

ФУГЛЕВИЧ К. А.,
аспірант кафедри адміністративного
та фінансового права
(Національний університет
«Одеська юридична академія»)

УДК 342.924

ПРАВОВИЙ СТАТУС ЦЕНТРІВ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

У статті зроблено акцент на правовому статусі центру надання адміністративних послуг, розглянуто Центр надання адміністративних послуг як посередника між суб'єктами надання адміністративних послуг та суб'єктами звернення за наданням такої послуги, здійснено порівняння статусу адміністратора та керівника центру надання адміністративних послуг, визначено проблемні аспекти його правового статусу та перспективи подальших досліджень у цьому напрямку.

Ключові слова: адміністративна послуга, центр надання адміністративної послуги, адміністратор, керівник центру надання адміністративної послуги, суб'єкт звернення за наданням адміністративної послуги, суб'єкт надання адміністративної послуги, робочий орган, структурний підрозділ.

В статье сделано акцент на правовом статусе центра предоставления административных услуг, рассмотрен Центр предоставления административных услуг как посредник между субъектом предоставления административных услуг и субъектом обращения за предоставлением такой услуги, проведено сравнение статуса администратора и руководителя центра предоставления административных услуг, определены проблемные аспекты его правового статуса и перспективы дальнейших исследований в этом направлении.

Ключевые слова: административная услуга, Центр предоставления административной услуги, администратор, руководитель центра предоставления административной услуги, субъект обращения за предоставлением административной услуги, субъект предоставления административной услуги, рабочий орган, структурное подразделение.

The accent was focused on the legal status of the Centre of providing administrative services, considered the Center of providing administrative services as a mediator between the subject of an appeal in the providing administrative service and the subject in the providing administrative service in appeal of such kind of service, made the comparison of the status of administrator and the head of the center of providing administrative services, determined the problem aspects of the legal status of the second and the prospects of next research in this direction in this article.

Keywords: administrative service, the center of providing administrative services, administrator, the head of the center of providing administrative services, the subject of an appeal in the providing administrative service, the subject in the providing administrative service, the body of executive, the structural subdivision.

Вступ. Нині в Україні активно розвивається новий інститут адміністративного права – інститут надання адміністративних послуг, який ґрунтується на законі «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р., що став підставою для розвитку нового виду правовідносин. Учені активно включились в наукові дискусії з приводу термінологічного апарату нового інституту, з'ясування ознак та характерних особливостей адміністративних послуг, формування підстав для їх класифікації, розробки теоретичного підґрунтя механізму надання цих послуг. Разом із тим на сьогодні багато питань в цій сфері залишається недостатньо з'ясованими.

Одним із таких питань є проблема правового статусу суб'єктів надання адміністративної послуги. В п. 3 ст. 1 закону України «Про адміністративні послуги» визначено терміни «суб'єкт надання адміністративної послуги» та «суб'єкт звернення». При цьому в ст. 12 та ст. 13 цього нормативного акта досить специфічно визначається статус Центру надання адміністративної послуги (ЦНАП) та Адміністратора. Із тексту цих статей можна зробити висновок про те, що цей орган є посередником між суб'єктами надання адміністративної послуги та суб'єктами звернення. Така логічна схема вимагає більш доцільного дослідження суб'єктів надання, звернення та посередника між ними.

На сьогодні серед науковців статус Центрів надання адміністративних послуг є недостатньо дослідженим. У наукових виданнях лише нещодавно почали з'являтися перші спроби з'ясування організаційних аспектів створення та діяльності Центрів надання адміністративних послуг (практичний посібник за загальною редакцією В. Тимощука), узагальнення результатів діяльності цих органів (Н. Васильєва), виявлен-



ня особливостей правового регулювання процедури надання адміністративних послуг за принципом «єдине вікно», «єдиний офіс» (І. Федотова).

