

ними стандартами. Узгодженість правових норм країн та спільнот, тобто адаптація національних законодавств, за умов необхідності упорядкування інформаційних відносин, зокрема в електронно-інформаційному середовищі, є досить актуальною та складною проблемою.

Водночас, державної і суспільної уваги вимагає і поглиблене вивчення питань розвитку інформаційного національного простору, як суспільного інформаційно-комунікаційного середовища. З огляду на те, що воно, безумовно, належить суспільству і дедалі більше набуває для людини і суспільства еволюційного значення, це також виключно важлива проблема.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Абдеев Р. Ф. Философия информационной цивилизации / Р. Ф. Абдеев. — М.: Знание, 1994. — 287 с.
2. Про Національну програму інформатизації: Закону України від 4 лютого 1998 року // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 27–28. — Ст. 181.
3. Про інформацію Закону України від 2 жовтня 1992 року // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 48. — Ст. 650.
4. Про Концепцію Національної програми інформатизації: Закон України від 4 лютого 1998 року // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 27–28. — Ст. 182.

УДК 342.951

Буханевич О. М., професор кафедри господарсько-правових дисциплін НУ державної податкової служби України, к.ю.н., доцент

Правове забезпечення діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг

Стаття присвячена дослідженню правового забезпечення діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг. Визначено позитивні та негативні аспекти нормативно-правового закріплення суб'єктів надання адміністративних послуг на сучасному етапі та окреслено основні напрями подальшого вдосконалення правового забезпечення даної сфери державного управління.

Ключові слова: адміністративні послуги, суб'єкти надання адміністративних послуг, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, посадові особи.

Статья посвящена исследованию правового обеспечения деятельности субъектов предоставления административных услуг. Определены положительные и отрицательные аспекты нормативно-правового закрепления субъектов предоставления административных услуг на современном этапе и намечены основные направления дальнейшего совершенствования правового обеспечения данной сферы государственного управления.

Ключевые слова: административные услуги, субъекты предоставления административных услуг, органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица.

This article is devoted to the research activities of the legal provision of administrative services. Positive and negative aspects of legal entities consolidation of administrative services at present and the main directions of further improving the legal support of the public administration.

Key words: administrative services, entities providing administrative services, government agencies, local governments, officials.

Постановка проблеми. Ефективне функціонування системи суб'єктів надання адміністративних послуг неможливе без належним чином відпрацьованих механізмів їх діяльності. Важливість цього питання пов'язана, в першу чергу з тим, що громадяни з метою реалізації своїх прав, свобод та законних інтересів найчастіше вступають у правовідносини з органами держави та органами місцевого самоврядування саме в рамках надання останніми адміністративних послуг. Законірно, що саме від того, наскільки якісними будуть ці послуги, залежатиме і оцінка ефективності діяльності державних органів. У зв'язку з цим особливою актуальності набуває питання вдосконалення правового забезпечення діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг.

Стан наукового дослідження. Питанням дослідження та удосконалення правового забезпечення надання адміністративних послуг присвячені праці таких вчених як В.Д. Бакуменко, І.П. Голосніченко, Е.Ф. Демський, І.В. Дроздова, І.Б. Коліушко, В.К. Колпаков, Г.М. Писаренко, О.В. Таможній, В.П. Тимошук, М.М. Шапоренко та ін. Водночас, на сьогодні багато питань у цій сфері залишається недостатньо з'ясованими. Одним із таких питань є потреба детального дослідження сучасного стану правового забезпечення діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг.

Метою цієї статті є аналіз правового забезпечення діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг, дослідження законодавства в цій сфері та виокремлення позитивних і проблемних аспектів сучасного стану розвитку даної сфери державного управління.

Виклад основного матеріалу. Законом України «Про адміністративні послуги» визначено коло суб'єктів, які можуть надавати адміністративні послуги. Це зокрема: 1) органи виконавчої влади; 2) інші державні органи; 3) органи влади Автономної Республіки Крим; 4) органи місцевого самоврядування; 5) посадові особи органу виконавчої влади, іншого державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування [1, п. 3 ст. 1]. Цей перелік є вичерпним. Законодавець використав саме інституційний критерій для формування переліку суб'єктів надання адміністративної послуги, а не функціональний критерій. Це означає, що за чинним Законом жодні інші суб'єкти не можуть надавати адміністративні послуги.

До органів виконавчої влади відносяться: Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи, місцеві державні адміністрації (обласні та районні, а також Київська та Севастопольська міські, і районні у містах Києві та Севастополі). На рівні центральних органів виконавчої влади основним суб'єктом надання адміністративних послуг має бути «служба» як орган, який згідно Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» утворюється у разі, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг [2, ст. 17]. Окремі адміністративні послуги можна знайти і в компетенції «центрального органів виконавчої влади зі спеціальним статусом» (Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України) [2, ст. 24].

Інші державні органи, які надають адміністративні послуги — це насамперед державні органи, які не віднесені до органів виконавчої влади (наприклад, Національний банк України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики тощо). При цьому ні законодавець (Верховна Рада України), ні судові органи, ні органи прокуратури — адміністративних послуг не надають.

