

УДК 351.741, 342.95

О.Г. Циганов,
кандидат технічних наук, доцент

ОСНОВНІ СТАДІЇ ПРОЦЕДУРИ З НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Узагальнено наявні підходи науковців до виокремлення стадій адміністративно-процедурної діяльності. Запропоновано авторське визначення адміністративної процедури з надання адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ та виділення її основних процесуальних стадій.

Ключові слова: адміністративний процес, адміністративне провадження (процедура), процесуальна стадія, адміністративна послуга, орган внутрішніх справ, суб'єкт звернення за отриманням адміністративної послуги, суб'єкт надання адміністративної послуги.

Обобщены существующие подходы ученых к выделению стадий административно-процедурной деятельности. Предложено авторское определение административной процедуры по предоставлению административных услуг в сфере внутренних дел и выделение ее основных процессуальных стадий.

Ключевые слова: административный процесс, административное производство (процедура), процессуальная стадия, административная услуга, орган внутренних дел, субъект обращения за получением административной услуги, субъект предоставления административной услуги.

Existing scientific approaches to the stages of administrative and procedural activities are generalized. Author's definition of the administrative procedures with the rendering of administrative services in the field of Internal Affairs and its main procedural stages is given.

Keywords: administrative process, administrative proceedings (procedure), procedural stage, administrative service, internal affairs body, subject of appeal for administrative services, rendering of administrative services.

Адміністративний процес – це системне утворення, основними складовими елементами якого є окремо взяті адміністративне провадження, що здійснюється уповноваженою особою в межах конкретної справи з метою виконання поставлених завдань. Такий розподіл адміністративного процесу відбиває об'єктивну необхідність урегулювання якісно однорідних суспільних відносин за сферою їх дії, мети, кола завдань та способів їх вирішення, а також з урахуванням професійної спеціалізації процесуальної діяльності різних уповноважених суб'єктів.

У свою чергу, органічними елементами, що характеризують структуру кожного з адміністративних проваджень та, відповідно, адміністративного процесу в цілому, є процесуальні стадії, етапи, окремі процесуальні дії.

М.М. Тищенко дає таке визначення процесуальної стадії (або, як ще її називають, – стадії адміністративного провадження): **“Процесуальна стадія** – це відносно уособлена, відділена часом та логічно пов'язана сукупність процесуальних дій, спрямованих на досягнення певної мети та вирішення відповідних завдань конкретного адміністративного провадження, що

характеризується колом суб'єктів і закріплюється в процесуальних актах" [1, с. 192].

Кожна стадія адміністративно-процесуальної діяльності складається з *процесуальних етапів*, що характеризуються наявністю окремих конкретних проміжних цілей та завдань щодо забезпечення провадження в адміністративній справі, а також кола суб'єктів їх здійснення. Нарешті основу конструкції всієї системи адміністративного процесу, первинну підвалину того чи іншого адміністративного провадження становлять *адміністративно-процесуальні дії*.

Отже, можна вести мову про те, що адміністративний процес становить п'ятирівневу структуру: процесуальні дії – процесуальні етапи – процесуальні стадії – адміністративні провадження – адміністративний процес.

Загальновизнаного підходу щодо кількості та власне переліку стадій в окремих адміністративних провадженнях не існує. Втім, це не має практичного значення, головне, щоб у своїй сукупності стадії відображали цілісну картину провадження та послідовність вчинення процесуальних дій.

З метою наукової класифікації стадій адміністративних проваджень можна віднайти спільні ознаки вчинення тих чи інших процесуальних дій, що складають ці процесуальні стадії в будь-якому виді проваджень. Так, до стадій, що носять узагальнюючий характер для всіх видів адміністративних проваджень та адміністративного процесу в цілому, Е.Ф. Демський відносить: 1) вирішення питання про відкриття адміністративної справи; 2) з'ясування фактичних обставин справи; 3) розгляд справи і винесення рішення у справі; 4) перегляд рішення у справі; 5) виконання прийнятого рішення у справі [2, с. 127–128].

