

## МІСЦЕ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В СИСТЕМІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ЦЕНТРІВ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

**КУШНІР Дар'я Михайлівна - приватний підприємець**

<https://orcid.org/0000-0002-9403-1064>

УДК: 342.95 (477)

DOI 10.32782/NP.2020.4.35

Відзначено, що правове регулювання діяльності центрів надання адміністративних послуг являє собою здійснюваний за допомогою норм права регулюючий та упорядковувачий вплив на суспільні відносини, які виникають у сфері діяльності вказаних суб'єктів. Саме за його допомогою вбачається можливим формалізувати правову поведінку вказаних Центрів, що в свою чергу дозволяє забезпечити дотримання законних прав, свобод та інтересів осіб-користувачів адміністративних послуг. З огляду на зазначене відзначено, що правове регулювання діяльності центрів надання адміністративних послуг нормативно впливає не лише на діяльність таких центрів та їх організаційно-штатну структуру, а й на життя суспільства в цілому.

Доведено, що розглядати нормативно-правові акти, положення яких регулюють діяльність центрів надання адміністративних послуг найбільш доцільно залежно від їх юридичної сили у такій послідовності: Конституція України, міжнародні договори та угоди, законодавчі, підзаконні нормативно-правові акти. Підкреслено, що законодавчі акти у відповідній сфері варто поділити на дві групи: загальні та додаткові (факультативні).

Узагальнено, що система правового регулювання діяльності Центрів надання адміністративних послуг представлена значною кількістю нормативно-правових актів. При цьому в системі відповідних нормативних джерел провідне місце відводиться нормам

адміністративного права. Зазначене пояснюється тим, що саме норми цієї галузі права: а) визначають адміністративно-правовий статус Центрів надання адміністративних послуг; б) встановлюють права та обов'язки суб'єктів – користувачів послуг; в) окреслюють засади взаємодії органів державної влади та відповідних центрів; г) визначають коло та зміст адміністративних послуг.

Ключові слова: правове регулювання, адміністративні послуги, центри надання адміністративних послуг, адміністративне право.

### Постановка проблеми

В сучасних умовах запровадження реформи децентралізації в Україні одним із найактуальніших питань є спрощення доступу громадян нашої держави до адміністративних послуг. Останнє, в свою чергу, створює умови для прозорості та відкритої діяльності держави та її органів, а також для поступового зростання рівня довіри до них населення. Міжнародний досвід показує, що вагомою передумовою для підвищення якості надання адміністративних послуг органами державної виконавчої влади та виконавчими органами місцевого самоврядування, виходячи із потреб суб'єктів звернення, мають стати запровадження процедур та стандартів, що призводять до поліпшення якості надання адміністративної послуги. Одним із важливих кроків у даному напрямку стало

створення Центрів надання адміністративних послуг, у нормативно-правовому регулюванні яких залишається чимала кількість проблемних питань.

#### **Стан дослідження**

Окремі проблемні питання правового регулювання діяльності центрів надання адміністративних послуг у своїх наукових працях розглядали: І.В. Бойко, М.І. Горбач, В.Д. Дзюндзюк, Я.В. Журавель, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, Н.М. Мельтюхова, Г.С. Одінцева, О.О. Попова, Я.М. Сандул та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість наукових здобутків, у науковій літературі відсутні комплексні дослідження, присвячені з'ясуванню місця норм адміністративного права в системі правового регулювання діяльності центрів надання адміністративних послуг.

#### **Мета і завдання дослідження**

Мета статті полягає у тому, щоб з'ясувати місце норм адміністративного права в системі правового регулювання діяльності центрів надання адміністративних послуг. Задля досягнення вказаної мети необхідно: проаналізувати норми чинного законодавства, яке регулює діяльність даних центрів; встановити місце норм адміністративного права у відповідній системі нормативних джерел.

**Наукова новизна дослідження** полягає у тому, що вона є однією із перших спроб з'ясувати місце норм адміністративного права в системі правового регулювання діяльності центрів надання адміністративних послуг.

