

СТЕПАНЕНКО К. В.,кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри загальноправових
дисциплін*(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)*

УДК 342.924

**СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ
НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ, ЩО РЕГУЛЮЮТЬ ПРАВОВІДНОСИНИ
У СФЕРІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ**

У статті проаналізовано сучасний стан нормативно-правових актів, що регулюють правовідносини у сфері надання адміністративних послуг в Україні. Визначено систему нормативно-правових актів, які регулюють правовідносини у сфері надання адміністративних послуг в Україні, підкреслено позитивні та проблемні положення Закону України «Про адміністративні послуги». Надано пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правових актів у сфері надання адміністративних послуг в Україні.

Ключові слова: адміністративні послуги, нормативно-правові акти, правовідносини у сфері надання адміністративних послуг в Україні, децентралізація влади.

В статье проанализировано современное состояние нормативно-правовых актов, регулирующих правоотношения в сфере предоставления административных услуг в Украине. Определена система нормативно-правовых актов, регулирующих правоотношения в сфере предоставления административных услуг в Украине, подчеркнуты положительные и проблемные положения Закона Украины «Об административных услугах». Даны предложения по совершенствованию нормативно-правовых актов в сфере предоставления административных услуг в Украине.

Ключевые слова: административные услуги, нормативно-правовые акты, правоотношения в сфере предоставления административных услуг в Украине, децентрализация власти.

The article examines the current state of normative legal acts, regulating legal relations in the sphere of providing administrative services in Ukraine. Determine the system of normative legal acts, regulating legal relations in the sphere of providing administrative services in Ukraine, highlighting the positive and problematic provisions of the law of Ukraine "On administrative services". Receive suggestions on improving the normative-legal acts in the sphere of providing administrative services in Ukraine.

Key words: administrative services, normative-legal acts, legal relations in the sphere of providing administrative services in Ukraine, decentralization of power.

Вступ. Реформа децентралізації влади, що триває в Україні, передбачає передачу повноважень і ресурсів нижчим рівням публічного управління. У цьому контексті створення зручних і доступних умов для отримання громадянами адміністративних послуг у регіонах України є одним із головних завдань, які мають вирішувати органи влади на місцях. Адже саме за якістю цих послуг формується громадська думка щодо здатності місцевої влади бути ефективним регулятором сучасних соціальних відносин. Реалізація цього завдання є особли-



во актуальною для України на сучасному етапі її розвитку, оскільки в ній система надання адміністративних послуг залишається недостатньо прозорою, раціональною й ефективною.

Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» центри надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) розпочали свою роботу 1 січня 2014 р. Створення таких центрів мало на меті полегшення процесу отримання адміністративної послуги громадянами, зокрема через звернення лише до однієї установи. Перевагою є те, що громадянин звертається за отриманням будь-якої адміністративної послуги до адміністратора, який працює в ЦНАП, і результат адміністративної послуги також отримує в адміністратора ЦНАП або поштою. Таким чином, зменшуються корупційні ризики за рахунок усунення особистого контакту заявника з представником органу влади, відповідального за надання послуги. Безумовно, така корисна для сучасної України реформа потребує якісного правового регулювання за допомогою відповідної сукупності нормативно-правових актів, які підлягають уніфікації та вдосконаленню.

Проблемні питання з організації надання адміністративних послуг в Україні, зокрема й щодо розвитку законодавства в цій сфері, розглядали В. Авер'янов, К. Афанасєв, Б. Борисов, О. Вінніков, В. Гарашук, Н. Гнидюк, І. Голосніченко, Я. Гонцяж, В. Долечек, В. Євдокименко, І. Ібрагімова, Р. Калюжний, А. Каляєв, В. Кампо, А. Кірмач, В. Кудря, Т. Коломоєць, І. Коліушко, Р. Куйбіда, І. Лазарев, А. Ластовецький, М. Лесечко, А. Ліпінцев, Н. Нижник, О. Пастух, В. Петренко, Г. Писаренко, О. Поляк, В. Тимошук, О. Харитонова, В. Ципук, А. Чемерис, Х. Ярмакі та інші вчені. Однак питання вдосконалення нормативно-правових актів, що діють у сфері надання адміністративних послуг, потребує окремої уваги, особливо в контексті реформи децентралізації, що впроваджується в Україні. Зазначені обставини обумовили вибір теми статті та свідчать про її актуальність як для теоретичного аналізу правових передумов розширення й покращення якості надання адміністративних послуг, так і для визначення нових підходів щодо розвитку та вдосконалення цього напрямку діяльності місцевих органів влади.