М.М. Тищенко вважає, що до основних стадій провадження, котрі властиві в цілому адміністративно-процесуальній діяльності, належать: 1) стадія аналізу ситуації (або стадія порушення адміністративної справи); 2) стадія прийняття (ухвалення) рішення в справі; 3) стадія виконання (або звернення до виконання) ухваленого рішення; 4) стадія оскарження або опротестування рішення в справі (факультативна стадія) [3, с. 488].

В.П. Тимошук до самостійних стадій неюрисдикційних адміністративних проваджень, в тому числі до стадій процедури прийняття адміністративних актів включає:

1) ініціювання та відкриття (початок) провадження; 2) підготовку справи до розгляду та вирішення; 3) вирішення справи та прийняття адміністративного акта; 4) адміністративне оскарження (факультативна стадія) [4, с. 14].

Щодо адміністративної процедури з надання адміністративної послуги Г.М. Писаренко виокремлює такі стадії провадження: 1) подання заяви та прийняття її до розгляду державним органом, посадовою особою; 2) розгляд справи, вибір відповідних матеріальних правових норм; 3) винесення рішення; 4) виконання рішення; 5) оскарження рішення [5, с. 11].

На підставі вивчення та аналізу проекту Адміністративно-процедурного кодексу України, розробленого Міністерством юстиції України та розміщеного 5 вересня 2012 року на сайті відомства для оприлюднення [6], логічним, на нашу думку, є виділення таких стадій адміністративного провадження за заявою особи: 1) ініціювання адміністративного провадження; 2) відкриття (початок) провадження та підготовка справи до вирішення; 3) розгляд та вирішення адміністративної справи, прийняття адміністративного акта; 4) оформлення та набрання чинності адміністративним актом; 5) адміністративне оскарження; 6) виконання адміністративного акта.

Адміністративні процедури з надання адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ можна визначити як встановлений нормами адміністративного права порядок діяльності органів внутрішніх справ, що спрямована на забезпечення умов для реалізації прав, свобод та інтересів фізичної або юридичної особи, виконання покладених на неї нормативними правовими актами обов'язків у сфері внутрішніх справ, яка здійснюється, як правило, за зверненням цієї особи.

Розглянемо більш детально стадії процедур із надання адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ.

Ініціювання провадження за заявою особи до органу внутрішніх справ.

На цій стадії фізична або юридична особа приватного права, яка звертається за отриманням адміністративної послуги (далі – суб'єкт звернення), офіційно виражає свій намір реалізувати своє право або свій обов'язок у сфері внутрішніх справ, а орган внутрішніх справ (його посадова особа) зобов'язаний перевірити умови, які дозволяють відкрити провадження.

Право на звернення із заявою на отримання адміністративної послуги у сфері внутрішніх справ (далі – заява) має фізична або юридична особа, яка є правосуб'єктною і вважає за необхідне звернутися до органу внутрішніх справ, уповноваженого надавати відповідну адміністративну послугу, з проханням щодо забезпечення реалізації своїх прав і свобод або сприяння у реалізації законних інтересів чи виконанні передбачених законом обов'язків у сфері внутрішніх справ.

Згідно із Порядком надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби платних послуг, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. № 1098, адміністративні послуги надаються *за письмовою заявою* фізичних або юридичних осіб із зазначенням їх прізвища, імені, по батькові (найменування), місця реєстрації / проживання (місцезнаходження) та виду послуги [7]. Така заява повинна бути підписана суб'єктом звернення із зазначенням дати. При цьому заява адресується та подається органам внутрішніх справ, до повноважень яких належить вирішення порушених у заяві питань.

Заява може бути подана суб'єкту надання адміністративної послуги особисто заявником або через представника, повноваження якого оформлені відповідно до законодавства, надіслана поштою або у випадках, передбачених законом, за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку.

Для отримання адміністративної послуги суб'єкт звернення у випадках, передбачених законом, *подає документи* (якщо відомості, що містяться в них, не внесені до відповідних інформаційних баз в обсязі, достатньому для надання адміністративної послуги). Перелік та вимоги до таких документів визначаються законом.