#### **Виклад основного матеріалу**

Починаючи наукове дослідження варто відзначити, що правове регулювання діяльності центрів надання адміністративних послуг представляє собою здійснюваний за допомогою норм права регулюючий та упорядковуючий вплив на суспільні відносини, які виникають у сфері діяльності вказаних суб'єктів. Саме за його допомогою вбачається можливим

формалізувати правову поведінку вказаних Центрів, що в свою чергу дозволяє забезпечити дотримання законних прав, свобод та інтересів осіб-користувачів адміністративних послуг. З огляду на зазначене вище варто відзначити, що правове регулювання діяльності центрів надання адміністративних послуг нормативно впливає не лише на діяльність таких центрів та їх організаційно-штатну структуру, а й на життя суспільства в цілому.

Нормативно-правові основи організації діяльності центрів надання адміністративних послуг являють собою досить розгалужену систему нормативно-правових актів, до якої входять, зокрема, Конституція України, міжнародні нормативно-правові акти, законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти й локальні нормативні акти, що регламентують питання діяльності таких центрів.

Особливе місце в системі нормативно-правових актів, що регламентують питання діяльності центрів надання адміністративних послуг, займає Конституція України [1]. І хоч норми Конституції України прямо не врегульовують діяльність центрів надання адміністративних послуг, втім можна сказати, що норми Основного Закону формулюють засади надання адміністративних послуг в нашій державі, скеровують суб'єктів надання адміністративних послуг у функціонуванні механізму надання адміністративних послуг, встановлюють гарантії їх надання, принципи та критерії для їх отримання фізичними та юридичними особами.

Стаття 1 Конституції [1] проголошує Україну, зокрема, незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою, що також формує підвалини діяльності центрів надання адміністративних послуг. Відповідно до зазначеної норми Основного Закону діяльність центрів надання адміністративних послуг має забезпечити взаємодію суб'єктів звернення із суб'єктами надання адміністративних послуг на демократичних засадах, із дотриманням соціальних гарантій, а також у відповідності до діючого національного законодавства із дотриманням прав, сво-

бод та інтересів фізичних та юридичних осіб. Право фізичних та юридичних осіб на отримання адміністративних послуг базується на основоположних конституційних принципах та гарантіях забезпечення основних прав, свобод та інтересів людини і громадянина. Розділ II Конституції України [1] містить норми, які встановлюють основні права, свободи та обов'язки людини і громадянина. Так, у статті 21 встановлено, що права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними [1]. Заборонені будь-які привілеї чи обмеження за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками (ст. 24) [1]. Тобто держава гарантує непорушність прав людини у разі звернення її до відповідного центру надання адміністративних послуг, а також встановлює відсутність обмежень для людини і громадянина за такими ознаками у доступі до отримання адміністративних послуг.

Також, доцільно підкреслити, що адміністративні послуги, які повинні забезпечувати основні права фізичних та юридичних осіб, зокрема, щодо вільного розвитку особистості; вільного вибору місця проживання; свободи світогляду та віросповідання; свободи об'єднання у політичні партії та громадські організації; утворення політичних партій; володіння, користування та розпорядження своєю власністю; вільного заняття підприємницькою діяльністю; права на соціальний захист; права на житло тощо, мають базуватись на нормах Основного Закону та регламентуватись згідно з принципом найбільшої цінності прав людини у державі. Статтею 64 Конституції України [1] встановлена заборона обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина, крім випадків передбачених Конституцією. Резюмуючи, можна сказати, що надання адміністративних послуг через центри надання таких послуг, має забезпечуватись із дотриманням основних прав, на основі рівності усіх суб'єктів звернення, що встановлено та контролюється державою.