Постановка завдання. Метою даної статті є визначення правового статусу Центрів надання адміністративних послуг. Розглядаючи це питання, є доцільним з'ясувати також особливості статусу ключових посадових осіб Центрів, а саме адміністратора та керівника центру.

Результати дослідження. Ідея впровадження центрів надання адміністративних послуг почала реалізовуватися в Україні в 2009 р., коли було започатковано перші проекти створення центрів надання адміністративних послуг (універсамів послуг). Головною причиною та передумовою появи такої ідеї стало різноманіття структур, через які надавалися платні адміністративні послуги. Важливою необхідністю також було спрощення процедури отримання адміністративної послуги, формування єдиного переліку послуг, розмежування та відокремлення супутніх послуг. Таким чином, визначним етапом розвитку стало централізоване створення єдиних дозвільних центрів у сфері дозвільної діяльності, яка регулюється законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». В їх основу було закладено принцип організаційної єдності в одному приміщенні. До того ж з 2010 р. такий центр набув статусу робочого органу місцевої ради (її виконавчого органу) або місцевої державної адміністрації.

Серед авторів наукових праць, присвячених наданню адміністративної послуги, розглядаються два суб'єкти правовідносин у цій сфері. Так, Г. Писаренко відмічає, що суб'єктний склад відносин щодо надання адміністративних послуг включає «заявника» – фізичну чи юридичну особу, яка звернулася до уповноваженого державою суб'єкта з проханням виконати певну діяльність для задоволення певного інтересу, та «уповноваженого органу» – органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування, якого, згідно із законом, наділено повноваженнями надавати відповідні адміністративні послуги [12, с. 113]. Автор звертає увагу на необхідність реалізації принципу «єдиного офісу». При цьому щодо статусу такого офісу Г. Писаренко стверджує, що не слід керуватися вузьким тлумаченням «єдиного офісу» як місця одержання тих чи інших послуг. Під «єдиним офісом» слід розуміти спосіб організації роботи діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, що надають адміністративні послуги [12, с. 118]. Аналогічної думки дотримується І. Федотова, яка вважає, що «єдиний офіс» можна загалом визначити як місце, де у відповідь на свій запит заявники та інші особи, зацікавлені в послугах держави, можуть отримати всю необхідну інформацію щодо них та/або весь набір цих послуг. При цьому «єдиний офіс» – це і спосіб організації роботи діяльності тих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, що надають адміністративні послуги [13]. Таким чином, автор розмежує «єдиний офіс» та «єдине вікно». Формат «єдиного офісу» означає, що заявники можуть подати документи на одержання певних адміністративних послуг представникам дозвільних установ, які зосереджені в одному приміщенні чи будівлі. Формат «єдиного вікна» передбачає подання заявником пакета необхідних для отримання певних адміністративних послуг документів (зокрема, дозволів) відповідальній особі єдиного дозвільного офісу. Взаємодія між усіма необхідними інстанціями здійснюється без участі заявника, і насамкінець заявник одержує з рук того ж уповноваженого співробітника весь комплект документів, необхідних для провадження господарської діяльності, зокрема документи дозвільного характеру. На практиці ці два формати можуть існувати як окремо, так і поєднуватися у рамках однієї установи [13].

У проекті Закону України «Про адміністративні послуги» (реєстр. № 6020 від 29.01.2010 р.) пропонувався закріпити офіційний статус центрів надання адміністративних послуг як організаційної форми надання адміністративних послуг, за якої в одному приміщенні можна отримати максимально можливу кількість адміністративних послуг [5, с. 45].

Коллектив авторів на чолі з В. Тимошуком визначає статус універсамів адміністративних послуг як «установу централізованого надання споживачам адміністративних послуг, а також як створену на одному або декількох рівнях адміністративно-територіальних одиниць горизонтальну чи вертикально ієрархізовану сукупність установ, які можуть мати відокремлені (територіальні) філії та відрізнятися між собою за внутрішньою структурою, чисельністю і функціями персоналу» [14, с. 53].

