послуги, тобто на уряд або адміністративний орган. Крім того, прикметник «адміністративний» характеризує владно-публічний (управлінський) характер діяльності, пов'язаної з наданням таких послуг [2, с. 117]. Публічні послуги – це всі послуги,

що надаються державним сектором або іншими суб'єктами під відповідальність органів публічної влади та з витрачанням публічних коштів.

Українська концепція адміністративної реформи пропонує нову функцію виконавчої влади, а саме надання «адміністративних послуг», які визначаються як «послуги, що надаються адміністративними органами, які є необхідною умовою реалізації прав і свобод громадян, зокрема реєстрація, ліцензування та сертифікація тощо» [3].

На сьогоднішній день у цьому питанні існують дещо діаметрально протилежні підходи, і науковці ще не виробили загальноприйнятого тлумачення поняття «управлінські послуги». Наприклад, В. Авер'янов, підтверджуючи правомірність і термінологічну визначеність поняття «послуги», що надаються адміністративними органами, відзначає певну некоректність маркування цих послуг як «управлінських». Натомість він акцентує увагу не на «владно-організаційних» аспектах відповідних дій (оскільки «управління» – це владно-організаційний вплив), а на тому, що вони здійснюються публічними (державними та автономними) адміністративними органами. Іншими словами, найбільш відповідним терміном є «адміністративні послуги» [4, с. 38]. Цей науковець пропонує пояснення, що така підміна термінів ґрунтується на визнанні того очевидного факту, що публічна влада – це не лише реалізація повноважень покладати обов'язки на громадян, а й виконання державою певних зобов'язань перед ними, за які держава несе перед ними повну відповідальність за їх (зобов'язань) стан. Така кількість зобов'язань є ключовою ознакою справді демократичної держави [5, с. 126].

Зокрема, І. Коліушко та В. Тимошук вважають за доцільне використовувати дефініцію «адміністративні послуги», а також так зване «широке» розуміння поняття «адміністративні послуги», яке фактично є тотожним поняттю «публічні послуги», і яке фактично не надаєть-

ся безпосередньо органами державної влади чи органами місцевого самоврядування, а опосередковано покладає на них відповідальність. Звертає на себе увагу той факт, що воно також охоплює послуги, які безпосередньо не надаються органами державної влади або органами місцевого самоврядування, але за які вони несуть опосередковану відповідальність (наприклад, охорона здоров'я).

Введення поняття «адміністративні послуги» суттєво впливає на переосмислення змісту предмета адміністративного права та дає підстави для визначення цієї категорії через відповідні правовідносини. Г. Писаренко визначає адміністративні послуги як реалізацію суб'єктивних прав фізичних або юридичних осіб у процесі управлінської діяльності адміністративних органів з метою отримання певних результатів (Він вказує, що це правовідносини, які виникають у зв'язку з її запитом [6, с. 60]).

Професора О.В. Кузьменко, В.К. Колпаков та інші дають в широку та вузькому поняття адміністративних послуг, 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)» [7, с. 6]. У звіті, підготовленому Головним управлінням державної служби України на своєму офіційному сайті, категорія «адміністративна послуга» визначається як діяльність адміністративного органу, що здійснюється за заявою приватної особи (фізичної або юридичної), результатом якої є юридичне оформлення прав, свобод і законних інтересів особи (наприклад, видача дозволу, ліцензії, свідоцтва, посвідчення, реєстраційної картки), а також виконання обов'язків такої особи), а також виконання особою своїх обов'язків [8].

Показовим у недосконалому сучасного нормотворчої діяльності є Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012

№ 5203-VI, в якому визначення поняття адміністративних послуг наводиться чомусь в преамбулі, а саме: «адміністративна послуга – 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» [11]. На наш погляд, відповідно до правил законотворчої практики, в преамбулі необхідно зазначити не визначення понять, а висвітлення основного змісту закону [19].

Погоджуючись з вченим Легезою Є.О., який під адміністративною послугою розуміє діяльність (регламент) органів публічної адміністрації згідно правовими актами з приводу розгляду заяви фізичної або юридичної особи щодо видачі певного адміністративного акту (дозволу (ліцензії), посвідчення, сертифіката тощо), спрямованого на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків [12].

Розглянувши адміністративні послуги, що надаються органами виконавчої влади в Україні, дамо авторське визначення поняттю «електронні послуги» [18]. На жаль, у чинних законодавчих нормативно-правових актах нашої держави немає визначення терміна «електронні послуги», тому звернемось до вивчення поглядів науковців з цього приводу [19].

Так вчений Ємельяненко О. під поняттям «Електронні послуги – це надання в електронній формі урядової інформації: програм і напрямів діяльності уряду, формування стратегій задля розв'язання найважливіших суспільних проблем. Електронні послуги характеризуються новими формами громадянської участі та співробітництва між владою й громадянами» [13]. Електронними послугами є різні види матеріальних і нематеріальних послуг, що надаються в електронній формі з використанням інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ), включаючи Інтернет» [14, с. 17]. Або під електронними послугами розуміють державні та муніципальні послуги, а також інформаційні послуги, для надання яких використовуються ІКТ [15, с. 45].

На думку вченого Куспляка І.С., доречніше використовувати термін «електронні послуги», тобто в цифровому вигляді, пов'язані з вико-

ристанням документообігу [16]. Електронні послуги – це послуги, які надаються за допомогою системи «Електронний Уряд» у зв'язку з тим, що «одним з пріоритетних завдань щодо розвитку інформаційного суспільства є надання громадянам та юридичним особам інформаційних та інших послуг шляхом використання електронної інформаційної системи «Електронний Уряд», яка забезпечує інформаційну взаємодію органів виконавчої влади між собою, з громадянами та юридичними особами на основі сучасних інформаційних технологій» [17].