Постановка завдання. Метою статті є визначення сучасного стану нормативно-правових актів, які регулюють правовідносини у сфері надання адміністративних послуг в Україні. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання: а) проаналізувати стан законодавства, що регулює правовідносини у сфері надання адміністративних послуг в Україні; б) визначити переваги й недоліки нормативно-правових актів, які регулюють правовідносини у сфері надання адміністративних послуг в Україні на місцях; в) надати пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правових актів у сфері надання адміністративних послуг в Україні.

Результати дослідження. Більшість вітчизняних нормативно-правових актів, що регулюють правовідносини у сфері надання адміністративних послуг в Україні, було прийнято нещодавно на хвилі впровадження адміністративної реформи та перетворення пострадянської держави на сучасну країну з мобільним державним апаратом, який надає громадянам сервісні послуги. Проте сьогодні можна говорити про створення певної підсистеми, яка містить саме джерела національного права для регулювання цієї важливої сфери публічного адміністрування. При цьому норми, що регулюють правовідносини у сфері надання адміністративних послуг в Україні, повинні відповідати принципу визначеності. Право здатне встановлювати певні орієнтири лише за тих умов, коли воно саме є чітким і зрозумілим. Із цього постає вимога семантичної однозначності правових норм: вони повинні чітко визначати права й обов'язки, пов'язані з юридичною відповідальністю, чітко вказувати на правові наслідки певного діяння (ідеал «виваженості» права) [1, с. 16–17].

Головним об'єктом правовідносин, що виникають у сфері надання адміністративних послуг в Україні, є безпосередньо порядок надання відповідних державних послуг громадянам та юридичним особам, спрямований, з одного боку, на спрощення механізму об'єктивних взаємовідносин людини з державою, а з іншого – на укріплення принципу правової держави, який у сучасному цивілізованому світі є визначальним.

У більшості європейських країн центри з надання послуг функціонують із початку 1990-х рр. та є головним показником ефективності адміністрації. Ідея створення офісів для



громадян, або універсамів послуг, виникла під час запровадження «нової моделі управління», коли органи влади було перетворено на заклади з надання послуг. З метою отримання громадянином без ускладнень, швидко та за можливості в межах одного візиту адміністративної послуги в багатьох європейських країнах було розроблено модель єдиного офісу для громадян («one-stop-shop»). Характерно, що ініціативу втілення в життя такої інновації передавали здебільшого на місця, вона була органічним додатком децентралізованої моделі організації влади. Так, на початку запровадження мережі центрів із надання адміністративних послуг у Федеративній Республіці Німеччина офіси для громадян у Федеративній Республіці Німеччина набагато повільніше утворювались у великих містах, ніж у малих. Проте, наприклад, у Берліні нині вже 46 таких офісів. Ініціативи зі створення таких офісів у Федеративній Республіці Німеччина було віднесено на розсуд муніципалітетів, оскільки ні спеціального законодавства, ні урядових (федеральних чи земельних) програм із цієї тематики не було. Отже, більшість міст запроваджували такі установи на власний розсуд, тому практика має багато особливостей [2, с. 243].

Серед останніх прикладів вдалого реформування державних інститутів, зокрема й у напрямі створення регіональних сервісних центрів, можна згадати створення в Грузії так званих Будинків Юстиції. Будинок Юстиції – це державна установа, особливість якої полягає в концентрації низки державних послуг в одній будівлі. У цьому сервісному центрі об'єднуються такі організації, як Палата нотаріусів Грузії, Національне агентство публічного реєстру, Агентство цивільного реєстру, Національний архів та Національне бюро з виконання судових рішень. Метою Будинку Юстиції є видача документації та здійснення обслуговування, що перебуває у винятковому віданні держави (Будинок Юстиції об'єднує більше 300 сервісів).

