

УДК 351.74 : 342.922

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.06.84>

ОСОБЛИВОСТІ ПРИТЯГНЕННЯ ДО ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ВІДМОВУ В НАДАННІ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Бублейник В.А.,*кандидат юридичних наук,
докторант Класичного приватного Університету,***Легеца Є.О.,***доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри публічного та приватного права
Університету митної справи та фінансів
ORCID: 0000-0001-9134-8499*

Бублейник В.А., Легеца Є.О. Особливості притягнення до відповідальності за відмову в наданні публічних послуг в Україні.

Наукова стаття присвячена висвітленню особливостей притягнення до відповідальності за відмову в наданні публічних послуг в Україні. Адміністративна відповідальність за відмову в наданні публічних послуг – це застосування до осіб, які порушили не тільки процедуру надання та отримання певного адміністративно-правового акта, а й порядок поведінки з об'єктом підвищеної небезпеки тощо, адміністративних стягнень, що тягнуть за собою негативні наслідки для цих осіб і накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах, встановлених нормами адміністративного законодавства.

Із цього визначення можна зробити висновки, що адміністративна відповідальність за правопорушення – відмову в наданні публічних послуг – поділяється на: порушення порядку надання публічних послуг; порушення порядку отримання публічних послуг; порушення процедури поведінки з об'єктами підвищеної небезпеки, які є об'єктом публічних послуг.

Наголошено, що адміністративна відповідальність і механізм застосування адміністративних стягнень за вчинення правопорушень за відмову в наданні публічних послуг регулюються поряд із Кодексом України про адміністративні правопорушення й іншими нормативно-правовими актами. Більшість із них є підзаконними та мають відомчу спрямованість, що ускладнює процедуру їх реалізації. Суб'єктом адміністративного правопорушення, яке полягає в порушенні надання публічних послуг, може бути тільки посадова особа. Посадові особи підлягають адміністративній відповідальності не стільки за порушення певних правил власними діями, скільки за нерозпорядливість, незабезпечення виконання цих правил іншими особами, зо-

крема підлеглими. У зв'язку із цим в літературі пропонувалось внести зміни до законодавства, виключивши адміністративну відповідальність посадових осіб у разі прямого наказу (розпорядження) безпосереднього або вищестоящого керівника без ознак суперечності закону і якщо посадовою особою були вжиті всі можливі заходи до недопущення порушення встановлених правил, хоча в таких випадках можна говорити про відсутність вини посадової особи. Адміністративне правопорушення, вчинене посадовою особою, одночасно є й дисциплінарним проступком, оскільки при цьому порушуються правила, забезпечення виконання яких належить до її службових обов'язків. Наявність ідеальної сукупності в цьому разі визнається більшістю вчених-адміністративістів.

Ключові слова: звернення фізичних осіб, контроль, послуга, публічна послуга, оскарження, притягнення до відповідальності публічних службовців, суб'єкт публічної адміністрації.

Bubleynyk V.A. Leheza Ye.O. Peculiarities of liability for refusal to provide public services in Ukraine.

The scientific article is dedicated to highlighting the peculiarities of bringing to justice the refusal to provide public services in Ukraine. Administrative liability for refusal to provide public services is the application to persons who have violated not only the procedure of submission and receipt of a certain administrative legal act, but also the procedure of handling the object of high risk, etc., administrative penalties, which entail negative consequences for these persons and are imposed by authorized bodies or officials on the grounds established by the norms of administrative legislation.

From this definition we can conclude that the administrative liability for the offense - refusal to provide public services – is divided into: violation

of the order of rendering public services; violation of the procedure for obtaining public services; violation of the procedure of handling high-risk objects that are the object of public services.

It is emphasized that the administrative responsibility and the mechanism of application of administrative penalties for committing offenses for refusal to provide public services are regulated along with the Code of Ukraine on Administrative Offenses and other normative legal acts. Most of them are by-laws and have departmental orientation, which complicates the process of their implementation. Only an official may be the subject of an administrative offense involving a breach of public service. Officials are subject to administrative responsibility not so much for the violation of certain rules by their own actions, but for the irregularity, failure to enforce these rules by other persons, in particular subordinates. In this regard, the literature proposed to amend the legislation, eliminating the administrative responsibility of officials in the case of direct orders (orders) of the immediate or superior manager without signs of contradiction of the law and if the official took all possible measures to prevent violation of established rules, although in such cases it is possible to speak about absence of guilt of the official. An administrative offense committed by an official is also a disciplinary misdemeanor, since it violates the rules which ensure the performance of his duties. In this case, the presence of the ideal population is recognized by the majority of administrative scientists.