У Законі України «Про адміністративні послуги» досить чітко визначено статус заявника – суб'єкти звернення, якими є юридичні та фізичні особи, та правовий статус суб'єкта надання адміністративної послуги – органи виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги [2]. При цьому Центр надання адміністративних послуг визначено як 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 із суб'єктами надання адміністративних послуг.

Із п. 1-2 Примірного положення про центр надання адміністративних послуг можна зробити висновок, що Центр надання адміністративних послуг – це постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ при Київській та Севастопольській міській, районній, районній у містах Києві та Севастополі дер-



ж адміністрації, міській раді (її виконавчому органі) міста обласного та/або республіканського (Автономної Республіки Крим) значення, а також міській та селищній раді (їх виконавчих органах) населених пунктів, які є адміністративними центрами областей, районів і Автономної Республіки Крим [4]. Як наслідок, у Положенні дублюється з певними розширеннями визначення, яке надається в законі.

У теорії права під правовим статусом в узагальненому вигляді прийнято розуміти сукупність прав та обов'язків суб'єктів, закріплених нормами галузей права. З урахуванням того, що мова йде про адміністративні послуги, можна стверджувати, що адміністративно-правовим статусом є сукупність прав та обов'язків суб'єктів, закріплених нормами адміністративного права. На думку Д. Бахрах, «суб'єктами адміністративного права потрібно визнати учасників управлінських відносин, які адміністративно-правовими нормами наділені правами й обов'язками, здатністю вступати в адміністративні правовідносини» [7, с. 7]. Т. Мецелик вважає, що суб'єкт адміністративного права – це самостійна, незалежна в межах закону правова особа (індивід, організація), якій властиві власні інтереси, цілі, воля (проявляється в адміністративній правосуб'єктності) та яка має здатність вступати в адміністративно-правові відносини [11, с. 160]. У Законі України «Про адміністративні послуги» визначено, що правовідносини щодо надання адміністративних послуг здійснюються між суб'єктами звернення та надання. При цьому Центр надання адміністративних послуг не визначено як суб'єкта, але вказано, що це постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ. Аналогічний підхід використовувався законодавцем і щодо визначення правового статусу дозвільного центру [3].

Слід звернути увагу на те, що в чинному законодавстві відсутнє офіційне закріплення терміну «робочий орган», хоча він зустрічається в багатьох нормативних актах різного рівня. У листі Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва було роз'яснено, що робочий орган «не є структурним підрозділом районної державної адміністрації або міського виконавчого комітету, а лише організаційним утворенням, яке забезпечує відповідну роботу місцевого дозвільного органу та державного адміністратора з питань видачі документів дозвільного характеру (переоформлення, видача дублікатів, анулювання) суб'єктам господарювання» [5].

Термін «структурний підрозділ» отримав значно більше поширення в нормативних актах. Найчастіше під ним розуміють структурну одиницю, філіал, центр, цех, дільницю, відділ, службу, бригаду, бюро, лабораторію, управління, які реалізують свої функції, права та обов'язки на підставі положень про них, що затверджуються в порядку, визначеному установчими документами.

У той же час у літературі дискусійного характеру набула проблема наділення структурних підрозділів статусом юридичної особи, сутність якої полягає у створенні складних юридичних осіб (наприклад, місцева державна адміністрація є юридичною особою, до її складу входить структурний підрозділ, який також є юридичною особою) [6]. Проте ні Закон України «Про адміністративні послуги», ні Примірне положення про центр надання адміністративних послуг такому центру статусу юридичної особи не надають.

За загальним правилом в п. 5 ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги» визначено співвідношення між структурним підрозділом та робочим органом: «У разі утворення центру надання адміністративних послуг як постійно діючого робочого органу для здійснення матеріально-технічного та організаційного забезпечення діяльності центру надання адміністративних послуг у структурі відповідної міської ради, міської, районної державної адміністрації утворюється відповідний структурний підрозділ (виконавчий орган), на який покладаються керівництво та відповідальність за організацію діяльності такого центру» [2].

