

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

### ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE REALIZATION OF PUBLIC-SERVICE ACTIVITY BY LOCAL GOVERNMENT BODIES

Спицька Л.В.,  
к.психол.н.

*Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля*

У статті аналізується питання адміністративно-правового забезпечення здійснення публічно-сервісної діяльності органами місцевого самоврядування у світлі реформування сфери адміністративних послуг шляхом їх децентралізації. Висвітлюються прогресивні напрями та проблеми, що гальмують якісне надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг та пропонуються шляхи їх вирішення.

**Ключові слова:** адміністративна послуга, публічно-сервісна діяльність, об'єднання територіальної громади, ЦНАП, органи місцевого самоврядування, адміністратор.

В статье анализируется административно-правовое обеспечение осуществления публично-сервисной деятельности органами местного самоуправления в свете реформирования сферы административных услуг путем их децентрализации. Освещаются прогрессивные направления и проблемы, тормозящие качественное предоставление административных услуг через центры предоставления административных услуг предлагаются пути их решения.

**Ключевые слова:** административная услуга, публично-сервисная деятельность, объединение территориальной общины, ЦНАП, органы местного самоуправления, администратор.

The article analyses the administrative and legal support for the implementation of public service activities by local governments in the light of reforming the sphere of administrative services through their decentralization. The progressive directions and problems hindering the qualitative provision of administrative services through the centres for the provision of administrative services are offered ways to solve them.

**Key words:** administrative service, public service, association of the territorial community, CNAP, local self-government bodies, administrator.

Здійснення адміністративної реформи в Україні спрямоване на оновлення системи виконавчої та представницької влади, а також орієнтоване на встановлення нових стандартів взаємодії органів державної влади і громадян, основою яких є забезпечення дотримання і захисту прав та свобод людини, гарантованих Конституцією. Насамперед йдеться про те, що «виконавча влада, реалізуючи призначення демократичної, соціальної правової держави, створює умови для реалізації прав і свобод громадян, а також надання їм широкого кола державних, у тому числі адміністративних, послуг» [1; 9].

Як зауважує В. Авер'янов, «термін «адміністративні послуги» спрямований не на виокремлення нового виду відносин між державними органами і приватними (фізичними і юридичними) особами, а на змістовну переоцінку характеру їхніх взаємовідносин. Адже владне розпорядництво з боку державних органів, їх посадових осіб – це один формат оцінки їх відносин з громадянами чи юридичними особами, а надання тими самими суб'єктами адміністративних послуг останнім – зовсім інший» [2, с.38].

Питання регулювання публічно-сервісної діяльності стали предметом дослідження таких науковців, як: В. Авер'янов, К. Афанасьєв, О. Бандурка, В. Бевзенко, І. Голосніченко, С. Ківалов, І. Коліушко, Т. Коломоєць, О. Кузьменко, Р. Мельник, С. Мосьондз, Н. Нижник, В. Олефір, С. Петков, Є. Соболев, М. Тищенко, В. Шкарупа та інші.

Протягом життя особа з різних причин вступає у відносини з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, наприклад, відносини з приводу державної реєстрації місця проживання, речових прав на нерухоме майно, земельних ділянок, отримання паспортних послуг, документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності тощо. Отже йдеться про адміністративні послуги, які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування відповідно до наданих їм владних повноважень.

У цьому контексті адміністративні послуги є елементом відносин зазначених органів з особою та являють собою результат нормативно визначеної діяльності суб'єктів

надання адміністративних послуг шляхом здійснення ними владних повноважень, спрямованих на реалізацію прав та забезпечення законних інтересів громадян. По суті, надання цих послуг є обов'язком держави, пов'язаним зі створенням умов для реалізації фізичними та юридичними особами їх прав, свобод і законних інтересів, що відповідає концепції сервісної держави.

Одним зі способів реформування сфери адміністративних послуг є їх децентралізація, тобто передача окремих завдань і функцій з рівня центральних органів на місце. Цей демократичний процес спрямований насамперед на спрощення процедури доступу громадян до отримання послуг, забезпечення прозорості та відкритості розгляду звернень, покращення якості їх надання і у підсумку – розширення участі територіальних громад у здійсненні публічно-сервісної діяльності.

Адміністративні послуги надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо або через центри надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), які є постійно діючим робочим органом або структурним підрозділом місцевої державної адміністрації чи органу місцевого самоврядування, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг [3].

