

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2021-2.7>

Ю. В. Шпак, начальник управління надання адміністративних послуг Святошинської районної в місті Києві державної адміністрації

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ЦЕНТРІВ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Основою ефективної діяльності центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) є забезпечення комплексного правового виміру, тобто завчасно створена та реалізована відповідна нормативно-правова база. Маючи нормативну базу, яка встановлює юридичні обов'язки та розподіляє функціональні повноваження, можна говорити про пріоритетні напрями діяльності ЦНАП, визначаючи коло суб'єктів, відповідальних за реалізацію.

Можливість реалізації громадянських прав і виконання обов'язків – один із найбільш значущих напрямів правової політики держави, адже даний механізм законодавчо закріплює послідовну діяльність державних і муніципальних органів у формуванні ефективних дій захисту громадянських прав та забезпечення виконання обов'язків, що закріплені Конституцією України, і на чому ґрунтується національна юридична доктрина.

Правове регулювання виступає результатом ефективної політики держави з метою розвитку суспільства та фактором стабільності в забезпеченні суспільних інтересів та формуванні зворотного зв'язку між результатами регулювання і діяльністю держави.

Уведення в правовий обіг поняття «адміністративні послуги» спрямоване не на запровадження окремого виду адміністративно-правових відносин між державою та людиною, а на перегляд взаємовідносин між державними органами та особами, оскільки за змістом цього поняття визнається принцип верховенства права.

Сенс змін полягає в тому, щоб домінуюче місце в минулому ідеології «панування» держави над людиною посіла ідеологія «служіння» держави інтересам людини. Впровадження ідеології взаємодії та співпраці під час функціонування виконавчої влади та органів місцевого самоврядування покладено в основу реалізації прав і свобод громад, що становить основну мету запровадження адміністративної реформи, передбаченої в Концепції адміністративної реформи в Україні.

В умовах децентралізації делегування повноважень органами місцевого самоврядування територіальним громадам актуальною є проблема побудови досконалої системи надання адміністративних послуг громадянам.

Ключові слова: адміністративна послуга, центр надання адміністративних послуг, орган місцевого самоврядування, об'єднана територіальна громада.

Yu. V. Shpak. Legal regulation of the activity of administrative service centers in Ukraine

The basis for the effective operation of administrative service centres (hereinafter – CNAP) is to ensure a comprehensive legal dimension, ie pre-established and implemented the relevant regulatory framework. Having a regulatory framework that establishes legal responsibilities and distributes functional powers, we can talk about the priorities of the CNAP, defining the range of entities responsible for implementation.

The possibility of exercising civil rights and fulfilling duties is one of the most important areas of the state's legal policy, as this mechanism legislates the consistent activity of state and municipal bodies in the formation of effective actions to protect civil rights and ensure the fulfillment of obligations under the Constitution of Ukraine, why the national legal doctrine is based.

Legal regulation is the result of effective state policy for the development of society and a factor of stability in ensuring the public interest and the formation of feedback between the results of regulation and the activities of the state.

The introduction of the concept of “administrative services” is aimed not at introducing a separate type of administrative-legal relations between the state and man, but at reviewing the relationship between government agencies and individuals, as the content of this concept recognizes the rule of law.

The meaning of change is that the dominant place in the past of the ideology of “domination” of the state over man was occupied by the ideology of “serving” the state in the interests of man.

The lack of legal regulation of the provision of administrative services by public authorities and local governments served as a basis for abuse and divergence of perceptions about the nature of such services by officials of these bodies, led to a crisis of public confidence in representative political institutions.

All this became the basis for proper legal consolidation of the status of administrative service centres, determining the legal basis for the exercise of rights, freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities in the provision of administrative services

The introduction of the ideology of interaction and cooperation in the functioning of the executive and local governments is the basis for the realization of the rights and freedoms of communities, which is the main goal of administrative reform provided for in the Concept of Administrative Reform in Ukraine.

In the conditions of decentralization of delegation of powers by local self-government bodies, territorial communities the problem of building a perfect system of providing administrative services to citizens is urgent.

© Ю. В. Шпак, 2021

Key words: *administrative service, administrative service centre, local government, united territorial community.*

Постановка проблеми. У процесі постійних трансформацій та змін у суспільстві основна роль покладається на дієву правову систему, що забезпечує механізм реалізації прав та свобод громадян і виконання обов'язків. У випадку неврахування важливості даного фактору відбуваються негативні наслідки, такі як правовий нігілізм та недовіра громадян до державних і соціальних інститутів, що ми можемо спостерігати і натепер.