Орган внутрішніх справ, що надає адміністративну послугу, у межах своїх повноважень сприяє суб'єктам звернення в оформленні та поданні заяви та інших документів, необхідних для звернення щодо надання адміністративної послуги, зокрема, забезпечує можливість безоплатного одержання суб'єктами звернення в достатній кількості бланків заяв та інших необхідних документів, в тому числі одержання бланків з веб-сайтів суб'єктів надання адміністративних послуг, у центрах надання адміністративних послуг.

При наданні адміністративних послуг у випадках, передбачених законом, *справляється плата (адміністративний збір)*. Оплата наданих послуг здійснюється шляхом перерахування замовником коштів через банки, відділення поштового зв'язку або програмно-технічні комплекси самообслуговування.

Посадові або службові особи органу внутрішніх справ, уповноваженого надавати адміністративну послугу, *проводять особистий прийом заяв*, крім випадків, передбачених законом. Особистий прийом заяв проводиться за встановленим графіком із зазначенням місця і часу прийому. При цьому посадова або службова особа, яка проводить особистий прийом, зобов'язана: 1) з'ясувати суть порушеного питання; 2) пояснити особі її права та обов'язки; 3) розглянути надані документи, їх повноту, якщо це можливо зробити невідкладно (без невиправданих витрат часу), та повідомити особі про передбачуваний строк розгляду її справи; 4) вжити відповідно до законодавства інші заходи для розгляду та вирішення справи.

Заява суб'єкта звернення за отриманням адміністративної послуги, що оформлена належним чином і подана в установленому порядку, підлягає обов'язковому прийняттю та розгляду. *Реєстрація такої заяви* здійснюється відповідно до правил діловодства в день її надходження до органу внутрішніх справ, що надає адміністративну послугу. Реєстрація заяви, переданої у формі електронного документа, здійснюється з дотриманням вимог законодавства про електронні документи та електронний документообіг.

Суб'єкт надання адміністративної послуги видає або надсилає суб'єктові звернення довідку із зазначенням дати і номера реєстрації його заяви, крім випадків, коли адміністративна справа вирішується невідкладно.

Відкриття (початок) провадження та підготовка справи щодо надання адміністративної послуги до вирішення. Адміністративне провадження з надання адміністративної послуги відкривається з моменту отримання та реєстрації органом внутрішніх справ, уповноваженим надавати адміністративну послугу, заяви суб'єкта звернення, яка оформлена належним чином і подана у встановленому порядку .

Під час підготовки адміністративної справи щодо надання адміністративної послуги до розгляду та вирішення орган внутрішніх справ, що уповноважений надавати таку послугу, зобов'язаний *здійснити попереднє вивчення матеріалів справи, а саме – перевірити достатність та обґрунтованість матеріалів у цій справі*, а у разі потреби:

1) *витребувати додатково документи та відомості* від інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових або службових осіб, а також інших суб'єктів, які згідно із законом уповноважені здійснювати відповідні владні виконавчо-розпорядчі функції;

2) *залучити до участі в адміністративному провадженні суб'єкта звернення*;

3) *повідомити зацікавленим особам* про відкриття адміністративного провадження з надання адміністративної послуги та про їх право на участь в цьому провадженні;

4) *повідомити учасникам адміністративного провадження* про порядок ознайомлення з матеріалами справи щодо надання адміністративної послуги, їх права і обов'язки, норми законодавства, на яких ґрунтується рішення органу внутрішніх справ, уповноваженого надавати адміністративну послугу, про відкриття адміністративного провадження, можливі правові наслідки прийняття адміністративного акта;

5) надати учасникам адміністративного провадження з надання адміністративної послуги можливість подати документи, клопотання, зауваження та пояснення, довести інші обставини, що мають значення для вирішення адміністративної справи;

6) *вирішити питання про залучення до участі в адміністративному провадженні з надання адміністративної послуги осіб, які сприяють розгляду адміністративної справи;*

7) *вирішити питання про призначення експертизи, проведення огляду на місці або огляду речей;*

8) *виконати інші обов'язки, передбачені законодавством України.*

Для витребування документів або інформації, необхідних для надання адміністративної послуги, що містять інформацію персонального характеру, необхідна попередня згода суб'єкта звернення за отриманням адміністративної послуги, крім випадків, передбачених законом.