3 червня 2015 р. в Києві на семінарі-тренінгу «Роль громадськості у покращенні якості надання адміністративних послуг» було визначено основні напрями реформування системи надання адміністративних послуг: дерегуляцію, децентралізацію, створення ЦНАП, упорядкування оплати за адміністративні послуги та створення бази для надання послуг електронним способом [3]. Впровадження цих напрямів має кореспондуватись із традиційними для зарубіжних країн *формами* надання державно-сервісних послуг: створенням на базі місцевих органів влади (органів виконавчої влади чи місцевого самоврядування) відповідних веб-ресурсів із надання адміністративних послуг та відкриттям відповідних установ (супермаркетів адмінпослуг) в адміністративно-територіальних одиницях. Безумовно, окреслені напрями реформування системи надання адміністративних послуг обумовлюють необхідність проведення ревізії нормативно-правових актів, які регулюють правовідносини у сфері надання адміністративних послуг в Україні, а також змушують акумулювати зусилля для подолання певних колізій, що уповільнюють правозастосування, та визначення перспектив удосконалення актів, які діють у цій сфері.

Варто визнати, що протягом останнього часу в Україні було здійснено низку заходів нормативно-правового характеру з метою реформування системи адміністративних послуг. Зокрема, було прийнято Закон України «Про адміністративні послуги», Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг» від 3 січня 2013 р. № 13, Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг» від 30 січня 2013 р. № 57, Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг» від 20 лютого 2013 р. № 118, Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги» від 30 січня 2013 р. № 44, Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо реформування системи надання адміністративних послуг» від 26 жовтня 2011 р. № 1076-р та інші акти. Можна стверджувати, що існує достатня нормативно-правова база, здатна створити правове поле для забезпечення цього напрямку державної політики, зокрема й на регіональному рівні.

Безумовно, головним законодавчим актом, який регулює правовідносини у сфері надання адміністративних послуг, є Закон України «Про адміністративні послуги», який було



ухвалено 6 вересня 2012 р. Він містить чимало *позитивних новацій*, насамперед впровадження ідеї служіння держави громадянам, забезпечення реалізації прав громадян і суб'єктів господарювання через надання адміністративних послуг. Згаданий закон вимагає від органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій утворення ЦНАП, які повинні створити більш зручні й доступні умови спілкування громадян із владою. Сьогодні розпочато розбудову мережі ЦНАП, які працюють за принципом «єдиного вікна». У 2013 р. кількість ЦНАП зросла втричі [4].

Законом України «Про адміністративні послуги» заборонено вимагання від особи документів та інформації, якою вже володіють суб'єкти надання адміністративних послуг або яку вони можуть отримати самостійно (звичайно, за згодою особи). Згаданий закон передбачає впорядкування внутрішніх процедур надання адміністративних послуг (через запровадження технологічних карток послуг) і надання зручної інформації для споживачів послуг (через встановлення обов'язку широкого інформування та запровадження інформаційних карток адміністративних послуг). Закон України «Про адміністративні послуги» вводить поняття адміністративного збору як єдиної плати за адміністративну послугу (замість державного мита, реєстраційних зборів тощо).

Крім цього, Закон України «Про адміністративні послуги» зобов'язує Кабінет Міністрів України затвердити перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через ЦНАП. Це може бути першим реальним кроком до децентралізації виконання функцій із надання адміністративних послуг, передачі їх на рівень органів місцевого самоврядування, у тому числі шляхом делегування (зокрема, ідеться про функції з реєстрації місця проживання й видачі паспортів громадянам, реєстрації транспортних засобів тощо).

У Законі України «Про адміністративні послуги» є також деякі *дискусійні та проблемні положення*. Так, відразу бачимо неузгодженість Закону України «Про адміністративні послуги» та Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». Відповідно до чинного законодавства ще до створення ЦНАП в Україні почали працювати єдині дозвільні центри (далі – ЄДЦ), у яких суб'єкти господарювання (юридичні та фізичні особи-підприємці) отримували дозвільні, реєстраційні документи, подавали декларації тощо. Певним чином ЄДЦ стали прообразом ЦНАП, проте обслуговували винятково суб'єктів господарювання. Позитивну практику було враховано, і після набрання чинності Законом України «Про адміністративні послуги» ЄДЦ мали стати невід'ємним елементом ЦНАП, проте виникла низка практичних проблем. Наприклад, існувало обмеження у виконанні державними адміністраторами дозвільного центру функцій адміністраторів ЦНАП.