До органів, які можуть створювати ЦНАП, Закон України «Про адміністративні послуги» відносять Київську міську державну адміністрацію; Севастопольську міську державну адміністрацію; районну державну адміністрацію; районну у місті Києві державну адміністрацію; районну у місті Севастополі державну адміністрацію; виконавчий орган міської ради міста обласного, республіканського Автономної Республіки Крим значення.

Слід зауважити, що реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації вплинула й на процес створення ЦНАП, зокрема їх організацію при виконавчих органах міських міст районного значення, селищних, сільських рад у разі прийняття відповідними радами такого рішення [3]. Такі зміни у законодавстві були обумовлені формуванням об'єднаних територіальних громад (ОТГ), кількість яких

на 01.06.2017 становила 413 ОТГ [4]. Крім того, протягом 2016–2017 рр в Україні в ОТГ було утворено 51 ЦНАП, багато з яких коштом проектів та програм міжнародної технічної допомоги: проект ЄС/ПРООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду»; проект GIZ «Реформа управління на Сході України»; програми U-LEAD з Європою [5, с. 36].

Зауважимо, що практика створення таких ЦНАПів є позитивною, оскільки спрямована на забезпечення дотримання принципу належної територіальної доступності адміністративних послуг для населення ОТГ. Також створення ЦНАПів ОТГ є перспективним з огляду на проведення реформи децентралізації та адміністративно-територіального устрою, метою якої є передача повноважень з надання більшості адміністративних послуг органам місцевого самоврядування. Однак на сьогодні ця діяльність не має належного адміністративно-правового забезпечення. Так, законодавчо не закріплене поняття міськрайонний, селищно-районний ЦНАП, не регламентовано порядок утворення ЦНАПів ОТГ, що потребує внесення змін до чинного законодавства.

Закон передбачає також, що перелік послуг, які надають ЦНАП, визначається органом, який прийняв рішення про утворення центру надання адміністративних послуг, включаючи адміністративні послуги органів виконавчої влади, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України. До того ж слід акцентувати, що цей перелік не є усталеним, він постійно розширюється, що є реакцією на вимоги часу. Так, перший перелік, який містив 52 послуги, був затверджений відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» від 16.05.2014 № 523. До основних послуг Розпорядження відносило послуги з питань державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців; державної реєстрації речових прав на нерухоме майно; державної реєстрації земельних ділянок та видачі відомостей з Держгеокадастру; реєстрації місця проживання; паспортних послуг; документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності [6]. З огляду на розвиток сфери надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, розширення компетенції ЦНАП, згідно з Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 року № 523» від 11.10.2017 № 782 перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через ЦНАП, було доповнено послугами, пов'язаними з державною реєстрацією актів цивільного стану; адміністративними послугами соціального характеру; державною реєстрацією транспортних засобів та видачею посвідчень водія. Однак слід зауважити, що це розпорядження КМУ має рекомендаційний характер і перелік послуг затверджується рішенням органу, який утворив ЦНАП з урахуванням популярності тієї чи іншої послуги та можливостей їх надання на рівні відповідного ЦНАП. Так, на сьогодні, за даними, розміщеними на офіційних веб-сайтах, ЦНАП виконавчого комітету Харківської міської ради надає 127 адміністративних послуг, Львівської – 244, Полтавської – 69, Маріупольської – 186, Золотоноської – 122, м. Кропивницький – 89 тощо.

Пріоритетним завданням діяльності ЦНАП є надання якісних адміністративних послуг населенню, що пов'язано насамперед з такими критеріями, як компетентність адміністраторів, швидкість та своєчасність надання послуги, дотримання принципів «єдиного вікна», прозорості, доступності послуги тощо.