Відповідно до чинного законодавства органами влади Автономної Республіки

Крим є: Верховна Рада Автономної Республіки Крим (представницький орган), Рада міністрів Автономної Республіки Крим та міністерства і республіканські комітети Автономної Республіки Крим (органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим) [3]. У свою чергу до органів місцевого самоврядування відносяться: 1) місцеві (сільські, селищні, міські) ради, місцеві голови та їх виконавчі органи; 2) районні та обласні ради – виборні органи, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст.

Окремим суб'єктом надання адміністративних послуг є посадові особи органу виконавчої влади, іншого державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги. Головним критерієм віднесення особи до кола посадових осіб є наявність в неї організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських функцій [4]. Зокрема, це: 1) державний реєстратор, який відповідно до Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» від імені держави здійснює державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців [5]; 2) державний реєстратор прав на нерухоме майно [6]. При цьому зауважимо, що коли державним реєстратором є нотаріус як спеціальний суб'єкт, то він не належить до числа посадових осіб у значенні п. 3 ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги».

Необхідно зазначити, що згідно ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» до суб'єктів надання адміністративних послуг не належать центри надання адміністративних послуг, хоча більшість потрібних громадянам послуг всіх рівнів органів влади (місцевої і державної) повинні надаватися у центрах надання адміністративних послуг. Відповідно до ч. 1 ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги» центр надання адміністративних послуг – це постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ виконавчого органу міської, селищної ради або Київської, Севастопольської міської державної адміністрації, районної, районної у містах Києві, Севастополі державної адміністрації, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг.

Із законодавчого визначення слідує, що центр надання адміністративних послуг юридично може мати два статуси: постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ. Статус постійно діючого робочого органу передбачає його формування із числа працівників (посадових та/або службових осіб) різних суб'єктів надання адміністративних послуг, в тому числі залучення до складу такого органу працівників (посадових та/або службових осіб) різних суб'єктів надання адміністративних послуг принаймні для консультування. Статус структурного підрозділу виконавчого органу міської, селищної ради, районної державної адміністрації передбачає, що така одиниця є окремим утворенням з власним штатним розписом та власним персоналом (насамперед, адміністраторами). Рішення про вибір статусу належить до компетенції органу, який утворює центр надання адміністративних послуг.

Відповідно до п. 1 Примірного положення про центр надання адміністративних послуг метою створення центрів надання адміністративних послуг є забезпечення надання адміністративних послуг [7]. Завданнями таких центрів є: 1) організація надання адміністративних послуг у найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань суб'єктів звернень; 2) спрощення процедури отримання адміністративних послуг та поліпшення якості їх надання; 3) забезпечення інформування суб'єктів звернень про вимоги та порядок надання адміністративних послуг, що надаються

через адміністратора [7]. У п. 5 Примірною положення про центр надання адміністративних послуг зазначено, що діяльність Центру направлена на забезпечення надання адміністративних послуг через адміністратора шляхом його взаємодії із суб'єктами надання адміністративних послуг [7]. З огляду на це можна зробити висновок, що центр надання адміністративних послуг безпосередньо не надає адміністративні послуги, він є лише посередником між суб'єктами звернення та суб'єктами надання таких послуг. Разом з тим, зауважимо, що адміністратори центрів надання адміністративних послуг у випадках визначених законом можуть безпосередньо надавати адміністративні послуги [1, ст. 13].

Варто звернути увагу, що підприємства, установи та організації незалежно від форм власності, інші суб'єкти не згадані у п. 3 ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги», не можуть надавати адміністративні послуги. Законодавець мав на меті обмежити коло суб'єктів надання адміністративних послуг, насамперед, виключити з нього різноманітні підприємства, установи, організації, в тому числі комунальної та державної форми власності. Обґрунтовувався такий підхід досить неоднозначною, часто недобросовісною, діяльністю таких суб'єктів господарювання. Адже останні дбали насамперед про заробляння коштів на послугах, не завжди правомірно.

Однак на практиці такі підприємства, установи, організації продовжують існувати. Наприклад, шляхом утворення посередника у вигляді державного підприємства використовує Державна міграційна служба України, зокрема, під час надання адміністративної послуги з видачі громадянам документів для виїзду за кордон. Зараз цю адміністративну послугу надає Державне підприємство «Документ», яке окремим розпорядженням Кабінету Міністрів України було передано зі сфери управління Міністерства внутрішніх справ України до Державної міграційної служби України. Зауважимо, що згідно ч. 7 ст. 20 Закону України «Про адміністративні послуги» діяльність ДП «Документ» з 1 січня 2013 року перебуває поза законом. Існування таких посередників, як ДП «Документ», призводить до суттєвих ризиків зростання системної корупції та стягнення нових необґрунтованих платежів зі суб'єктів звернення.

