

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО**

ТУРКОВА ОКСАНА КОСТЯНТИНІВНА

УДК 342.95 (477)

**ПРАВОВА ПРИРОДА ПРОЦЕДУР НАДАННЯ
АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ**

12.00.07 «Адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право»

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2017

Дисертація є рукописом.

Робота виконана на кафедрі адміністративного права та адміністративної діяльності Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України.

Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор
Настюк Василь Якович,
Національний юридичний університет імені
Ярослава Мудрого, завідувач кафедри
адміністративного права та
адміністративної діяльності,
член-кореспондент НАПрН України,
Заслужений діяч науки і техніки України.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
Бсляков Костянтин Іванович,
Науково-дослідний інститут інформатики і права
НАПрН України, завідувач наукового відділу
правових проблем інформаційної діяльності;

кандидат юридичних наук, доцент
Нечитайленко Анатолій Олександрович,
Харківський національний педагогічний
університет імені Г. С. Сковороди, доцент
кафедри державно-правових дисциплін та
міжнародного права.

Захист відбудеться «08» грудня 2017 р. о 10:00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.01 у Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 84 А.

Автореферат розіслано «06» листопада 2017 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради

В. Ю. Шепітько

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Обґрунтування вибору теми дослідження. Сьогодні є всі підстави констатувати, що природа процедур надання адміністративних послуг є дуалістичною. В умовах активного розвитку сучасних інформаційно-комунікаційних технологій та їх застосування в усіх царинах життя поряд з адміністративно-правовим аспектом природи таких процедур дедалі більшої актуальності набуває аспект інформаційно-правовий, що знаходить своє відображення у процесі активного освоєння таких технологій у сфері державного управління, де пріоритетним визнається надання адміністративних та інших публічних послуг в електронній формі.

Кінцевою метою запровадження системи електронних послуг є задоволення інтересів фізичних та юридичних осіб шляхом розвитку й підтримки доступних, прозорих і безпечних електронних послуг – некорупційних, найменш затратних, швидких і зручних. Ефективне функціонування соціально орієнтованої моделі управління можливе за умови успішної реалізації комплексної програми інформатизації органів державної влади, метою якої є створення електронного уряду.

Дослідження Організації Об'єднаних Націй з електронного урядування, проведене у 2016 р., свідчить про значний прогрес України в напрямку розвитку електронного уряду. За два роки країна піднялася на 25 позицій у сфері електронного урядування й на 45 у царині електронної участі, займаючи на цей час 62 місце серед 193 країн світу .

Проте наразі ці показники не можна назвати вдалими, а якість надання адміністративних послуг високою. Адже характерною рисою правової моделі окреслених правовідносин є те, що вітчизняній юридичній літературі бракує комплексних наукових праць із процедурних аспектів надання адміністративних послуг, а значить, і з питань відповідальності за їх порушення. Ці недоліки створюють бар'єри на шляху запровадження технології так званої «сервісної держави», парадигма якої панує в системах державного управління провідних європейських країн. Адже сфера надання адміністративних послуг найбільш яскраво й повно відображає публічно-сервісний характер діяльності суб'єкта владних повноважень та основи реалізації концепції людиноцентризму в діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Розгляд процедурних аспектів надання адміністративних послуг з приділенням особливої уваги електронній формі таких процесів набуває особливого значення в умовах реалізації Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні на період 2013–2020 роки і прийняття значної кількості нормативних правових актів, що регламентують відповідні зміни.

Існує потреба в системному вивченні правової природи процедур надання адміністративних послуг в Україні шляхом розкриття їх сутності, аналізу структурно-процесуальних аспектів функціонування реєстру адміністративних послуг й вивчення проблем відповідальності за порушення законодавства в досліджуваній царині з подальшим окресленням конкретних напрямків оптимізації законодавства з названих питань і надання пропозицій з підвищення ефективності відповідної діяльності.

Важливим підґрунтям дисертаційної роботи послужили праці таких відомих українських і зарубіжних учених у галузях адміністративного права, як В. Б. Авер'янов, К. К. Афанасьєв, О. А. Баранова, Д. М. Бахрах, В. М. Бевзенко, Ю. Л. Белоусов, К. І. Беляков, Ю. П. Битяк, Н. В. Васильєва, І. В. Венедиктова, В. М. Гарашук, І. П. Голосніченко, В. І. Горбатюк, Ю. В. Даньшина, С. Л. Дембіцька, В. С. Долечек, С. Д. Дубенко, Ж. В. Завальна, О. Ю. Івашенко, Ю. М. Ільницька, А. В. Кірмач, Д. А. Козачук, І. О. Каргузова, С. В. Ківалов, В. В. Коваленко, І. В. Ковбас, І. Б. Коліушко, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, О. М. Коропатов, О. В. Кузьменко, А. П. Ліпенцев, О. А. Малікіна, Т. В. Маматова, Н. П. Матюхіна, В. І. Мельниченко, О. І. Миколенко, А. О. Нечитайленко, О. Ю. Оболенський, М. Б. Острах, І. М. Попов, В. П. Тимошук та ін.

Праці названих учених, безумовно, мають важливу наукову і практичну цінність. Однак значна кількість питань, пов'язаних саме з процедурним регулюванням у сфері надання адміністративних послуг, не отримала належного висвітлення.

Крім вищевикладеного неможливо не зазначити політичну актуальність роботи. Адже з остаточним утвердженням в Україні курсу на євроінтеграцію наукової актуальності набуває дослідження процедурних аспектів надання адміністративних послуг, пошук ефективних практик реалізації цієї системи з метою розробки напрямів підвищення ефективності її функціонування.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано відповідно до плану науково-дослідних робіт кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого в межах цільової комплексної програми «Конституційно-правові проблеми забезпечення верховенства права у функціонуванні механізму публічної влади в Україні» (номер державної реєстрації 0111U000966). Тему дисертації затверджено рішенням ученої ради Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого 26 грудня 2014 р. (протокол № 5).