За своєю суттю ідея створення ЦНАП полягає у наданні всіх необхідних для споживачів адміністративних послуг в одному зручному для них місці. З огляду на це, робота ЦНАПів повинна будуватися за принципами «єдиного вікна» та «єдиного офісу», згідно з якими отримувачі

послуги звертаються до не до різних інстанцій, а до одного відповідного органу (ЦНАПу). На сьогодні, відповідно до законодавства, адміністративні послуги можуть надаватися ЦНАПами як в інтегрованих офісах, так і в окремих відомчих підрозділах різних міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, тобто їх надання дублюється різними органами, що спричиняє певні труднощі у роботі ЦНАПів навіть за умови, що такі послуги надаються останніми. На практиці представники відповідних суб'єктів надання адміністративних послуг знаходяться у ЦНАПі лише у визначені дні та години. Так, наприклад, відповідно до інформації про роботу ЦНАП при виконавчому комітеті Кіровоградської міської ради, послуги Архівного відділу міської ради міста Кропивницького, управління Пенсійного фонду України Кіровоградської області надаються лише три дні на тиждень з 9.00 до 12.00; Управління Держпраці, Департаменту екології та природних ресурсів Кіровоградської обласної адміністрації, Кіровоградського обласного управління лісового та мисливського господарства – лише два рази на тиждень у ці ж години. Зрозуміло, що споживачам послуг зручніше звернутися не до ЦНАПу, а безпосередньо до відповідного органу у зручний для них час. Отже у такій ситуації ЦНАП перетворюється лише на місце прийому документів, а не надання послуги. Виходом із такої ситуації вбачається законодавче закріплення обов'язкової передачі повноважень до ЦНАПів. Однак, як свідчить практика, адміністратори не мають відповідної підготовки для надання професійної консультації з питань, наприклад, архітектурно-будівельного контролю, застосування законодавства про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, пенсійне забезпечення тощо. У зв'язку з цим адміністратори не можуть оцінити правильність наданих документів, найчастіше вони просто приймають їх у громадян, не вдаючись до змісту документації, та передають відповідним суб'єктам надання послуги. У разі неправильного заповнення документ повертається до ЦНАПу, адміністратор якого передає його особі. У цій ситуації дуже затягується строк надання послуги, тому отримувачам послуги знову ж таки простіше звернутися безпосередньо до органу, який вирішує справу. У цьому разі ми стикаємося ще з однією проблемою – відсутністю належної професійної підготовки адміністраторів. Адміністратор повинен знати порядок надання всіх адміністративних послуг, які надаються ЦНАПом. Ця вимога обумовлена основними завданнями адміністратора, закріпленими у Законі України «Про адміністративні послуги», а саме: надання суб'єктам зверненн вичерпної інформації та консультацій щодо вимог та порядку надання адміністративних послуг; прийняття від суб'єктів звернень документів, необхідних для надання адміністративних послуг, їх реєстрація та подання документів (їх копій) відповідним суб'єктам надання адміністративних послуг; організаційне забезпечення надання адміністративних послуг суб'єктами надання адміністративних послуг; здійснення контролю за дотриманням суб'єктами надання адміністративних послуг термінів розгляду справ та прийняття рішень; надання адміністративних послуг у випадках, передбачених законом тощо [3]. Окрім того, як свідчить практика, прийом документів, виконання реєстраційної роботи обмежує адміністраторів ЦНАПів у часі на моніторинг законодавчих змін, самонавчання, що відповідно впливає на якість та своєчасність надання адміністративних послуг [7, с. 27]. Отже ми вважаємо, що слід постійно проводити семінари, тренінги, круглі столи із залученням фахівців суб'єктів надання адміністративних послуг з метою роз'яснення відповідного законодавства, надання відповідей на питання, які найчастіше виникають у роботі адміністраторів. До того ж позитивною була б вимога до освіти адміністратора. На сьогодні це вища освіта, зокрема ми вважаємо за доцільне аби адміністратори мали вищу юридичну освіту.

Наступною проблемою роботи ЦНАПів є колізії в законодавстві, тобто неузгодженість законодавства, що регулює їх роботу, та спеціального законодавства. Так, ст. 1 ч. 14 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» визначає суб'єктів державної реєстрації, до яких відносить: Міністерство юстиції України, територіальні органи Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, виконавчі органи сільських, селищних та міських рад, Київська та Севастопольська міські, районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації, нотаріуси, акредитовані суб'єкти [8]. Як бачимо, закон не відносить ЦНАПи до цих суб'єктів. Окрім того, відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань», приймати документи, перевіряти їх на наявність підстав для зупинення розгляду документів або відмови у розгляді, перевіряє державну реєстрацію, проводити реєстраційну дію, вести Єдиний державний реєстр та реєстраційні справи може лише державний адміністратор. Тоді як у ЦНАПи, згідно із Законом України «Про державні послуги», прийняття від суб'єктів звернень документів, необхідних для надання адміністративних послуг, їх реєстрація та подання документів (їх копій) відповідним суб'єктам надання адміністративних послуг здійснює адміністратор. Така колізія в законодавстві унеможливує передачу повноважень з надання адміністративних послуг виключно до ЦНАПів. Суттєві проблеми виникають у адміністраторів у зв'язку із невизначеністю окремих норм законодавства, зокрема, якщо йдеться про невичерпний перелік документів, які необхідні для здійснення певної адміністративної послуги, тобто, коли закон передбачає надання «інших документів». Такі положення законодавства вимагають тлумачення з боку фахівців, та дуже часто призводять до ситуації, за якої адміністратори пропонують отримувачам послуги звернутися до відповідних органів. Виходом із цієї ситуації, на нашу думку, є удосконалення чинного законодавства з метою уникнення наявних колізій.