Діяльність центрів надання адміністративних послуг в Україні опосередковано гарантована наступними міжнародно-правовими актами: Загальною декларацією прав людини [2], яка проголошує, що кожна людина повинна мати усі права і свободи, закріплені цією Декларацією, без будь-яких обмежень. Положення цього міжнародного акта декларують обирати собі місце проживання в межах окремої держави; право вступати в шлюб; володіти майном; право на соціальне забезпечення; право створювати професійні спілки тощо [2]; Міжнародним пактом про економічні, соціальні та культурні права (1966 р.) [3], який закріплює, що права, проголошені в цьому Пакті, здійснюватимуться без будь-якої дискримінації щодо раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, майнового стану, народження чи іншої обставини [3]; Конвенцією про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних [4], метою якої є забезпечення на території кожної держави – учасника Конвенції для кожної особи, незалежно від її громадянства або місця проживання, дотримання її прав й основоположних свобод, зокрема її права на недоторканість приватного життя, у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних, що її стосуються. Враховуючи те, що Центри надання адміністративних послуг отримують доступ та обробляють персональні дані суб'єктів звернення положення зазначеної Конвенції [4] набувають особливого значення. Так, відповідно до її положень персональні дані, що піддаються автоматизованій обробці, повинні: а) отримуватися та оброблятися сумлінно і законно; б) зберігатися для визначених і законних цілей та не використовуватися в спосіб, не сумісний із цими цілями; в) бути адекватними, відповідними та не надмірними стосовно цілей, для яких вони зберігаються; г) бути точними та в разі необхідності оновлюватися; д) зберігатись у формі, яка дозволяє ідентифікацію суб'єктів даних не довше, ніж це необхідно для мети, для якої такі дані зберігаються. Конвенція [4]

також визначає, що для захисту персональних даних, що зберігаються у файлах даних для автоматизованої обробки, уживають відповідних заходів безпеки, спрямованих на запобігання випадковому чи несанкціонованому знищенню або випадковій втраті, а також на запобігання несанкціонованим доступу, зміні або поширенню [4]. Центри надання адміністративних послуг в Україні при обробці персональних даних суб'єктів звернення повинні дотримуватися усіх вимог зазначеної Конвенції [4]; Конвенцією про права осіб з інвалідністю [5], враховуючи те, що суб'єктами звернення до центрів надання адміністративних послуг є, зокрема, особи з обмеженими можливостями, Україна, як держава-учасниця Конвенції має забезпечити дотримання прав та інтересів осіб з інвалідністю при зверненні до відповідного центру а також доступність отримання адміністративних послуг.

Правове регулювання діяльності центрів надання адміністративних послуг забезпечується цілою низкою національних нормативно-правових актів, які складають собою систему законодавчих, підзаконних нормативно-правових актів та нормативних актів локального характеру, що так чи інакше регламентують діяльність таких центрів. Всі законодавчі джерела правового регулювання вбачається за можливе поділити на дві групи, до першої з яких ми пропонуємо віднести нормативно-правові акти, що безпосередньо регламентують діяльність центрів надання адміністративних послуг, а до другої – віднести нормативно-правові акти, що регулюють відносини у сфері надання адміністративних послуг. Отже, до першої групи ми пропонуємо віднести наступні нормативно-правові акти, серед яких важливо виокремити, зокрема, Закони України: «Про адміністративні послуги» [6]; «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» [7], Постанови Кабінету Міністрів України: «Про

затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг» [8]; «Положення про Єдиний державний вебпорталу електронних послуг» [6]; тощо.

На реалізацію запровадження демократичних принципів урядування та усунення наявних корупційних ризиків у сфері надання адміністративних послуг був покликаний, Закон України «Про адміністративні послуги» [6], який визначає терміни, як-то: «адміністративна послуга», «суб'єкт звернення», «суб'єкт надання адміністративних послуг» тощо, а також визначає правовий статус центру надання адміністративних послуг. Так, відповідно до ст. 12 Закону [6], центр надання адміністративних послуг – це постійно діючий робочий орган або виконавчий орган (структурний підрозділ) органу місцевого самоврядування або місцевої державної адміністрації, що зазначені у частині другій цієї статті, в якому надаються адміністративні послуги згідно з переліком, визначеним відповідно до цього Закону [6].

Закон [6] спрощує взаємодію між фізичними або юридичними особами, які потребують надання відповідних послуг з органами публічної влади, які ці послуги надають. Зокрема, спрощено процедури звернення за послугою. Так, наприклад: фізичним особам (у тому числі фізичним особам - підприємцям) надано можливість звертатись за послугою незалежно від реєстрації місця проживання чи місця перебування, крім окремих випадків, установлених законом (ст. 9). Законом [6] встановлена заборона вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію для надання адміністративної послуги, не передбачені законом, а обов'язки щодо збору відповідної інформації, що належить органам влади та підпорядкованим їм організаціям, покладаються на суб'єктів надання адміністративних послуг, тим самим зменшуючи навантаження, що полягає у зборі документів та інформації, що раніше покладалося на суб'єктів звернення. Законом обмежені строки надання адміністративних послуг, які не можуть перевищувати 30 днів з дня звернення за-

явника за отриманням послуги, за виключенням випадків, передбачених законом, та зобов'язано суб'єктів надання адмін-послуг забезпечити організацію надання таких послуг у найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань суб'єктів звернення [6].