Мета й завдання дослідження. З огляду на сучасний стан наукового

розроблення проблеми мета роботи полягає у визначенні правової природи процедур надання адміністративних послуг в Україні через розкриття їх сутності, аналіз структурно-процесуальних аспектів створення й функціонування реєстру адміністративних послуг і вивчення проблем відповідальності за порушення вітчизняного законодавства в досліджуваній царині з метою формулювання науково обґрунтованих рекомендацій з його вдосконалення. Досягнення мети зумовило постановку таких основних завдань:

- розкрити сутність процедур надання адміністративних послуг у сервісному аспекті;
- охарактеризувати систему суб'єктів надання адміністративних послуг;
- проаналізувати порядок і форми надання адміністративних послуг;
- з'ясувати сутність і роль Реєстру адміністративних послуг у структурно-процесуальному аспекті;
- визначити правові наслідки невиконання обов'язку з надання адміністративних послуг;
- розробити напрямки вдосконалення законодавства про відповідальність за правопорушення у сфері надання адміністративних послуг;
- виявити недоліки вітчизняного законодавчого регулювання процедурних питань надання адміністративних послуг, сформулювати науково обґрунтовані і практично доцільні пропозиції щодо їх усунення.

Об'єктом дослідження виступають суспільні відносини, що виникають у сфері здійснення процедур надання адміністративних процедур.

Предметом дослідження послужила правова природа процедур надання адміністративних послуг в Україні.

Методи дослідження. Методологічне підґрунтя дисертації становить цілісна й узгоджена система методів, способів і прийомів наукового пізнання, що надала можливість проаналізувати обране правове явище в єдності його соціального змісту і юридичних форм. В основу методологічної конструкції дисертаційної роботи покладено фундаментальні, загальнонаукові і спеціальні методи. Діалектичний метод використовувався при з'ясуванні сутності процедур надання адміністративних послуг в Україні, їх правової природи, обґрунтуванні основних понять, дослідженні правових явищ у контексті їх розвитку і взаємозв'язку (підрозділи 1.1; 1.3). Структурно-системний послужив для характеристики системи суб'єктів надання адміністративних послуг і встановлення співвідношення адміністративної процедури з суміжними

поняттями (підрозділи 1.1; 1.2,); порівняльно-правовий – для порівняння норм права України й зарубіжних країн у процедурних аспектах надання таких послуг (підрозділи 1.1; 1.3; 2.1; 3.1; 3.2). Формально-логічний метод став у нагоді при розмежуванні схожих за своїм змістом понять «адміністративна процедура» та «адміністративний процес» (підрозділ 1.1); аналітико-синтетичний – при розгляді наукових і нормативних джерел, установленні їх особливостей і значення в регламентуванні відносин у сфері надання адміністративних послуг в Україні (розділи 1–3). Оперування методами моделювання, аналізу й синтезу надало змогу сформулювати пропозиції з удосконалення законодавства з питань відповідальності в сфері надання адміністративних послуг (підрозділи 3.1; 3.2).

Теоретичні підвалини дослідження заклали фундаментальні напрацювання представників загальної теорії держави та права, теорії управління, адміністративного та інших галузей права, що сформульовані у працях вітчизняних й зарубіжних фахівців, а також енциклопедична юридична література.

Нормативну основу дисертації становлять Конституція України, міжнародні договори, законодавство зарубіжних країн (Естонії, Німеччини, Польщі, Сполучених Штатів Америки, Канади), чинні законодавчі та інші нормативно-правові акти, що впорядковують відносини у досліджуваній царині. Емпіричну базу дослідження становлять статистичні показники, опубліковані в різних літературних і спеціальних джерелах.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертація є однією з перших в Україні комплексною науковою працею, яку присвячено теоретичним і практичним проблемам правової природи процедур надання адміністративних послуг в Україні. За її результатами сформульовано й обґрунтовано нові теоретичні положення, висновки і пропозиції, що мають наукову новизну.

Уперше:

– у контексті з'ясування правової природи процедур надання адміністративних послуг в Україні виявлено її дуалістичний характер і запропоновано розглядати її у 2-х аспектах: а) адміністративно-правовому, що виявляється у специфічній діяльності уповноважених осіб органів публічного управління із забезпечення надання адміністративних послуг суб'єктам звернення; б) інформаційно-правовому, що простежується в умовах активного освоєння інформаційно-комунікаційних технологій у сфері державного управління, де пріоритетним визнається електронна форма надання таких послуг;

– сформовано систему процедур надання адміністративних послуг,

серед яких процедури: а) інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності з надання адміністративних послуг; б) звернення за адміністративною послугою; в) ознайомлення й роботи із заявою про надання адміністративної послуги; г) внутрішньо-організаційна діяльність суб'єктів надання адміністративних послуг; д) контрольні процедури та ін.;

– обґрунтовано необхідність конкретного законодавчого визначення серед суб'єктів надання адміністративних послуг державних кадастрових адміністраторів, адміністраторів центрів надання адміністративних послуг, уповноважених посадових осіб виконавчих органів самоврядування та нотаріусів задля усунення проблеми неоднозначного трактування термінів, сприяння уніфікації секторальних нормативно-правових актів, покращення сприйняття їх кореспонденції та формування чіткого переліку потенційно можливих суб'єктів відповідальності за порушення порядку надання адміністративних послуг;

– запропоновано комплексну характеристику правових наслідків невиконання обов'язку з надання адміністративних послуг з подальшим опрацюванням напрямків удосконалення законодавства про відповідальність за правопорушення в досліджуваній сфері, серед яких: а) перегляд секторального законодавства; б) усунення виявлених недоліків шляхом внесення до останнього змін і приведення у відповідність до галузевих законів, Закону України «Про адміністративні послуги» підзаконних нормативно-правових актів; в) адаптація норм вітчизняного законодавства до сучасних вимог сфери надання адміністративних послуг (у тому числі надання їх в електронній формі) з огляду на кращий законодавчий досвід провідних у сфері е-урядування та е-послуг країн.