Враховуючи дані факти, вивчення питання стану законодавчого закріплення порядку створення центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), їх функціонування та фінансового забезпечення потребує детального аналізу з метою виявлення проблемних питань під час реалізації прав громадян на отримання адміністративної послуги.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Хотілося б зазначити, що стан вивчення вищезазначеної проблематики досить невеликий, що пов'язано з постійними законодавчими змінами, а тому монографічні джерела даної галузі швидко втрачають свою актуальність та нормативну закріпленість.

На необхідності вивчення питання адміністративних послуг наголошують у своїх працях такі провідні вчені, як М. Тищенко, В. Куйбіда, В. Авер'янов, К. Афанасьєв, І. Голосніченко, В. Кампо, С. Ківалов, І. Коліушко, Т. Коломоєць, О. Кузьменко, Н. Нижник, Ю. Битяк, І. Бригіневич, А. Сєніна, Т. Паутова, А. Неділько, І. Молчанова, Я. Храпунова.

Мета статті – аналіз системи нормативно-правових актів у сфері надання адміністративних послуг з метою визначення стану нормативного закріплення порядку створення і функціонування ЦНАП. Мета зумовлена вирішенням таких завдань, як:

– систематизація та узагальнення нормативно-правових актів у сфері надання адміністративних послуг;

– розгляд урядової політики з проблемних питань у сфері надання адміністративних послуг, наслідків державного регулювання.

Виклад основного матеріалу. Правову основу у сфері надання адміністративних послуг необхідно поділити на дві великі категорії.

До першої відносяться нормативно-правові акти, які опосередковано регулюють діяльність центрів надання адміністративних послуг. До таких законодавчих актів належить: Конституція України як основоположний нормативно-правовий акт держави, який регулює процес реалізації прав громадян, адже відповідно до статті 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека проголошуються найвищою соціальною цінністю [1, с. 2], та закони України, основну увагу в яких зосереджено на порядку надання конкретних видів адміністративних послуг, як-от: Закон України «Про землеустрій», Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань», що регулює відносини, які виникають у сфері державної реєстрації юридичних осіб, Закон України «Про громадські об'єднання» та інші.

До другої категорії необхідно віднести джерела, які безпосередньо регулюють створення та функціонування центрів, а тому конкретні приклади нормативних актів ми будемо розглядати протягом усієї роботи. Відповідно до цих нормативних актів адміністративна послуга визначена як державна послуга, яка є результатом здійснення суб'єктом повноважень щодо прийняття на підставі нормативно-правових актів за зверненнями фізичних або юридичних осіб адміністративно-правового акта, спрямованого на реалізацію та захист їхніх прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків.

Характеристику даних нормативно-правових актів будемо здійснювати за хронологічною методикою залежно від дати затвердження або відповідного прийняття законодавчого акту.

Хотілося б розпочати з Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, яка була затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 р. № 90-р (далі – Концепція).

Концепцією було визначено доктринальні засади надання адміністративних послуг [2, с. 15]:

1. Закріплення повноважень із надання адміністративної послуги виключно на рівні закону.
2. Доступність адміністративної послуги.
3. Обґрунтованість плати за надання адміністративної послуги та розумні терміни для надання.
4. Спрощення порядку надання адміністративної послуги.
5. Раціональна мінімізація кількості документів та процедурних дій, запровадження ефективних форм надання адміністративних послуг.

При цьому зосереджено увагу на необхідності вироблення нової управлінської ідеології, що буде спрямована на оновлення адміністративної культури в цілому. Після затвердження Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади питання надання адміністративних послуг стало одним із першочергових у діяльності Президента України й уряду.

Тривалий час процедуру надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в межах делегованих повноважень було визначено лише Тимчасовим поряд-

ком надання адміністративних послуг, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 737, що діяв до квітня 2013 року [3]. Зазначений порядок поверхнево окреслював питання визначення суб'єктів надання адміністративних послуг та перелік цих послуг, зазначались питання стосовно оплати за надані адміністративні послуги, передбачалось функціонування центрів за принципом «єдиного вікна» з можливістю проведення всіх процедур, необхідних для надання адміністративної послуги посадовими особами суб'єкта, за умови отримання від одержувача всіх документів, необхідних для надання такої послуги. Даний порядок був більше зосереджений на делегуванні повноважень щодо здійснення управлінських рішень іншими владними органами.