Key words: appeal of individuals, control, service, public service, appeals, prosecution of public servants, subject of public administration.

Постановка проблеми. Адміністративні правопорушення у сфері надання публічних послуг суб'єктами публічної адміністрації характеризуються рядом ознак, які прийнято поділяти на матеріальні і формально-юридичні. Адміністративний проступок з надання публічних послуг – це, насамперед, діяння, поведінка, вчинок людини (посадової особи, громадянина тощо), дія або бездіяльність, що відбиває ставлення суб'єкта до реальної дійсності, інших суб'єктів, держави (суспільства).

Метою даної статті є висвітлення особливостям притягнення до відповідальності за відмову в наданні публічних послуг в Україні. Для досягнення вищевказаної мети, нами поставлені наступні **завдання**: проаналізувати особливості відповідальності за відмову в наданні публічних послуг; визначити шляхи відповідальності за відмову в наданні публічних послуг.

Стан опрацювання проблематики. Нині, завдяки науковим працям В.Б. Авер'янова, К.К. Афанасьєва, Ю.П. Битяка, І.В. Дроздової,

В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, Є.О. Легези, С.В. Ківалова, І.Б. Коліушка, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Г.М. Писаренка, Я.О. Пономарьова, В.П. Тимощука та інших науковців, досліджено ряд особливостей діяльності органів публічної влади з надання адміністративних послуг населенню. Зокрема, В.П. Тимошук у посібнику «Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України» в главі третій детально розглянув адміністративну процедуру у зарубіжних країнах [1]. Але у наукових дослідженнях питання вивчення відповідальності за відмову в наданні публічних послуг не вивчалися.

Виклад основного матеріалу. О.І. Остапенко в монографії «Адміністративна деліктологія» висловлює міркування, що законодавче визначення адміністративного делікту виділяє одну ознаку – протиправність; суспільну небезпеку і шкідливість він відносить до додаткових ознак [7, с. 169].

Ю.П. Битяк і В.В. Зуй визнають підставою адміністративного проступку наявність у нього трьох ознак: протиправності, винності, адміністративної караності, де остання не завжди має значення застосування покарання. Реалізація адміністративного стягнення є лише його властивістю [1].

Адміністративним правопорушенням у сфері надання дозвільних послуг може бути тільки винне діяння, тобто свідомий, вольовий акт протиправної поведінки, вчинений умисно або необережно. Дані види вини притаманні адміністративним правопорушенням з матеріальними складами. Що ж до адміністративних правопорушень з формальним складом, то цікавою, на наш погляд, видається думка Д.М. Лук'янця, який стверджує, що видом вини даних порушень є намір та необачність. І визначає їх таким чином: намір має місце тоді, коли особа усвідомлювала характер (або зміст) вчинюваного протиправного діяння і бажала його вчинення. Необачність має місце, коли особа не бажала вчинення протиправного діяння, але вчинила його за умов, коли могла і повинна була уникнути його вчинення [6, с. 6].

Отже, адміністративним правопорушенням за відмову в наданні публічних послуг визнається протиправне, винне діяння (бездіяльність), яке завдає шкоди суспільним відносинам і за яке законодавством передбачено особливий вид державного примусу – адміністративну відповідальність.

Суб'єктом адміністративного правопорушення, яке полягає в порушенні надання публічних послуг, може бути тільки посадова особа. Посадові особи підлягають адміністративній відповідальності не стільки за порушення певних правил власними діями, скільки за нерозпоряд-

ливість, незабезпечення виконання цих правил іншими особами, зокрема підлеглими. У зв'язку із цим в літературі пропонувалось внести зміни до законодавства, виключивши адміністративну відповідальність посадових осіб у разі прямого наказу (розпорядження) безпосереднього або вищестоящого керівника без ознак суперечності закону і якщо посадовою особою були вжиті всі можливі заходи до недопущення порушення встановлених правил [2, с. 133], хоча в таких випадках можна говорити про відсутність вини посадової особи. Адміністративне правопорушення, вчинене посадовою особою, одночасно є й дисциплінарним проступком, оскільки при цьому порушуються правила, забезпечення виконання яких належить до її службових обов'язків. Наявність ідеальної сукупності в цьому разі визнається більшістю вчених-адміністративістів.