Слід відмітити, що в адміністративному праві розроблялася концепція елементної складової правового статусу державних органів. Так, В. Малиновський вважає, що правовий статус органу як правового інституту складається з таких основних елементів: завдання та цілі, компетенція, відповідальність, порядок формування та процедури діяльності цих органів [10, с. 378].

У нормативно-правових актах офіційно закріплено статус Центру надання адміністративних послуг як посередника між суб'єктом звернення та суб'єктом надання адміністративної послуги. На думку Р. Колосова, в юридичній літературі виділяються два підходи до розуміння терміна «посередництво». Згідно з першим посередництво розглядається у вузькому значенні й означає здійснення лише фактичних послуг. Другий підхід полягає в широкому тлумаченні терміна «посередництво» й охоплює надання діям не тільки фактичного, а й юридичного характеру [9, с. 70]. Інститут посередництва в адміністративному праві є недостатньо розробленим. Окремі дослідники зачіпали деякі адміністративні аспекти в питаннях посередництва у працевлаштуванні (А. Ковал, Г. Денисова), значно більше уваги приділялося митному посередництву (Є. Додін, А. Мазур, Д. Приймаченко, В. Прокопенко, І. Світлак, І. Федотова).

ЦНАП безпосередньо не надає адміністративні послуги, він є лише посередником між суб'єктом звернення та суб'єктом надання такої послуги. Це підтверджується метою та завданнями ЦНАП, які визначено в Примірному положенні про центр надання адміністративних послуг. Метою створення є забезпечення надання адміністративних послуг. Завданнями створення є такі: організація надання адміністративних послуг у найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань суб'єктів звернень; спрощення процедури отримання адміністративних послуг та поліпшення якості їх надання; забезпечення інформування суб'єктів звернень про вимоги та порядок надання адміністративних послуг, що надаються через адміністратора [4].



У п. 5 Примірного положення чітко визначається, що діяльність Центру направлена на забезпечення надання адміністративних послуг через адміністратора шляхом його взаємодії із суб'єктами надання адміністративних послуг.

Цілями ЦНАП є наступні: забезпечення зручності, швидкості і професіоналізму в обслуговуванні суб'єктів звернення; надання максимуму адміністративних послуг в одному місці; надання погоджень та висновків без безпосереднього залучення суб'єкта звернення; скорочення термінів надання адміністративних послуг; покращення доступу до інформації та отримання консультації з будь-яких питань, які стосуються надання адміністративних послуг.

ЦНАП створюється на підставі рішення відповідного державного органу чи органу місцевого самоврядування як окремий робочий орган чи структурний підрозділ існуючого органу. Центр у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України, рішеннями центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, положенням про центр [4].

Важливо відмітити, що ЦНАП самостійно не може визначити перелік адміністративних послуг, які можуть надаватися через нього. Це право надано органу (посадовій особі), за рішенням якого створюється такий центр.

У п. 1 ст. 13 Закону України «Про адміністративні послуги» визначено статус адміністратора – це посадова особа органу, що утворив центр надання адміністративних послуг, яка організовує надання адміністративних послуг шляхом взаємодії із суб'єктами надання адміністративних послуг і до якої звертається суб'єкт звернення для отримання такої послуги безпосередньо в центрі надання адміністративних послуг [2]. Нарешті, в п. 15 Примірного положення визначено статус ще однієї посадової особи – керівника структурного підрозділу (центру). На нього покладається функція керівництва та відповідальність за організацію діяльності центру [4].

Аналізуючи та порівнюючи статуси адміністратора та керівника ЦНАП, слід відмітити, що адміністратор має іменну печатку (штамп) із зазначенням його прізвища, імені, по батькові та найменування центру надання адміністративних послуг. Щодо керівника ЦНАП та наявності у нього печатки нічого не вказано ні в законі, ні в Примірному положенні. Наостанок у цих нормативних актах також не прописано процедуру розгляду скарг керівником на адміністратора.