Резюмуючи, можна зазначити, що Закон України «Про адміністративні послуги» закріплює основні поняття у сфері надання адміністративних послуг, встановлює основні принципи державної політики у цій сфері та основні вимоги до регулювання надання адміністративних послуг, передбачає окремий порядок їх надання, встановлює строки, а також справлення плати (адміністративного збору) за отримання адміністративних послуг, а також визначає правовий статус центрів надання адміністративних послуг, а також адміністраторів центрів.

До другої групи нормативно-правових актів, які регулюють відносини у сфері надання адміністративних послуг можна віднести наступні, як-то: Закони України: «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про захист персональних даних», «Про Державний земельний кадастр», «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання», «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»; розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» тощо.

### **Висновки**

Отже, система правового регулювання діяльності Центрів надання адміністративних послуг представлена значною

кількістю нормативно-правових актів. При цьому в системі відповідних нормативних джерел провідне місце відводиться нормам саме адміністративного права. Зазначене пояснюється тим, що норми цієї галузі права: а) визначають адміністративно-правовий статус Центрів надання адміністративних послуг; б) встановлюють права та обов'язки суб'єктів – користувачів послуг; в) окреслюють засади взаємодії органів державної влади та відповідних центрів; г) визначають коло та зміст адміністративних послуг.

### **Література**

1. Конституція України: Закон № 254к/96-ВР від 28.06.1998. Відомості Верховної Ради України. 1996. 23 липня (№ 30). Ст. 141.
2. Загальна декларація прав людини: Декларація, Міжнародний документ ООН від 10.12.1948. Голос України від 10.12.2008 № 236.
3. Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права: Пакт; Міжнародний документ ООН від 16.12.1966. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995\\_042](https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995_042)
4. Конвенція про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних: Конвенція, Міжнародний документ Ради Європи від 28.01.1981. Офіційний вісник України від 14.01.2011 № 1/№58, 2010, ст. 1994 / стор. 701, ст. 85, код акта 54293/2011
5. Конвенція про права осіб з інвалідністю: Конвенція ООН від 13.12.2006. Офіційний вісник України від 19.03.2010 2010 р., № 17, / № 101 (2009, ст. 3496) /, стор. 93, ст. 799, код акта 50027/2010
6. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. Голос України від 06.10.2012 № 188.
7. 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 № 943-IX. Голос України від 28.11.2020 № 221.

8. Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 № 118. Урядовий кур'єр від 06.03.2018 № 44

9. Положення про Єдиний державний вебпортал електронних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 04 грудня 2019 № 1137. Урядовий кур'єр від 31.12.2019 № 251.

#### **SUMMARY**

*It is noted that the legal regulation of the centers of administrative services is a regulatory and regulatory impact on public relations, which arise in the field of activities of these entities. It is with his help that it is possible to formalize the legal behavior of these Centers, which in turn allows to ensure compliance with the legal rights, freedoms and interests of users of administrative services. In view of the above, it is noted that the legal regulation of the centers of administrative services normatively affects not only the activities of such centers and their organizational and staffing structure, but also the life of society as a whole.*

*It is proved that it is most expedient to consider normative legal acts, the provisions of which regulate the activity of administrative service centers depending on their legal force in the following sequence: Constitution of Ukraine, international treaties and agreements, legislative, bylaws. It is emphasized that legislative acts in the relevant field should be divided into two groups: general and additional (optional).*

*It is generalized that the system of legal regulation of the Centers for the provision of administrative services is represented by a significant number of regulations. Thus in system of the corresponding regulatory sources the leading place is given to norms of administrative law. This is explained by the fact that the rules of this branch of law: a) determine the administrative and legal status of the Centers for the provision of administrative services; b) establish the rights and obligations of entities - users of services; c) outline the principles of interaction between public authorities and relevant centers; d) determine the scope and content of administrative services.*

*Key words: legal regulation, administrative services, centers of administrative services, administrative law.*