Удосконалено:

– теоретичне формулювання категорії «процедура надання адміністративних послуг», яку визначено як передбачений законодавством порядок дій уповноважених осіб органів публічного управління щодо інформаційно-технічного забезпечення надання адміністративних послуг суб'єктам звернення;

– підходи до аргументації актуалізації електронної форми надання адміністративних послуг у контексті запровадження електронного врядування в Україні;

– теоретичні напрацювання щодо визначення суб'єктів надання адміністративних послуг з приділенням особливої уваги аналізу правового статусу державного реєстратора й суб'єкта державної реєстрації, уповноважених відповідно до закону надавати такі послуги;

– положення щодо доцільності групування адміністративних послуг у відповідному Реєстрі не за суб'єктами їх надання, а за моделями

життєвих ситуацій чи за сферами суспільних відносин.

Набули подальшого розвитку:

– концептуальне бачення змісту сучасних тенденцій інформатизації в контексті запровадження й функціонування 2-х якісно нових інформаційних систем – Реєстру адміністративних послуг і Єдиного державного порталу адміністративних послуг;

– наукові знання щодо основ захисту персональних даних в сфері надання адміністративних послуг з приділенням особливої уваги позитивного досвіду Естонії, як однієї з країн-лідерів в сфері запровадження е-урядування та надання е-послуг.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що дослідження містить висновки і пропозиції, які можуть бути використані: а) у науково-дослідницькій діяльності – для більш активного розвитку науки адміністративного права і як підґрунтя для подальшого наукового вирішення проблем правової природи процедур надання адміністративних послуг в Україні; б) у правотворчості – при внесенні змін і доповнень до чинного законодавства щодо відповідальності у сфері надання адміністративних послуг, зокрема, до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального Кодексу України, Кодексу законів про працю України, Законів України «Про адміністративні послуги», «Про нотаріат», «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» і «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»; в) у правозастосовній діяльності – з метою поліпшення практичної діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування у сфері надання адміністративних послуг (акт впровадження результатів дисертаційного дослідження Департаменту реєстрації Харківської міської ради від 18 квітня 2017 р.); г) у навчальному процесі – під час викладання курсу з адміністративного права, підготовки навчально-методичних посібників, науково-практичних коментарів до чинного законодавства України, що стосуються сфери надання адміністративних послуг (акт впровадження результатів дисертаційного дослідження Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого від 14 квітня 2017 р.); д) у практичній роботі – як теоретичне підґрунтя для поліпшення розуміння сутності процедур надання адміністративних послуг в Україні серед населення (потенційних споживачів адміністративних послуг).

Апробація результатів дисертації. Робота виконана й обговорювалася на кафедрі адміністративного права та адміністративної діяльності Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Основні ідеї, положення й висновки, узагальнені і сформульовані

в ній, висвітлені в тезах доповідей на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях і на засіданнях круглих столів: «Правові засади діяльності правоохоронних органів» (м. Харків, 20 грудня 2014 р.); «Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні» (м. Ужгород, 27-28 лютого 2015 р.); «Проблеми сучасної юридичної науки очима молодих учених» (м. Харків, 16 квітня 2015); «Роль і місце адміністративної юстиції в умовах проведення конституційної реформи» (м. Запоріжжя, 15 жовтня 2015 р.); «Правова доктрина сектору безпеки України: актуальні проблеми сьогодення» (м. Харків, 21 квітня 2017 р.).

Публікації: Основні положення та результати дисертації відображені в 10-тьох наукових публікаціях, з яких чотири статті опубліковані в наукових фахових виданнях України, одна – в іноземному науковому періодичному виданні з юридичного напрямку, а також у тезах 5-ти доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура дисертації, що зумовлена предметом, метою й завданнями дослідження, складається зі вступу, 3-х розділів, що містять 7 підрозділів, з висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг роботи становить 238 сторінок, з яких основного тексту – 189 сторінок. Кількість використаних джерел, викладених на 20 сторінках, – 190 найменувань.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано вибір теми дисертації, розкрито її зв'язок з науковими планами і програмами, визначено ступінь наукового розроблення, мету й завдання дослідження, його об'єкт і предмет, сформульовано методологічну основу роботи, визначено наукову новизну і практичне значення одержаних результатів, наведено інформацію про апробацію основних положень роботи і про публікації її результатів.

Розділ 1 «Концептуальні підходи щодо визначення сутності процедур надання адміністративних послуг» складається з 3-х підрозділів.

У *підрозділі 1.1 «Сервісна спрямованість процедур надання адміністративних послуг в Україні»* визначаються окремі аспекти сервісної концепції державного управління, парадигма якої називає пріоритетним завданням демократичного врядування саме служіння громадянському суспільству, а основною формою діяльності владних інституцій – надання публічних послуг, у тому числі адміністративних. У рамках такої концепції відбувається перетворення держави на сервісну як на постачальника таких

послуг. Розкривається сутність адміністративної послуги й виділяються її ключові ознаки.