На сьогодні в Україні створено Реєстр адміністративних послуг, на черзі прийняття Закону України «Про перелік адміністративних послуг». При цьому у нас переважає галузевий підхід до групування послуг, а за кордоном отримало поширення їх групування за моделлю так званих «життєвих ситуацій» (переїзд в інше місто, одруження, народження дитини, вихід на пенсію, викрадення гаманця з документами тощо) [14, с. 58].

Висновки. Після проведеного аналізу на підставі результатів дослідження зроблено висновок про те, що дослідження правового статусу Центру надання адміністративних послуг в Україні знаходяться на початковій стадії. Адже законодавством закріплено статус ЦНАП як постійно діючого робочого органу або структурного підрозділу 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 із суб'єктами надання адміністративних послуг. Мова йде про те, що ЦНАП виступає посередником між суб'єктом звернення та суб'єктом надання адміністративної послуги. При цьому недостатньо врегульованим є статус робочого органу і структурного підрозділу та їх керівника.

Перспективним у найближчому майбутньому вважається дослідження статусу адміністратора як посадової особи ЦНАП та його відповідальності.

Дані висновки можуть бути використані надалі для дослідження проблем інституту адміністративних послуг та суміжних із цим питанням проблем.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI: [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
3. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 06.09.2005 № 2806-IV: [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2806-15>.
4. Примірне положення про про центр надання адміністративних послуг: Постанова КМУ № 118 від 20 лютого 2013 р.: [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-%D0%BF/page8#n8>.
5. Роз'яснення терміну «робочий орган» відповідно до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» та ін.: Лист Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва: [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.dktr.gov.ua/info/142>.



6. Андреев С.О., Помазан М.О. Проблема наявності статусу юридичної особи у структурних підрозділах місцевих держадміністрацій та шляхи її вирішення / С.О.Андреев, М.О.Помазан [Текст] // Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля. – 2012. – Вип. 14: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vsunu/2012_14_1/Andreev.pdf.
7. Бахрах Д.Н. Очерки теории российского права / Бахрах Д.Н. – М.: Норма, 2008. – 288 с.
8. Васильева Н.В. Вітчизняний досвід діяльності центрів надання адміністративних послуг / Н.В. Васильева [Текст] // Наукові розвідки з державного та муніципального управління. – 2011. – №1: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/Portal/Soc_gum/Nrzd/2011_1/20.pdf.
9. Колосов Р.В. Поняття «посередництво» у законодавстві та доктрині цивільного та господарського права: порівняльно-правовий аспект [Текст] / Р.В. Колосов // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 3. – С. 65-71.
10. Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник [Текст] / В.Я. Малиновський. – 2-ге вид., доп. та перероб. – К.: Атіка, 2003. – 576 с.
11. Мацелик Т.О. Суб'єкти адміністративного права: поняття та види [Текст] / Т.О. Мацелик // Науковий вісник Національного університету ДПС України. – 2009. – №3. – С. 159-164.
12. Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти [Текст]: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Г.М. Писаренко. – О., 2006. – 196 с.
13. Федотова І.О. Правове регулювання процедури надання адміністративних послуг митними органами України за принципом «єдине вікно», «єдиний офіс№» / І.О. Федотова [Текст] // Вісник Академії митної служби України. – 2010. – №1: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/Portal/Soc_gum/Vamsu_pravo/2010_1/Fedotova.htm.
14. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності: Практичний посібник / [Бригілевич І.І., Ванько С.І., Загайний В.А., Колиушко І.Б., Курінний О.В., Стоян В.О., Тимошук В.П., Шиманке Д.] / За заг. ред. Тимошука В.П. – Київ, СПД Москаленко О.М., 2010. – 440 с.