У разі, коли для вирішення справи щодо надання адміністративної послуги необхідні погодження чи висновки іншого адміністративного органу, орган внутрішніх справ, що надає адміністративну послугу, надсилає адміністративну справу або копію адміністративної справи чи витяг з неї іншому адміністративному органу з визначенням строку, протягом якого повинне бути прийняте рішення про надання погодження чи висновку.

Розгляд та вирішення адміністративної справи. У разі, коли задоволення прохання суб'єкта звернення за отриманням адміністративної послуги, висловленого під час особистого прийому, не потребує додаткових документів та відомостей, залучення інших учасників чи осіб до розгляду справи щодо надання адміністративної послуги, проведення експертизи чи вчинення інших підготовчих дій для з'ясування обставин справи, адміністративна справа може бути розглянута та вирішена органом внутрішніх справ, уповноваженим надавати відповідну адміністративну послугу, негайно (невідкладно) у присутності особи, крім випадку, коли негайне вирішення справи впливає на об'єктивність і законність рішення.

Справа щодо надання адміністративної послуги розглядається в письмовому провадженні, якщо не може бути розглянута в порядку, зазначеному вище, і при цьому задоволення прохання суб'єкта звернення за отриманням адміністративної послуги не потребує залучення інших учасників адміністративного провадження та осіб, які сприяють розгляду справи щодо надання адміністративної послуги.

У ході *розгляду справи* щодо надання адміністративної послуги здійснюються: 1) юридична оцінка зібраних матеріалів справи; 2) повне та всебічне дослідження матеріалів справи; 3) встановлення об'єктивної істини у справі.

За результатами розгляду адміністративної справи щодо надання адміністративної послуги орган внутрішніх справ, уповноважений її надавати, у межах своїх повноважень *приймає адміністративний акт*, як рішення індивідуальної дії, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків конкретної приватної особи (тобто адресата цього акта, суб'єкта звернення за отриманням адміністративної послуги). Такі рішення можуть бути як позитивними, так і негативними.

Адміністративним актом також є письмово зафіксована дія, якою завершується адміністративне провадження з надання адміністративної послуги.

Оформлення та набрання чинності адміністративним актом. Адміністративні акти по справі щодо надання адміністративної послуги приймаються в письмовій формі, якщо законом не передбачається інше.

Акт, прийнятий одноособово, видається у формі наказу або розпорядження, підписується уповноваженою на це посадовою особою органу внутрішніх справ, що надає відповідну адміністративну послугу, та скріплюється печаткою. Акт, прийнятий колегіальним органом, видається у формі постанови або рішення,

підписується керівником цього органу або головуючим на його засіданні та секретарем засідання і скріплюється печаткою.

У разі прийняття органом внутрішніх справ, уповноваженим надавати адміністративну послугу, позитивного рішення по справі щодо надання такої послуги *здійснюється процедура спеціального оформлення цього рішення у вигляді документа*, який отримує суб'єкт звернення за отриманням адміністративної послуги. Цей документ має типову форму, яка передбачена законодавством (як-от: сертифікат, дозвіл, ліцензія, свідоцтво, посвідчення, паспорт тощо).

Письмовий адміністративний акт оформляється на бланках органу внутрішніх справ, уповноваженого надавати відповідну адміністративну послугу. Форма таких бланків затверджується в установленому порядку.

Орган внутрішніх справ, уповноважений надавати відповідну адміністративну послугу, з власної ініціативи або на вимогу учасника провадження з надання адміністративної послуги зобов'язаний перед реєстрацією адміністративного акта *виправити допущені в цьому акті граматичні, стилістичні описки та арифметичні помилки*.