Не зовсім реалістичною є норма про визначення законом переліку адміністративних послуг. Адже останній може включати сотні позицій, тому забезпечити повноту такого регулювання, його актуальність і стабільність буде вкрай складно. Замість критерію «собівартість (фактичних витрат) надання послуги» як максимального розміру плати за адміністративну послугу (адміністративного збору) у Законі України «Про адміністративні послуги» закладено незрозумілий критерій «соціальне та економічне значення». При цьому не визначено чітку верхню межу для встановлення плати за адміністративні послуги. Особливо насторожують перехідні положення Закону України «Про адміністративні послуги», якими передбачено завдання включити до Податкового кодексу України положення щодо державного мита. Це створює загрозу, що за адміністративну послугу, крім адміністративного збору, буде стягуватися також державне мито, можливо, й інші види плати. Дискусійним є підхід, за яким робота ЦНАП має здійснюватись лише через «адміністраторів». Якщо для великих міст і районів це правило є повністю виправданим, то для менших міст і районів формування складу адміністраторів може становити серйозну проблему.

Однією з визначальних перешкод на шляху до створення ефективного універсального механізму надання адміністративних послуг є відсутність нормативно-правових актів, які повинні врегулювати певні сегменти цього процесу. І якщо низку актів, які стосуються роботи ЦНАП та які має ухвалити Кабінет Міністрів України, не буде прийнято вчасно, це призведе до проблем зі своєчасним створенням ЦНАП і подальшим їх функціонуванням.



Власне, такі проблеми вже мають місце через затягування з ухваленням Кабінетом Міністрів України Переліку адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через ЦНАП. Чимало ЦНАП не мають затверджених регламентів, переліку послуг чи інформаційних і технологічних карток, хоча вони мають бути затверджені відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» [5].

Важливо наголосити, що без ухвалення Адміністративно-процедурного кодексу України та Закону України «Про адміністративний збір» правове регулювання адміністративних послуг зберігає багато прогалин, насамперед щодо процедури надання таких послуг та визначення їх платності/безоплатності, конкретних розмірів плати тощо.

Для впровадження Закону України «Про адміністративні послуги» необхідні значні зусилля влади на всіх рівнях, а також фінансові ресурси (насамперед для створення ЦНАП, Єдиного державного порталу адміністративних послуг). Проте фінансування цих потреб здійснюється в дуже обмеженому обсязі, що зумовлює ризик неналежного виконання вимог Закону України «Про адміністративні послуги». Однак варто констатувати, що цей закон уже набув чинності, у багатьох містах відбуваються активні процеси реформування сфери адміністративних послуг, насамперед через утворення центрів надання адміністративних послуг.

Висновки. Реформа адміністративного права, узгодження публічних взаємовідносин із європейськими стандартами зумовлюють пошук ефективних механізмів виконання нашою державою головного обов'язку – забезпечення прав і свобод людини й громадянина. Впровадження в сучасній Україні ідеї децентралізації влади передбачає передачу значної частини повноважень на місце, створення економічно й соціально розвинених територіальних громад, у зв'язку із чим організація мережі центрів із надання адміністративних послуг є вкрай важливим та актуальним питанням. Стан нормативно-правового забезпечення механізму надання адміністративних послуг в Україні можна визнати задовільним. Проте потребує вдосконалення низка законодавчих актів, зокрема й Закон України «Про адміністративні послуги», який регулює правовідносини в цій сфері. Для оптимізації процедури надання адміністративно-сервісних послуг необхідно також ухвалити Адміністративно-процедурний кодекс України та Закон України «Про адміністративний збір».

Список використаних джерел:

1. Дія права: інтегративний аспект : [монографія] / [Ю. Шемшученко, Н. Оніщенко, Є. Кубко та ін.] / відп. ред. Н. Оніщенко. – К. : Юридична думка, 2010. – 360 с.
2. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності : [практ. посібник] / [І. Бригілевич, С. Ванько, В. Загайний та ін.] / за заг. ред. В. Тимошука. – 2-ге вид., доопрац. – К. : СПД Москаленко О.М., 2011. – 432 с.
3. Громадськість обговорювала шляхи поліпшення якості адміністративних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo.org.ua/administratywni-posluhy/1936-anons-rol-hromadskosti-u-pokrashchenni-iakosti-nadannia-administratyvnykh-posluh.html>.
4. Джига Т. Стан та проблеми реформування системи адміністративних послуг в Україні: аналітична записка / Т. Джига [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1373>.
5. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 6 вересня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 48. – Ст. 483.