Під час порівняльно-правового вивчення зарубіжного досвіду використання у правовій доктрині, законодавчих актах і правозастосовній практиці термінів «адміністративний процес» та «адміністративна процедура» засвідчується кардинально відмінні підходи, що застосовуються при цьому. Пропонується авторська дефініція поняття «адміністративна процедура»: це передбачений нормами адміністративного права порядок реалізації владних повноважень, що визначає модель поведінки посадових осіб органів державної влади й органів місцевого самоврядування під час здійснення ними своїх повноважень (у тому числі й у процесі прийняття управлінських рішень, виданні організаційно-розпорядчих актів); зміст такої процедури також складає порядок дій фізичних і юридичних осіб щодо виконання покладених на них адміністративним законодавством чи індивідуальними розпорядчими актами юридичних обов'язків або реалізації суб'єктивних прав у випадках, коли таке виконання (реалізація) пов'язано із взаємодією з публічною адміністрацією.

Одним з недоліків вітчизняного законодавства в досліджуваній царині встановлюється брак кодифікованого акту, присвяченого детальному впорядкуванню процедурних аспектів діяльності органів влади в частині їх взаємовідносин з фізичними і юридичними особами. Також звертається увага на необхідність законодавчого визначення правової конструкції «процедура надання адміністративних послуг». З урахуванням думок науковців та аналізу нормативно-правової бази формується авторське її тлумачення й визначається авторська система таких процедур.

У підрозділі 1.2 «Суб'єкти надання адміністративних послуг» досліджується система таких суб'єктів. Пропонується їх класифікувати як типових – орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади АРК, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи і як специфічних – державний реєстратор і суб'єкт державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

Поява специфічного суб'єкта надання адміністративних послуг – суб'єкта державної реєстрації викликала потребу проведення порівняння 2-х систем – центру надання адміністративних послуг, з одного боку, й акредитованого суб'єкта державної реєстрації (підприємство державної або комунальної форми власності) – з другого. І хоча система діяльності акредитованих суб'єктів державної реєстрації й більш гнучка і проста, проте факт допущення надання адміністративних послуг суб'єктами господарювання (підприємствами) викликає занепокоєння. Адже,

приймаючи Закон України «Про адміністративні послуги», законодавець мав на меті усунути з числа суб'єктів надання адміністративних послуг підприємства, установи й організації, в тому числі комунальної й державної форми власності.

У підрозділі 1.3 «Порядок і форми надання адміністративних послуг» відзначається, що специфіка організації надання адміністративних послуг, передбачена чинним законодавством України, зумовлює необхідність диференційованого підходу до вивчення окремих аспектів цих послуг з урахуванням їх надання у формі електронній і паперовій. Більш актуальним (як для дослідження, так і для сфери адміністративних послуг) визнано надання їх в електронній формі.

На практиці впровадження електронних послуг передбачає створення для їх замовників таких нових сервісів: а) зручний оперативний доступ до повної, актуальної, точної й достовірної інформації про послугу через мережу Інтернет; б) завантаження або заповнення онлайн електронних форм документів, необхідних для її отримання; в) інформування онлайн замовника про перебіг розгляду і про результат надання послуги; г) отримання останнього в електронній формі; д) оплата онлайн за надані послуги (в разі необхідності). Визначено, що весь процес надання такої послуги – від установа особи замовника й до зберігання (архівування) документів справи – повинен бути переведений в електронну форму з наданням йому юридичної значимості і правової сили.

Ззначається, що на проблему використання ІТ-технологій при наданні адміністративних послуг впливають декілька важливих чинників, які стримують електронізацію цього процесу, а саме: а) недостатній і нерівномірний попит з боку громадян на їх отримання за допомогою ІТ-технологій; б) низький рівень використання інтернету в сільській місцевості; в) слабка захищеність державних електронних ресурсів; г) майже повна відсутність електронної комунікації між різними органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування; д) початковий етап розвитку надання послуг за допомогою ІТ-технологій; е) стійка традиція діловодства в паперовому виді; є) брак законодавчо затвердженого переліку адміністративних послуг, що надаються органами влади, і форм документів, якими оформлюються результати їх надання; ж) відсутність стандартизації цих послуг і діяльності органів влади з їх надання; з) неузгоджені державні бази даних, побудовані на різних технологічних рішеннях; и) недостатнє й недосконале інституційне забезпечення надання послуг за допомогою ІТ-технологій; і) недовіра громадян до документів електронних і надання переваг паперовим; й) брак у споживачів послуг документа з відповідним носієм інформації, який можна використовувати для ідентифікації особи під

час замовлення або отримання адміністративних або інших послуг за допомогою ІТ-технологій.

Розділ 2 «Реєстр адміністративних послуг: структурно-процесуальні аспекти» складається з 2-х підрозділів.

У підрозділі 2.1 «Місце Реєстру в системі процедурних елементів надання адміністративних послуг» розглядаються основні аспекти проблематики впорядкування адміністративних послуг. Аналізуються 2 концептуальних підходи до визначення моделі останнього. Обґрунтовуються наявні переваги Реєстру адміністративних послуг як сучасної інформаційної системи, покликаної забезпечити ведення обліку адміністративних послуг й відкритий і безоплатний доступ до інформації про них. Звернення до такої моделі забезпечення функціонування інституту адміністративних послуг розкриває загальну тенденцію реформування публічного адміністрування на сервісних засадах, невід'ємним елементом яких є політика інформаційної відкритості і зручності.

Вивчення логістики групування державних послуг на різних зарубіжних порталах (Канада, США, Великобританія) підкреслили необхідність такого їх групування в Реєстрі адміністративних послуг не за суб'єктами їх надання, а за моделями життєвих ситуацій або за сферами суспільних відносин, що видається більш вдалим. Причому розмістити для зручності взаємодії заявника із загальним інтерфейсом функціональних об'єктів сфери надання зазначених послуг цей Реєстр треба саме на Порталі адміністративних послуг.