Водночас «адміністративна процедура» означає встановлений (офіційно) законом порядок розгляду і вирішення адміністративних справ з метою прийняття адміністративних актів або укладення адміністративних договорів. Адміністративні процедури та адміністративні провадження є самостійними гарантіями захисту прав і законних інтересів особи [9, с. 58–59]. Отже, з вищевикладеного можна зробити висновок, що надання адміністративних послуг також слід розглядати лише в рамках адміністративних процедур, а не в рамках адміністративних проваджень. Ознаками процедур надання адміністративних послуг є: врегульованість нормами адміністративного права; процедурний характер діяльності уповноважених органів та посадових осіб (надаються за зверненням особи); наявність декількох стадій, що

мають часові, змістовні та процедурні характеристики; індивідуальні правові акти (дозволи (ліцензії), свідоцтва тощо) у формі письмових документів формальне закріплення результатів процедури, правозахисна спрямованість [21].

Висновки. По-перше, електронні процедури – це діяльність органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування; по-друге, вони здійснюються за допомогою інформаційно-комунікаційних засобів; по-третє, одним із пріоритетних напрямів розвитку інформаційного суспільства є надання інформаційних та інших послуг громадянам і юридичним особам з використанням електронних інформаційних систем «електронний уряд»; по-четверте, електронні процедури базуються на сучасних інформаційно-комунікаційних технологіях і гарантують інформаційний обмін між адміністративними органами, а також між громадянами та юридичними особами.

Запропоновано правова категорія «електронні послуги». Електронні процедури – це передбачена законом діяльність адміністративних органів, яка здійснюється з використанням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій для розгляду заяв про видачу адміністративних актів (дозволів (ліцензій), сертифікатів тощо), спрямованих на забезпечення прав і законних інтересів фізичних або юридичних осіб та/або виконання ними передбачених законом обов'язків.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Гарашук В. Управлінські послуги – новий інститут чи нова помилка? *Вісник Національної академії правових наук України*. 2001. № 3. С. 109–114.
2. Тимошук В.П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. *Зарубіжний досвід і пропозиції для України*. Факт, 2003. 496 с.
3. Концепція адміністративної реформи в Україні. К.: Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи, 1998. 62 с.
4. Авер'янов В.Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. К.: Факт, 2003. 384 с.
5. Авер'янов В.Б. До питання про поняття так званих «управлінських послуг». *Право України*. 2002. № 6. С. 125–127.
6. Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти. – дис. канд. юрид. Наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Одеська національна юридична академія, Одеса, 2006. 195 с.
7. Колпаков В.К., Кузьменко О.В., Іщенко Ю.В., Чабан В.П. Адміністративне право: Навчальна програма. К.: Київський нац. ун-т внутр. справ, 2010. 27 с.
8. Аналітичний звіт щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації в Україні URL: http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=198893

9. Тимошук В. П. Процедура прийняття адміністративних актів : питання правового регулювання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. К., 2009. 214 с.
10. Matviichuk, Anatolii. Shcherbak, Viktor. Sirko, Viktoria. Malieieva, Hanna. Leheza, Yevhen. 2022. Human principles of law as a universal normative framework: Principios humanos del derecho como marco normativo universal. *Cuestiones Políticas*, 40(75), 221–231. <https://doi.org/10.46398/cuestpol.4075.14>
11. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні (проект) // Адміністративна реформа в Україні: необхідність і перспективи проведення: Матер. Міжнар. Конференції. 7 грудня 2005 р., Київ. С. 3–37.
12. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>
13. Легеца Є.О. Адміністративні послуги, що надаються міліцією громадської безпеки: дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 Дніпропетровськ, 2011. 263 с.
14. Смельяненко О. Традиційний та електронний уряд: концептуальні відмінності. URL: <https://www.viche.info/journal/811/>.
15. Вишнякова С. С. Формування сфери електронних послуг в Росії: дис. ... канд. економічних наук : 08.00.05. М., 2007. 187 с.
16. Загасцька О. А. Проблеми та перспективи надання електронних послуг в Україні. *Міжнародний науковий фаховий журнал «Електронне урядування»*, 2010. № 1. С. 45–47.
17. Куспяк І.С. Електронне урядування як інструмент формування прозорої та відкритої політичної влади: дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. Одеса, 2012. 206 с.
18. Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2003 р. № 208. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/208-2003->
19. Легеца Є. О. Теорія публічних послуг : адміністративно-правова складова. Монографія. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2016. 452 с.
20. Leheza Ye., Filipenko T., Sokolenko O., Darahan V., Kucherenko O. (2020). Ensuring Human Rights in Ukraine: Problematic Issues and Ways of their Solution in the Social and Legal Sphere. *Cuestiones Políticas*. Vol. 37 №° 64 (enero-junio 2020). P. 123-136. DOI: <https://doi.org/10.46398/cuestpol.3764.10>
21. Leheza, Y., Dorokhina, Y., Shamara, O., Miroshnychenko, S., & Moroz, V. (2021). Citizens 'participation in the fight against criminal offences: political and legal aspects. *Cuestiones Políticas*, 39(69), 212–224. <https://doi.org/10.46398/cuestpol.3969.12>