Серйозними проблемам функціонування ЦНАПів на сьогодні залишається також не налагоджена взаємодія між останніми та відповідними органами влади, що стосується надання адміністративних послуг, відсутній доступ до

державних реєстрів та інших інформаційних баз і систем, що унеможливує надання окремих адміністративних послуг та перетворює ЦНАПи лише на фронт-офіси. Вирішення останньої проблеми полягає у забезпеченні державними органами умов для створення міжвідомчої електронної взаємодії, а саме – йдеться про можливість безоплатного доступу адміністраторів до баз даних та інформаційних систем органів влади.

Багато науковців слушно акцентують на незадовільному функціонуванні Єдиного державного порталу адміністративних послуг, який на сьогодні забезпечує лише доступ суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги та про суб'єктів надання адміністративних послуг. Решту передбачених Законом України «Про адміністративні послуги» завдань, а саме: доступність для завантаження і заповнення в електронній формі заяв та інших документів, необхідних для отримання адміністративних послуг; можливість подання суб'єктами звернення заяви за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку; можливість отримання суб'єктами звернення інформації про хід розгляду їхніх заяв; можливість отримання суб'єктами звернення за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку результатів надання адміністративних послуг; можливість здійснення суб'єктами оплати за надання адміністративної послуги дистанційно, в електронній формі [3] Єдиний державний портал адміністративних послуг не виконує.

З огляду на викладене, слід констатувати позитивні зрушення у роботі ЦНАПів, зокрема, розширення кількості адміністративних послуг, які вони надають, створення ЦНАПів ОТГ з метою наближення адміністративних послуг до їх споживачів. Однак такі недоліки, як відсутність професіоналізму у роботі адміністраторів, колізії чинного законодавства, відсутність уніфікації та інтеграції відповідних електронних баз даних (реєстрів), а також єдиної системи електронних адміністративних послуг унеможливує якісне надання адміністративних послуг, призводить до недотримання основних принципів державної політики у сфері надання адміністративних послуг. Усе це вимагає внесення необхідних змін до чинного законодавства з метою забезпечення повноцінної роботи Єдиного державного порталу адміністративних послуг, запровадити систему електронного документообігу між учасниками відносин з надання адміністративних послуг.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98. URL <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.
2. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. К., 2003. 384 с.
3. Про адміністративні послуги: Закон України від від 06.09.2012 № 5203-VI. Відомості Верховної Ради. 2013. № 32. ст.409.
4. Сайт Центральної виборчої комісії. URL: [https://www.drv.gov.ua/portal/lcm\\_core.cm\\_index?option=ext\\_gromada&prejim=1&pmn\\_id=145](https://www.drv.gov.ua/portal/lcm_core.cm_index?option=ext_gromada&prejim=1&pmn_id=145).
5. Андреев О., Остапенко П. Діяльність центрів надання адміністративних послуг в умовах децентралізації: досвід, аналіз, методичні рекомендації. К., 2017. 96 с.
6. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг: Розпорядження КМУ від 16.05.2014 №523 URL <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-%D1%80/page>.
7. Дотримання принципів верховенства права при наданні адміністративних послуг, пов'язаних з питаннями державної реєстрації у м. Чугуїв (Харківської області): Звіт за результатами комплексного дослідження. Чугуїв. Соціологічна агенція «ФАМА». 2017. 84 с.
8. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань: Закон України від 15.05.2003 № 755-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 31-32. ст.263.
9. Теорія адміністративного права: навч. посіб. СВ Петков. К.: КНТ, 2014. 187 с.