Акт по справі щодо надання адміністративної послуги підлягає *обов'язковій реєстрації* відповідно до правил діловодства. Реєстрація акта здійснюється не пізніше наступного дня після його прийняття уповноваженим органом внутрішніх справ.

Адміністративний акт по справі щодо надання адміністративної послуги *набирає чинності* відносно особи, прав та законних інтересів якої він стосується, з моменту доведення його до відома цієї особи, якщо інше не передбачено законодавством або самим цим адміністративним актом.

Доведення адміністративного акта до відома суб'єкта звернення за отриманням адміністративної послуги здійснюється шляхом оголошення цього акта, вручення або надсилання поштою, в тому числі електронною поштою, чи передачі з використанням інших засобів зв'язку.

Факт доведення акта до відома суб'єкта звернення за отриманням адміністративної послуги відповідно до правил діловодства фіксується в органі внутрішніх справ, уповноваженому надавати відповідну адміністративну послугу.

Адміністративне оскарження. Розгляд скарги в адміністративному порядку можна розглядати як факультативну стадію процедури прийняття адміністративних актів, або ж – як окремий вид адміністративного провадження.

Право на адміністративне оскарження – звернення з вимогою про захист у позасудовому порядку відповідно до законодавства має будь-яка правосуб'єктна особа, яка вважає, що у зв'язку з виданням адміністративного акта по справі щодо надання адміністративної послуги чи його виконанням порушено або може бути порушено її права, свободи чи законні інтереси.

Предметом адміністративного оскарження є акти, процедурні рішення, дії чи бездіяльність органу внутрішніх справ (або його підрозділу, установи, посадових осіб), що здійснювалися чи приймалися в ході надання адміністративної послуги і які, на думку зацікавленої фізичної або юридичної особи (осіб), призвели до порушення її прав і свобод чи законних інтересів.

Скарга на адміністративний акт, процедурні дії, рішення чи бездіяльність органу внутрішніх справ (або його підрозділу, установи, посадових осіб), уповноваженого надавати відповідну адміністративну послугу, (далі – скарга) може бути подана протягом 30 календарних днів після набрання адміністративним актом чинності або протягом 30 календарних днів з моменту, коли особа, прав і законних інтересів якої торкається цей акт, але яка не була залучена до

адміністративного провадження з надання адміністративної послуги, дізналася або повинна була дізнатися про видання адміністративного акта.

Скарга подається через орган внутрішніх справ, що видав адміністративний акт по справі щодо надання адміністративної послуги, і не пізніше наступного дня разом з матеріалами справи передається (надсилається) в порядку підлеглості вищому органу внутрішніх справ або посадовій особі (далі – суб'єкту розгляду скарги). Адміністративне провадження за скаргою відкривається з моменту надходження скарги до суб'єкта розгляду скарги, оформленої відповідно до вимог, встановлених законодавством.

Підготовка, розгляд та вирішення адміністративної справи за скаргою здійснюється згідно із загальними вимогами щодо будь-якого адміністративного провадження.

За результатами розгляду адміністративної справи приймається одне з таких рішень: 1) залишити адміністративний акт, процедурне рішення без змін, а скаргу без задоволення; 2) скасувати повністю або частково прийнятий адміністративний акт чи змінити оскаржуваний адміністративний акт, скасувати повністю або частково чи змінити процедурне рішення, прийняти адміністративний акт, задовольнити скаргу повністю або частково; 3) зобов'язати орган внутрішніх справ, що здійснював надання адміністративної послуги, видати відповідний адміністративний акт.

Рішення за скаргою може бути оскаржене в порядку адміністративного судочинства.