Сьогодні йде дискусія щодо притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб за відмову в наданні публічних послуг, що, на жаль, не вирішено на законодавчому рівні [10].

С. В. Лихачов, розглядаючи питання адміністративної відповідальності за порушення правил дозвільної діяльності, вважає, що настає адміністративна відповідальність як у разі вчинення адміністративного проступку фізичною особою, так і відповідальність в адміністративному порядку, якщо має місце застосування фінансових санкцій до юридичних осіб або обмеження легітимності окремого виду діяльності (наприклад, призупинення дії документа дозвільного характеру) [5, с. 134].

В.І. Сіверін у дослідженні «Адміністративно-правові засади надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації» пропонує удосконалення законодавства щодо адміністративної відповідальності юридичних осіб у сфері надання дозвільних послуг здійснити трьома шляхами. Перший – прийняти загальний закон про адміністративну відповідальність підприємств, установ, організацій у сфері дозвільної діяльності незалежно від форм власності, у якому визначити обов'язкові ознаки складу адміністративного правопорушення, види стягнень, порядок їх застосування й виконання, відшкодування шкоди, вчиненої правопорушенням. Другий шлях – кодифікувати всі склади правопорушень, де передбачена відповідальність юридичних осіб, в єдиному Кодексі України про адміністративні правопорушення, який регулював би відповідальність фізичних і юридичних осіб. При цьому в нормах його Загальної частини й у розділі про провадження у справах про адміністративні правопорушення врахувати специфічні правові особливості юридичної особи як суб'єкта адміністративної відповідальності у тому числі й у сфері дозвільної діяльності. Третій шлях – розробити і прийняти Кодекс про

адміністративну відповідальність (адміністративні правопорушення) юридичних осіб як самостійний кодифікований акт [8, с. 169].

Об'єктивну сторону адміністративного правопорушення за відмову в наданні публічних послуг можна визначити як сукупність зовнішніх ознак проступку, які визначають акт зовнішньої поведінки правопорушника. Об'єктивна сторона дає характеристику суспільної шкідливості проступку, його спрямованості. Вона містить ряд ознак, які прийнято поділяти на головні та факультативні. До головних належить протиправне діяння двох видів – дія та бездіяльність. Діяння (дія чи бездіяльність) є обов'язковою ознакою складу правопорушення, і дуже важливо, щоб воно відбувалося в умовах свободи волі людини. Всяке насильство (фізичне, психічне), стихійні лиха, техногенні катастрофи й інші подібні юридичні факти, що позбавляють фізичну особу можливості діяти відповідно до своєї волі або спонукають вчиняти всупереч своїй волі, є обставинами, що повинні розцінюватися як такі, що виключають антигромадську спрямованість і протиправність діяння, а отже, і його караність [9].

Т.О. Коломоєць та Г.Ю. Гулевська зазначають, що адміністративно-правова дія – це протиправна, активна, свідома і вольова поведінка особи, яка завдає і може створити реальну можливість завдання шкоди об'єкту, що охороняється нормами адміністративного права [4, с. 85]. Дія – це сукупність усвідомлених, вольових рухів тіла з метою завдання або погрози завдання шкоди юридичним відносинам, які охороняються нормами адміністративного права та передбачають адміністративну відповідальність [3, с. 135]. Більшість адміністративних проступків, пов'язаних з наданням публічних послуг, можуть бути вчинені шляхом як дії, так і бездіяльності. Деякі з них можуть бути вчинені тільки шляхом дії (провадження господарської діяльності без відповідних дозвільних документів – стаття 164 Кодексу України про адміністративні правопорушення), інші – тільки шляхом бездіяльності (несвоєчасне повідомлення дозвільним органом суб'єкта господарювання про прийняття рішення – стаття 166-10 Кодексу України про адміністративні правопорушення).