Попри зазначене, окремі вади організації надання адміністративних послуг в Україні мали легітимізований характер, тобто були законними з погляду законодавства, а саме:

- адміністративні органи територіально не поєднані між собою, а тому мали різне розміщення, тож відвідувачам доводилось витрачати багато часу та ресурсів з метою не лише отримання послуги, але й для того щоб дібратися для її замовлення;

- у більшості органів установлювалися обмеження щодо днів та годин прийому громадян, причому далеко не завжди з урахуванням критерію зручності для осіб;

- було поширено фактично примушування приватних осіб до отримання супутніх платних послуг (на зразок ксерокопіювання, консультування тощо), сплати «благодійних» внесків.

Використовуючи правову невизначеність у сфері надання послуг та право утворювати суб'єкти господарювання, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування утворювали посередницькі структури, які займали монополієне становище в різних сферах діяльності та надавали послуги, отримання яких є обов'язковим для реалізації та захисту прав і законних інтересів людини, громадянина та юридичної особи, в тому числі на набуття, зміну чи припинення їхніх прав та обов'язків. Дефіцит нормативно-правового врегулювання умов надання адміністративних послуг органами державної влади та місцевого самоврядування слугував підґрунтям для зловживань та розбіжності уявлень про характер таких послуг з боку посадових осіб названих органів, призводив до кризи довіри громадськості до представницьких політичних інститутів.

Це все стало підставою для належного юридичного закріплення статусу центрів надання адміністративних послуг, визначення правових засад реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг, а саме у прийнятті Закону України «Про адміністративні послуги» (далі – Закон) 6 лютого 2012 року [4].

В окремих положеннях Закону вперше визначається поняття адміністративної послуги, суб'єктів надання адміністративних послуг, розмежовуються господарські послуги і владні повноваження у сфері надання адміністративних послуг.

Положеннями Закону України «Про адміністративні послуги» [4]:

- визначено, що дія Закону поширюється на суспільні відносини, пов'язані з наданням адміністративних послуг;

- визначені поняття адміністративної послуги та принципів її надання, суб'єкти надання адміністративної послуги, засади їхньої діяльності, обов'язки адміністративного органу, суб'єкт звернення з визначенням суб'єктивних прав та їхніх обов'язків;

- встановлено, що лише законом визначається вичерпний перелік адміністративних послуг, передбачено надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг;

- запроваджено інститут адміністратора центру надання адміністративних послуг;

- визначено механізм взаємодії центрів надання адміністративних послуг з адміністративними органами, функціонування Єдиного державного порталу адміністративних послуг, а також надання адміністративних послуг шляхом використання засобів телекомунікації під час надання адміністративних послуг.

Узагальнюючи, можна зазначити, що даний Закон уперше об'єднав проблемні питання надання адміністративних послуг і окреслив стандарти їх надання. Як і будь-який нормативний акт, Закон зазнав законодавчих змін, останні з яких відбулися відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі» від 03.11.2020 р. № 943-ІХ. Новий Закон має вирішити одну з головних проблем функціонування центрів надання адміністративних послуг, а саме функціонування ЦНАП при районних державних адміністраціях (далі – РДА) та при органах місцевого самоврядування [5]. Дані зміни нарешті поставили крапку в даному питанні.

Відповідно до змін виключні повноваження на створення ЦНАП передано до органів місцевого самоврядування. Процес заміни ЦНАП при РДА у ЦНАП органу місцевого самоврядування триватиме до кінця 2021 року, при цьому ЦНАП РДА буде функціонувати до моменту створення в територіальній громаді власного ЦНАП. Це дозволить забезпечити доступність послуг для мешканців громади в перехідний період. Законом встановлено зобов'язання держави забезпечувати фінансове утримання ЦНАП РДА до моменту переходу в орган місцевого самоврядування. Даними змінами нарешті буде приведено в дію реформу децентралізації, а головне – забезпечено право громадян отримати адміністративну послугу доступно, оперативно та своєчасно.