У підрозділі 2.2 «Особливості правового регулювання складників Реєстру адміністративних послуг залежно від їх видів» питання правового регулювання складових елементів Реєстру адміністративних послуг розглядається у 2-х аспектах – за допомогою а) специфічних правових засобів (норм права, правовідносин, актів реалізації права) й б) інших правових явищ (правосвідомості, правової культури, принципів права).

Недоліком правового регулювання таких складників Реєстру, як безпосередньо адміністративна послуга (їх перелік) і факт її оплатності/безоплатності, названа законодавча нерегульованість зазначених питань. Особлива увага зосереджується на нагальній потребі підвищення рівня правової культури і правосвідомості посадовців, чия діяльність безпосередньо пов'язана з наданням адміністративних послуг.

Розділ 3 «Відповідальність за порушення законодавства з надання адміністративних послуг» складається з 2-х підрозділів.

У підрозділі 3.1 «Правові наслідки невиконання процедурного обов'язку з надання адміністративних послуг» зазначається, що правовим наслідком невиконання обов'язку з надання адміністративних послуг,

безсумнівно, є відповідальність – адміністративна, дисциплінарна, кримінальна. Аналітичне вивчення положень норм КУпАП, відповідних вимог Закону України «Про адміністративні послуги» свідчить, що здебільшого вони передбачають адміністративну відповідальність за загальні порушення порядку надання зазначених послуг, закріпленого в цьому Законі. Існує конкуренція статей КУпАП, а тому має місце не виправдане повторювання в його нормах загальних порушень, чим загромождається законодавство, стаючи доволі складним для сприйняття.

Надання адміністративних послуг здійснюється згідно із цим Законом з урахуванням особливостей, визначених також іншими законами, що регулюють суспільні відносини у відповідних сферах, і прийнятими на їх виконання нормативно-правовими актами, що регулюють відносини в досліджуваній царині. Зосереджено увагу на проблематиці залишення за межами адміністративної відповідальності порушень установаного окремими законодавчими актами порядку надання розглядуваних послуг.

Ініціюючи встановлення адміністративної відповідальності за найсуттєвіші порушення галузевого законодавства, наголошується, що їх менш значні прояви мають бути предметом відповідальності дисциплінарної. До таких проявів віднесено порушення внутрішнього трудового розпорядку, строку процедурної дії на певній стадії/етапі надання адміністративної послуги, правил етичної поведінки тощо.

Установлюється, що кримінальній відповідальності підлягають: а) посадові особи, на яких за законодавством покладено функції з надання адміністративних послуг; б) адміністратори, які вчинили злочини у сфері службової або професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, що передбачено статтями 358, 366 і 367 КК України.

У підрозділі 3.2 «Напрямки вдосконалення законодавства про відповідальність за правопорушення у сфері надання адміністративних послуг» розкриваються шляхи подолання законодавчих прогалин у досліджуваній сфері. Першим напрямком удосконалення законодавства про відповідальність за правопорушення у сфері надання адміністративних послуг визначається критичний перегляд секторального законодавства, усунення виявлених недоліків шляхом внесення до нього необхідних змін і приведення його у відповідність до галузевих законів, Закону України «Про адміністративні послуги» підзаконних нормативно-правових актів. З урахуванням важливості для держави сфери надання адміністративних послуг зосереджується увага на потребі внесення до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів класифікатора, який дозволив би належним чином згрупувати останні. Другим напрямком називається адаптація норм національного секторального законодавства до сучасного

стану сфери надання адміністративних послуг та їх електронної форми з огляду на кращий законодавчий досвід провідних країн за сферою е-урядування та е-послуг. Відповідні пропозиції щодо внесення змін до чинного законодавства з окреслених проблем викладаються в Додатку.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення і здійснено вирішення наукового завдання, що полягає у з'ясуванні сутності процедур надання адміністративних послуг в Україні, а також у розкритті їх дуалістичної правової природи з формуванням науково обґрунтованих рекомендацій з удосконалення вітчизняного законодавства в цій царині.

Основний науково-методичний здобуток полягає в нижченаведених положеннях:

1. Методологічною основою доктрини адміністративних послуг є концепція служіння держави (влади) людині (суспільству) – сервісна концепція державного управління, парадигма якої називає пріоритетним завданням демократичного врядування саме служіння громадянському суспільству, а основною формою діяльності владних інституцій – надання публічних послуг, у тому числі адміністративних. У рамках такої концепції відбувається перетворення держави на «сервісну державу», тобто на постачальника послуг.

2. Регламентація порядку дій фізичних і юридичних осіб в аспекті адміністративних процедур є особливо важливою з урахуванням вимог забезпечення якості їх надання в Україні, яка стала на шлях боротьби з корупцією в усій системі публічної адміністрації. За умови чіткого встановлення мінімального обсягу обов'язків потенційних споживачів таких послуг у рамках легкої, швидкої і зручної процедури їх надання можна мінімізувати корупційні ризики під час взаємодії фізичних і юридичних осіб із суб'єктами надання досліджуваних послуг.

3. Порівняльно-правове дослідження зарубіжного досвіду використання у правовій доктрині, законодавчих актах і правозастосовній практиці категорій «адміністративний процес» та «адміністративна процедура» розкрило кардинально відмінні підходи до їх формулювання. Якщо, приміром, у Франції для позначення порядку вирішення спорів в органах адміністративної юстиції застосовується конструкція «адміністративно-спірна процедура», то в Польщі, як класичного представника держав Центральної і Східної Європи, ще в 1960 р. прийнято базовий законодавчий акт, що регулює діяльність публічної адміністрації, – Кодекс адміністративного провадження. У Німеччині ж поняття

«адміністративна процедура» та «адміністративний процес» чітко розділені. Адміністративно-процедурні норми регламентують переважно порядок прийняття адміністративних актів та укладення публічно-правових договорів публічною адміністрацією, а адміністративно-процесуальні норми – вирішення адміністративними судами публічно-правових спорів.