Виконання адміністративного акта. В останній стадії адміністративного провадження – виконання прийнятого рішення у справі – Е.Ф. Демський виділяє такі етапи: 1) звернення рішення (постанови) до виконання; 2) безпосереднє виконання; 3) повернення виконання [2, с. 129]. Щодо адміністративного провадження з надання адміністративної послуги, то, як правило, йдеться лише про перший етап – *звернення до виконання адміністративного акта* по справі щодо надання адміністративної послуги. Адже більшість таких адміністративних актів виконуються (а саме: використовуються, реалізуються) суб'єктами звернення за отриманням адміністративної послуги самостійно, а участь органа внутрішніх справ, що надавав відповідну адміністративну послугу, у їх виконанні не передбачена. Наприклад, після отримання в підрозділі Державної автомобільної інспекції посвідчення водія на право керування транспортними засобами приватна особа надалі самостійно забезпечує реалізацію цього рішення. Тобто у цьому випадку припиняються процедурні відносини між уповноваженим органом влади та приватною особою.

При цьому акт звертається до виконання не раніше ніж закінчиться строк на його оскарження в адміністративному порядку, а у разі подання скарги – не раніше вирішення справи за скаргою.

Цей порядок не застосовується: 1) якщо акт задовольняє або захищає інтереси особи або надає їй певні права, і при цьому не зачіпає прав, свобод та законних інтересів інших осіб; 2) якщо вимагається негайне виконання акта у випадках, передбачених законом.

Акт, що задовольняє або захищає інтереси особи або надає їй певні права (як-от у нашому випадку при прийнятті позитивного рішення по справі щодо надання відповідної адміністративної послуги), виконується за ініціативою цієї особи.

Разом з тим, В.П. Тимощук вважає за необхідне на стадії виконання адміністративного акта передбачити можливість примусового виконання такого акта,

адже можуть виникнути ситуації, коли потрібно вживати навіть заходи примусу для забезпечення виконання адміністративного акта [8, с. 72]. Наприклад, окремі особи можуть перешкоджати охоронній агенції, яка отримала ліцензію на надання послуг з охорони власності та громадян, реалізувати своє право. У такому випадку необхідною є активна участь суб'єкта надання адміністративної послуги, в тому числі щодо: забезпечення виконання адміністративного акта по справі щодо надання адміністративної послуги під загрозою застосування адміністративного стягнення; можливості виконати прийняте рішення по справі щодо надання такої послуги самостійно (із відшкодуванням витрат за рахунок винної особи); права залучати правоохоронні органи для подолання незаконного спротиву у виконанні прийнятого рішення тощо.

Таким чином, у процедурах з надання адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ нами пропонується виділяти такі стадії адміністративного провадження:

- 1) ініціювання адміністративного провадження з надання адміністративної послуги;
- 2) відкриття (початок) провадження та підготовка справи до вирішення;
- 3) розгляд та вирішення адміністративної справи щодо надання адміністративної послуги, прийняття адміністративного акта по цій справі;
- 4) оформлення та набрання чинності адміністративним актом по справі щодо надання адміністративної послуги;
- 5) адміністративне оскарження акта по справі щодо надання адміністративної послуги, процедурних дій, рішень чи бездіяльності органу внутрішніх справ (або його підрозділу, установи, посадових осіб), уповноваженого надавати відповідну адміністративну послугу;
- 6) виконання адміністративного акта по справі щодо надання адміністративної послуги.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право України : підручник для юрид. вузів і фак. / Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.М. Гарашук та ін. ; за ред. Ю.П. Битяка. – Харків : Право, 2001. – 528 с.
2. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е.Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс : Підруч. : У двох томах : Том 1. Загальна частина / Ред. колегія : В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Видавництво "Юридична думка", 2004. – 584 с.
4. Тимошук В.П. Процедура прийняття адміністративних актів : питання правового регулювання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.П. Тимошук ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2009. – 21 с.
5. Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні : організаційно-правові аспекти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Г.М. Писаренко ; Одес. нац. юрид. акад. – Одеса, 2006. – 20 с.
6. Повідомлення про оприлюднення проекту Адміністративно-процедурного кодексу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua>.
7. Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби платних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. № 1098 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 84. – Ст. 3068.
8. Тимошук В.П. Адміністративні акти : процедура прийняття та припинення дії : монографія / В.П. Тимошук. – К. : "Конус-Ю", 2010. – 296 с.

Отримано 19.04.2014