Також відбулися зміни в контексті надання адміністративних послуг:

– законодавчо закріплено різні моделі надання адміністративних послуг у ЦНАП (на розсуд органу місцевого самоврядування) через адміністратора шляхом його взаємодії із суб'єктом надання адміністративної послуги або суб'єктом надання адміністративної послуги (з дотриманням графіку роботи ЦНАП). Це дозволить максимально ефективно налагодити процеси надання адміністративних послуг у різних громадах та надавати «швидкі» послуги невідкладно, за один візит;

– усі адміністративні послуги виконавчих органів громади надаватимуться у ЦНАП;

– перелік обов'язкових адміністративних послуг, що мають надаватись через ЦНАП, буде затверджено Кабінетом Міністрів України;

– чітко передбачено, що всі чи окремі завдання адміністратора можуть покладатись на старосту чи інших посадових осіб органів місцевого самоврядування, що утворив ЦНАП.

Прийняття Закону України «Про адміністративні послуги» має сприяти «впорядкуванню та подальшому розвитку системи надання адміністративних послуг на чітко визначених правових засадах, що дасть змогу забезпечити потреби споживачів адміністративних послуг, захист гарантованих та охоронюваних законом їхніх прав та інтересів» [6, с. 11].

Щодо нормативного закріплення діяльності центру надання адміністративних послуг вагоме значення у формуванні даного механізму відіграє «Примірне положення про центр надання адміністративних послуг», затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 року [7]. Примірне положення регулювало низку питань діяльності центрів, зокрема: при яких органах державної влади та місцевого самоврядування можуть утворюватись центри; визначено завдання і права адміністратора. Хотілося би звернути увагу, що зміни до даної Постанови згідно із Законом № 943-IX не було внесено, адже пунктом 1 передбачається, що ЦНАП утворюється з метою забезпечення надання адміністративних послуг при райдержадміністраціях, тобто відповідні поправки підлягають внесенню.

До джерел правового регулювання діяльності центрів надання адміністративних послуг слід віднести і Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг», оскільки одним із призначень порталу адміністративних послуг є доступ суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги, суб'єктів їх надання і центри надання таких послуг [8].

Важливе місце в системі джерел надання адміністративних послуг займає Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» від 16 травня 2014 року № 523-р [9], адже ним безпосередньо було затверджено перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через ЦНАП. Визначальним для даного переліку стали зміни, які були затверджені Розпорядженням Кабінету Міністрів «Про внесення змін у додаток до розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523» від 17.02.2021 року № 123-р [10], адже ними було передбачено доповнення переліку адміністративних послуг соціальними послугами, такими як призначення пільги на оплату житла, комунальних послуг, прийняття рішення щодо надання соціальних послуг, призначення державної соціальної допомоги особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю та інші. Нині лише деякі центри надання адміністративних послуг уже надають соціальну послугу в складі ЦНАП, але законодавче закріплення даної можливості покращить ефективність адміністративних послуг, престиж держави в очах громадян, і, що саме головне, – адміністративні послуги будуть ставати доступніші та простіше для жителів громад, адже поєднання різних видів послуг в одній адміністративній будівлі – це значна допомога громадянам.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. У процесі аналізу нормативно-правової бази центрів надання адміністративних послуг стає зрозуміло, що система джерел досить розгалужена і залежить від функціоналу, що підлягає виконанню.

Слід зазначити, що чітка регламентація способу діяльності органів виконавчої влади під час надання адміністративних послуг має на меті унеможливити зловживання в здійсненні посадовими особами своїх повноважень, що у свою чергу сприятиме забезпеченню дотримання прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : від 28 черв. 1996 р. / Верховна Рада України. Відом. Верхов. Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лют. 2006 р. № 90-р. *Офіц. вісн. України*. 2006. № 7. Ст. 376.
3. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 лип. 2009 р. № 737. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/737-2009-%D0%BF#Text>
4. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 верес. 2012 р. № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>

5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі : Закон України від 03.11.2020 р. № 943-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/943-20#Text>

6. До проекту Закону України «Про адміністративні послуги» : пояснювальна записка від 9 листоп. 2011 р. / Адміністрація Президента України. *Офіційний вісник України*. 2012. № 76. Ст. 3067.

7. Примірне положення про центр надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 року № 118. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-%D0%BF#Text>

8. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 січ. 2013 р. № 13. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/13-2013-%D0%BF#Text>

9. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-%D1%80#Text>

10. Про внесення змін у додаток до розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523 : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 лютого 2021 р. № 123-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/123-2021-%D1%80#Text>