4. Запропоновано авторську дефініцію конструкції «процедура надання адміністративних послуг»: це передбачений законодавством порядок дій уповноважених осіб органів публічного управління щодо інформаційно-технічного забезпечення надання адміністративних послуг суб'єктам звернення.

5. Множинність процедур у сфері надання адміністративних послуг дозволяє сформувати їх систему. Це процедури: а) інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності з надання адміністративних послуг; б) звернення за адміністративною послугою; в) ознайомлення й роботи із заявою про надання адміністративної послуги; г) внутрішньо-організаційна діяльність суб'єктів надання адміністративних послуг; д) контрольні процедури та ін.;

6. При з'ясуванні правової природи процедур надання адміністративних послуг в Україні виявлено її дуалістичний характер. Запропоновано розглядати її у 2-х аспектах – адміністративно-правовому, що виявляється у специфічній діяльності уповноважених осіб органів публічного управління із забезпечення надання таких послуг суб'єктам звернення, і в інформаційно-правовому, що простежується в умовах активного освоєння інформаційно-комунікаційних технологій у сфері державного управління, де пріоритетним визнається електронна форма отримання зазначених послуг їх споживачами.

7. Конкретне законодавче визначення серед суб'єктів надання адміністративних послуг державних кадастрових адміністраторів, адміністраторів центрів надання адміністративних послуг, уповноважених посадових осіб виконавчих органів самоврядування й нотаріусів усуне плутанину й неоднозначне трактування використаних термінів, сприятиме уніфікації секторальних нормативно-правових актів, покращить сприйняття їх кореспонденції й дозволить мати чіткий перелік потенційно можливих суб'єктів відповідальності за порушення порядку надання розглядуваних послуг.

8. Запровадження на практиці електронних послуг передбачає створення для їх замовника таких нових сервісів, як то: а) зручний оперативний доступ до повної, актуальної, точної й достовірної інформації про послугу через мережу Інтернет; б) завантаження або заповнення онлайн електронних форм документів, необхідних для її отримання; в)

інформування онлайн інформування замовника про перебіг розгляду й результат надання послуги; г) отримання останнього в електронній формі; д) у разі необхідності оплата онлайн за надані послуги. Отже, увесь процес надання електронної послуги – від установлення особи замовника й до зберігання (архівування) документів справи – має бути переведений в електронну форму з наданням такому процесу юридичної значимості і правової сили.

9. Однією з найбільших переваг електронного врядування й надання адміністративних послуг з використанням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій є деперсоналізація їх надання громадянам і бізнесу, що дозволяє зменшити рівень корупції в органах державної влади й повинно бути враховано в національному антикорупційному законодавстві. Законом України «Про адміністративні послуги» встановлено можливість подання замовником документів для отримання адміністративної послуги за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку й визначено, що її надання в електронній формі забезпечується через Єдиний державний портал адміністративних послуг (<http://poslugi.gov.ua>), який в Україні є офіційним джерелом інформації про цю процедуру, в тому числі через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування.

10. На проблему застосування ІТ-технологій при наданні адміністративних послуг впливають такі важливі чинники, що стримують електронізацію цих послуг в країні: а) недостатній і нерівномірний попит з боку громадян на отримання адміністративних послуг за допомогою ІТ-технологій; б) низький рівень використання Інтернету в сільській місцевості; в) слабка захищеність державних електронних ресурсів; г) майже повна відсутність електронної комунікації між різними органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування; д) початковий етап розвитку надання послуг за допомогою ІТ-технологій; е) стійка традиція діловодства в паперовому виді; є) брак законодавчо затвердженого переліку адміністративних послуг, що надаються органами влади, а також форм документів, якими оформлюються результати їх надання; ж) відсутність стандартизації цих послуг і діяльності органів влади з їх надання; з) неузгоджені й побудовані на різних технологічних рішеннях державні бази даних; и) недостатнє й недосконале інституційне забезпечення надання послуг за допомогою ІТ-технологій; і) недовіра українців до документів електронних і надання переваг паперовим; ї) брак у споживачів послуг документа з відповідним носієм інформації, який можна використовувати для ідентифікації особи під час замовлення або отримання адміністративних або інших послуг за допомогою ІТ-технологій.

11. У процесі розгляду основних аспектів проблематики впорядкування адміністративних послуг, проаналізовано 2 концептуальних підходи до визначення його моделі. Обґрунтовуються переваги Реєстру адміністративних послуг як сучасної інформаційної системи, покликаної забезпечити ведення обліку цих послуг й відкритий і безоплатний доступ до інформації про них. Звернення до такої моделі забезпечення функціонування інституту досліджуваних послуг розкриває загальну тенденцію реформування публічного адміністрування на сервісних засадах, невід'ємним елементом яких є політика інформаційної відкритості і зручності.