У цьому контексті доречно звернути увагу на законопроект від 22 грудня 2014 № 1580 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)», підготовлений Кабінетом Міністрів України [8]. Зокрема, ним пропонується внести зміни до законів «Про адміністративні послуги», «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» та «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень». Якщо ці поправки під виглядом дерегуляції бізнесу парламентарі ухвалить у другому читанні, то право надавати адміністративні послуги, окрім органів державної влади та місцевого самоврядування, зможуть отримати й інші особи з умовою сплати «інших платних послуг». Тобто, цим законопроектом пропонується затвердити стягнення нових необґрунтованих платежів зі суб'єктів звернення.

З цього приводу заступник Голови Правління Центру політико-правових реформ В.П. Тимошук цілком слушно зазначив, що така новація призведе до легалізації ситуації, яка виникла із діяльністю державного підприємства «Документ» у сфері управління Державної міграційної служби, що незаконно надає свої «послуги» за завищеними цінами при отриманні громадянами паспортів для виїзду за кордон та в інших паспортно-реєстраційних питаннях, та появи великої кількості таких «посередників-паразитів» в інших сферах. Адже у разі ухвалення цих змін до вищевказаних законів надання

адміністративних послуг буде здійснюватися різними державними, комунальними чи навіть приватними комерційними структурами, зі стягненням з громадян і бізнесу додаткових платежів [9]. Практику прихованого «заробляння» органами влади через фактично примусове надання додаткових послуг необхідно припинити.

Разом з тим, слід зазначити, що соціально-економічні та політичні процеси вносять нові корективи в діяльність суб'єктів надання адміністративних послуг. Корективи стосуються не лише їх структурно-організаційного забезпечення, а й, насамперед, ідеології функціонування. Її суть полягає не в жорсткому управлінні процесами розвитку суспільства, а в наданні послуг, сприянні соціально-економічному розвитку, служінні інтересам суспільства та людині. У зв'язку з цим основними напрямками державної політики у сфері надання адміністративних послуг мають бути: 1) дерегуляція та адміністративне спрощення, тобто загальне скорочення кількості адміністративних послуг; 2) децентралізація базових (найпопулярніших) адміністративних послуг, тобто їх делегування органам місцевого самоврядування; 3) впорядкування відносин з оплатою адміністративних послуг та подолання корупції і відомчих інтересів у цій сфері.

Насамперед, потребує вирішення питання щодо децентралізації адміністративних послуг. Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 року № 523 «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» територіальні підрозділи органів виконавчої влади мали передати частину своїх послуг до органів місцевого самоврядування при яких утворено центри надання адміністративних послуг [10]. Однак відповідних заходів від цих органів для виконання даного розпорядження Кабінету Міністрів України до цього часу зроблено не було.

Крім цього, процес передачі відповідних адміністративних послуг має багато перешкод: 1) законодавче закріплення повноважень з надання певних адміністративних послуг за конкретними категоріями посадових осіб (наприклад, реєстрацію бізнесу та реєстрацію прав на нерухоме майно мають здійснювати лише посадовці, які мають статус державного реєстратора, а реєстрацію земельних ділянок можуть виконувати тільки державні кадастрові реєстратори); 2) вимоги спеціального законодавства щодо виключних повноважень окремих органів державної влади (наприклад, обов'язкове накладення адміністративних стягнень посадовими особами Державної міграційної служби до осіб, які несвоєчасно отримують паспорт або клеюють фотокартку до паспорта); 3) вимоги законодавства щодо доступу до баз даних та реєстрів (наприклад, адміністратори центрів надання адміністративних послуг не мають права доступу до Державного земельного кадастру та Державного реєстру речових прав на нерухоме майно); 4) незавершеність роботи з формування багатьох державних реєстрів.

Висновок. Сучасний стан правового забезпечення суб'єктів надання адміністративних послуг потребує удосконалення та уніфікації. У ході реформи системи територіального управління в Україні має відбутися перерозподіл повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на користь останніх з метою наближення надання адміністративних послуг безпосередньо до їх споживачів, а також розвантаження центральних органів виконавчої влади від невластивих для них функцій оперативного господарського та соціального управління і створення умов для проведення більш ефективної політики у вирішенні питань загальнодержавного значення, здійснення цілеспрямованої стратегії соціально-економічного розвитку країни.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2013. — № 32. — Ст. 409.
2. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 38. — Ст. 385.
3. Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим: Закон України від 23 грудня 1998 року № 350-XIV // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 5-6. — Ст. 43.
4. Лист Міністерства юстиції України від 22 лютого 2013 року № 1332-0-26-13/11 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v13_1323-13
5. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців: Закон України від 15 травня 2003 року № 755-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 31-32. — Ст. 263.
6. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 1 липня 2004 року № 1952-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 51. — Ст. 553.
7. Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 року № 118 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-p>
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція): Проект Закону від 22 грудня 2014 року № 1580 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53076
9. Адміністративні послуги по-новому: узаконення поборів та додаткових платежів [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ua.racurs.ua/724-administrativni-poslugy-po-novomu-uzakonennya-poboriv-ta-dodatkovykh-plateziv>
10. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг: розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 року № 523 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-p>