Суб'єктивна сторона адміністративного правопорушення за відмову в наданні публічних послуг характеризується внутрішнім психічним ставленням осудного дієздатного суб'єкта до вчиненого ним адміністративного правопорушення. Адміністративна відповідальність без встановлення вини не є властивістю сучасного адміністративного права.

Отже, адміністративна відповідальність за відмову в наданні публічних послуг – це застосування до осіб, які порушили не тільки процедуру надання та отримання певного адміні-

стративно-правового акта, а й порядок поведіння з об'єктом підвищеної небезпеки тощо, адміністративних стягнень, що тягнуть за собою негативні наслідки для цих осіб і накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах, встановлених нормами адміністративного законодавства [11].

Із цього визначення можна зробити висновок, що адміністративна відповідальність за правопорушення – відмову в наданні публічних послуг – поділяється на: порушення порядку надання публічних послуг; порушення порядку отримання публічних послуг; порушення процедури поведіння з об'єктами підвищеної небезпеки, які є об'єктом публічних послуг [12].

Висновки. Отже, підсумовуючи, слід наголосити, що адміністративна відповідальність і механізм застосування адміністративних стягнень за вчинення правопорушень за відмову в наданні публічних послуг регулюються поряд із Кодексом України про адміністративні правопорушення й іншими нормативно-правовими актами. Більшість із них є підзаконними та мають відомчу спрямованість, що ускладнює процедуру їх реалізації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Битяк Ю.П. Адміністративне право України : конспект лекцій. Х. : Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого, 1996. 160 с.
2. Забалуева М.Ф. Административная ответственность должностных лиц аппарата государственного управления : дис... канд. юрид. наук : 12.00.02. М., 1987. 184 с.
3. Коваль Л.В. Адміністративне право : курс лекцій. К. : Вентурі, 1996. 208 с.
4. Коломоєць Т.О., Гулевської Г.Ю. Адміністративне право України. Навчальний посібник. К.: Істина, 2007. 231 с.
5. Лихачов С.В. Дозвільне провадження в адміністративному процесі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Х, 2001. 177 с.
6. Лук'янець Д.М. Вина як суб'єктивна підстава адміністративної відповідальності та проблеми її визначення. *Адвокат*. 2004. № 7. С. 3–6.
7. Остапенко О.І. Адміністративна деліктологія. Львів : Львівський інститут внутрішніх справ при Укр. акад. внутр. справ, 1995. 312 с.
8. Сіверін В.І. Адміністративно-правові засади надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації. автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. ХНУВС. Х., 2010. 18 с.
9. Leheza, Yevhen. Pisotska, Karina. Dubenko, Oleksandr. Dakhno, Oleksandr. Sotskyi, Artur. 2022. the essence of the principles of ukrainian law in modern jurisprudence. *revista jurídica portugalense*, december, 342–363. DOI: [https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705\(32\)2022.ic-15](https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705(32)2022.ic-15).
10. Leheza, Yevhen, Nalyvaiko, Larysa Sachko, Oleksandr Shcherbyna, Victor. Chepik-Trehubenko. Olha (2022). Principles of law: Methodological approaches to understanding in the context of modern globalization transformations. *Ius Humani Revista De Derecho*, 11(2), 55–79. <https://doi.org/https://doi.org/10.31207/ih.v11i2.312>.
11. Zadyraka, Nataliia. Leheza, Yevhen. Bykovskyi, Mykola. Zheliezniak, Yevhenii. Leheza, Yulia. 2023. Correlation of Legal Concepts of Administrative Procedure and Administrative Liability in the Sphere of Urban Planning. *Jurnal cita hukum indonesian law journal*. Vol. 11, No. 1, pp. 33–44. DOI: <https://doi.org/10.15408/jch.v11i1.31784>.
12. Volobuieva, Olena. Leheza, Yevhen. Pervii, Vita. Plokhuta, Yevhenii. Pichko, Roman. 2023. Criminal and Administrative Legal Characteristics of Offenses in The Field of Countering Drug Trafficking: Insights from Ukraine. *Yustisia*. Vol. 12, No 3. 262–277. DOI: <https://doi.org/10.20961/yustisia.v12i3.79443>.