12. Ретельний аналіз логістики групування державних послуг на різних зарубіжних порталах (Канада, США, Великобританія) показав, що необхідне групування останніх в Реєстрі адміністративних послуг не за суб'єктами їх надання, а за моделями життєвих ситуацій або за сферами суспільних відносин. Для зручності взаємодії заявника із загальним інтерфейсом функціональних об'єктів сфери надання зазначених послуг варто розмістити Реєстр саме на Порталі адміністративних послуг

13. Правовими наслідками невиконання обов'язку з надання адміністративних послуг є відповідальність – адміністративна, дисциплінарна, кримінальна. Поглиблене вивчення положень норм КУпАП і відповідних вимог Закону України «Про адміністративні послуги» свідчить, що всі вони здебільшого передбачають адміністративну відповідальність за загальні порушення порядку надання досліджуваних нами послуг, закріпленого в цьому Законі. У наявності – конкуренція статей згаданого Кодексу, а тому має місце не виправдане повторювання в його нормах загальних порушень, чим загромождається законодавство і стає складним для сприйняття. Надання адміністративних послуг здійснюється згідно із цим Законом з урахуванням особливостей, визначених також іншими законами, що регулюють суспільні відносини у відповідних сферах, і прийнятими на їх виконання нормативно-правовими актами, які впорядковують відносини в сфері надання адміністративних послуг. Але ж порушення встановленого вказаними складниками галузевого законодавства порядку надання адміністративних послуг залишаються за межами адміністративної відповідальності.

14. Аргументується необхідність внесення змін до КУпАП, якими запроваджувалася б відповідальність за порушення встановленого галузевим Законом загального порядку надання адміністративних послуг і усувалися б дублювання й конкуренція норм. Пропозиції щодо цього викладено в Додатку.

15. Шляхом ініціювання встановлення адміністративної

відповідальності за найсуттєвіші порушення галузевого законодавства, наголошується, що їх менш значні прояви повинні бути предметом відповідальності дисциплінарної, оскільки вони мають, як правило, внутрішній характер і не повинні тягти за собою порушення суттєві, про які йшлося вище. До таких проявів можна віднести, наприклад, порушення внутрішнього трудового розпорядку, порушення строку на певній стадії/етапі за технологічною карткою адміністративної послуги, якщо передбачений Законом строк надання останньої не було порушено, порушення правил етичної поведінки тощо.

16. Кримінальній відповідальності підлягають: а) посадові особи, які за законодавством надають адміністративні послуги й б) адміністратори, які вчинили злочини у сфері діяльності службової і професійної, пов'язаної з наданням публічних послуг, що передбачено статтями 358, 366 і 367 КК України.

17. Запропоновано комплексну характеристику правових наслідків невиконання обов'язку з надання адміністративних послуг з подальшим опрацюванням напрямків удосконалення законодавства про відповідальність за правопорушення в досліджуваній сфері, серед яких: а) перегляд секторального законодавства; б) усунення виявлених недоліків шляхом внесення до останнього змін і приведення у відповідність до галузевих законів, Закону України «Про адміністративні послуги», підзаконних нормативно-правових актів; в) адаптація норм вітчизняного законодавства до сучасних вимог сфери надання адміністративних послуг (у тому числі надання їх в електронній формі) з огляду на кращий законодавчий досвід провідних у сфері е-урядування та е-послуг країн.

СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Туркова О.К. Проблемы информатизации процедур предоставления административных услуг в Украине. *Leges et Vita*. 2015. № 11/3. С. 122–125.

2. Туркова О.К. Теоретичні підходи щодо поняття адміністративної послуги. *Теорія і практика правознавства*. 2016. № 1 (9). С. 1–10.

3. Туркова О.К. Сервісна спрямованість надання адміністративних послуг в Україні: процедурні аспекти. *Право і суспільство*. 2015. № 5-2(3). С. 189–194.

4. Туркова О.К. Щодо визначення сутності процедур надання

адміністративних послуг у законодавстві України. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2016. № 1/2016 (том 3). С. 94–97.

5. Туркова О.К. Надання електронних послуг в Естонії: адміністративно-правовий аспект. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2016. № 20. С. 60–62.

Опубліковані праці апробаційного характеру:

1. Туркова О.К. Процедури прокурорського нагляду за адміністративно-сервісною діяльністю органів внутрішніх справ. *Правові засади діяльності правоохоронних органів: збірник тез наукових доповідей та повідомлень учасників Всеукраїнської науково-практичної конференції* (Харків, 20 груд. 2014 р.). Харків. 2014. С. 155–160.

2. Туркова О.К. Сервісна соціальна спрямованість процедур надання адміністративних послуг в Україні. *Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (м. Ужгород, 27-28 лют. 2015 р.). Ужгород. 2015. С. 132–135.

3. Turkova O. Digitizing public services in Europe. *Проблеми сучасної юридичної науки очима молодих учених: матеріали всеукр. конф.* (Харків, 16 квіт. 2014 р.). Харків. 2015. С. 92–94.

4. Туркова О.К. Деякі питання захисту персональних даних у контексті інформатизації процедур надання адміністративних послуг. *Правова доктрина сектору безпеки України: актуальні проблеми сьогодення: збірник наукових праць за матеріалами V Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Харків, 21 квіт. 2017 р.). Харків: Точка, 2017. Вип. 17. С. 190–192.

5. Туркова О.К. Проблеми організації діяльності з надання адміністративних послуг Міністерством юстиції України з використанням інформаційних технологій. *Роль і місце адміністративної юстиції в умовах проведення конституційної реформи: матеріали наук.-практ. круглого столу* (Запоріжжя, 15 жовт. 2015 р.). Запоріжжя. 2015. С. 199–203.

АНОТАЦІЯ

Туркова О. К. Правова природа процедур надання адміністративних послуг в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України, Харків, 2017.

Робота присвячена комплексному дослідженню правової природи процедур надання адміністративних послуг в Україні. Виявлено її дуалістичний характер і запропоновано розглядати її у 2-х аспектах: а) адміністративно-правовому, що виявляється у специфічній діяльності уповноважених осіб органів публічного управління із забезпечення надання адміністративних послуг суб'єктам звернення; б) інформаційно-правовому, що простежується в умовах активного освоєння інформаційно-комунікаційних технологій у сфері державного управління, де пріоритетним визнається електронна форма надання таких послуг.

Сформовано систему процедур надання адміністративних послуг, серед яких процедури: а) інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності з надання адміністративних послуг; б) звернення за адміністративною послугою; в) ознайомлення й роботи із заявою про надання адміністративної послуги; г) внутрішньо-організаційна діяльність суб'єктів надання адміністративних послуг; д) контрольні процедури та ін.

Досліджено структурно-процесуальні аспекти створення й функціонування реєстру адміністративних послуг. Розглянуто проблеми відповідальності за порушення вітчизняного законодавства в досліджуваній царині з метою формулювання науково обґрунтованих рекомендацій з його удосконалення.

Ключові слова: адміністративна послуга, процедури надання адміністративних послуг, сервісна держава, реєстр адміністративних послуг, відповідальність за порушення законодавства з надання адміністративних послуг.

АННОТАЦИЯ

Туркова О. К. Правовая природа процедур предоставления административных услуг в Украине – Квалификационная научная работа на правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 «Административное право и процесс; финансовое право; информационное право». – Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Министерство образования и науки Украины, Харьков, 2017.

Работа посвящена комплексному исследованию правовой природы процедур предоставления административных услуг в Украине. Раскрыта сущность процедур предоставления административных услуг в Украине. Исследованы структурно процессуальные аспекты создания и функционирования реестра административных услуг. Рассмотрены

проблемы ответственности за нарушение отечественного законодательства в исследуемой области с целью формулирования научно обоснованных рекомендаций по его усовершенствованию.

Обнаружен дуалистический характер такой правовой природы и предложено рассматривать ее в 2-х аспектах: а) административно-правовом, который проявляется в специфической деятельности уполномоченных лиц органов публичного управления по обеспечению предоставления административных услуг субъектам обращения; б) информационно-правовом, который прослеживается в условиях активного освоения информационно-коммуникационных технологий в сфере государственного управления, где приоритетной признается электронная форма предоставления таких услуг.

Сформирована система процедур предоставления административных услуг, среди которых процедуры: а) информационно-аналитического обеспечения деятельности по предоставлению административных услуг; б) обращения за административной услугой; в) ознакомления и работы с заявлением о предоставлении административной услуги; г) внутренне-организационная деятельность субъектов предоставления административных услуг; д) контрольные процедуры и др.

Обоснована необходимость конкретного законодательного определения среди субъектов предоставления административных услуг государственных кадастровых администраторов, администраторов центров предоставления административных услуг, уполномоченных должностных лиц исполнительных органов самоуправления и нотариусов с целью устранения проблемы неоднозначной трактовки сроков, содействия унификации секторальных нормативно-правовых актов, улучшения восприятия их корреспонденции и формирования четкого перечня потенциально возможных субъектов ответственности за нарушение порядка предоставления административных услуг.

Предложена комплексная характеристика правовых последствий невыполнения обязанности по предоставлению административных услуг с последующей проработкой направлений усовершенствования законодательства об ответственности за правонарушения в исследуемой сфере, среди которых: а) пересмотр секторального законодательства; б) устранение обнаруженных недостатков путем внесения в него изменений и приведения в соответствие с отраслевыми законами, Законом Украины «Об административных услугах», подзаконными нормативно-правовыми актами; в) адаптация норм отечественного законодательства к современным требованиям сферы предоставления административных услуг (в том числе предоставления их в электронной форме), учитывая лучший

законодательный опыт ведущих в сфере э-правительства и э-услуг стран.

Ключевые слова: административная услуга, процедуры предоставления административных услуг, сервисное государство, реестр административных услуг, ответственность за нарушение законодательства по предоставлению административных услуг.

SUMMARY

Turkova OK The legal nature of procedures of providing administrative services in Ukraine – The qualification scientific work as the manuscript.

The thesis is on receiving the scientific degree of Candidate of Legal Sciences on the specialty 12.00.07 "Administrative law and process; financial law; information law". – Yaroslav Mydryi National Law University, the Ministry of Education and Science of Ukraine, Kharkiv, 2017.

The work is devoted to a comprehensive study of the legal nature of procedures for the provision of administrative services in Ukraine. Its dualistic character is found in the context of clarification of the legal nature of procedures of providing administrative services in Ukraine and it is offered to consider it in 2 aspects: a) administrative-legal that appears in the specific activity of authorized officers of bodies of public management on ensuring providing administrative services to subjects of the address; b) information-legal that is traced in the conditions of active development of information-communication technologies in the sphere of public administration where the electronic form of providing such services is recognized as priority.

The system of procedures of providing administrative services is created, among which there are procedures: a) information-analytical ensuring activity on providing administrative services;) request for administrative service; c) acquaintance and works with the statement for providing administrative service; d) internally-organizational activity of subjects of providing administrative services; e) control procedures and etc.

The essence of procedures for the provision of administrative services in Ukraine is disclosed. Structural procedural aspects of the creation and operation of the register of administrative services are examined. The problems of responsibility for violation of the legislation in the field under investigation for the formulation of scientifically based recommendations on the improvement of domestic legislation in this sphere are considered.

Keywords: administrative service, procedures of provision of administrative services, service state, register of administrative services, responsibility for violation of the law on provision of administrative services.

Відповідальний за випуск
кандидат юридичних наук, доцент В. В. Мартиновський

Підписано до друку 23. 10. 2017 р. Формат 60x90/16
Папір офсетний. Віддруковано на ризографі.
Умовн. друк. арк. 0, 7. Облік. – вид. арк. 0, 9.
Тираж 100 прим. Зам № 3700

Друкарня
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77