**§ 1. суть АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ**

**та особливості механізму їх надання**

Мета: засвоєння теоретичних, методологічних та правових основ регулювання надання адміністративних послуг.

Основні поняття: послуга, адміністративна послуга, публічна влада, адміністративний орган, державні органи, місцеві органи, виконавча влада, центр надання адміністративних послуг.

**План**

1.1. Поняття та суть «адміністративних послуг».

1.2. Ознаки адміністративних послуг.

1.3. Методологічні основи механізму надання адміністративних послуг.

1.4. Система надання адміністративних послуг.

1.5. Державне регулювання системи надання адміністративних послуг.

1.6. Порядок надання адміністративних послуг.

1.7. Діяльність центрів надання адміністративних послуг.

**1.1. Поняття та суть «адміністративних послуг»**

Реформування системи надання адміністративних послуг в Україні є вкрай необхідним в умовах інтеграції країни до Європейського Союзу. Це реформування має бути ефективним та якісним, сприяти збільшенню довіри до органів влади, стати близьким до потреб і запитів людей відповідно до ознак демократичного суспільства й правової держави. Одним із проблемних питань дослідження є визначення та розкриття змісту поняття **«адміністративні послуги»**, які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Для розв’язання цієї проблеми варто: уніфікувати категорійний апарат; виявити основні ознаки притаманні «адміністративним послугам»; узагальнити наявні в науковій літературі та законодавстві теоретико-методологічні підходи до визначення суті адміністративних послуг, що надаються органами влади, а також механізму їх надання. Питання організації та функціювання системи надання адміністративних послуг в Україні потребують подальшого наукового дослідження, узагальнення та адміністративно-правового оформлення. Зокрема, вони були предметом розгляду таких учених: В. Авер’янов, В. Бакуменко, О. Берданова, М. Браун, В. Вакуленко, І. Коліушко, В. Кудря, Р. Куйбіда, Т. Маматова О. Пастух, Г. Писаренко, В. Тимощук, А. Чемерис та ін.

Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI від 06 вересня 2012 року «**адміністративна послуга»** визначається як результат здійснення владних повноважень суб’єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов’язків такої особи відповідно до закону.

У Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 90-р від 15 лютого 2006 року, визначено **«адміністративні послуги»** (складники державних і муніципальних послуг) як результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб’єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо).

У документі наведені такі критерії визначення належності послуг до адміністративних (в аспекті відмінних ознак):

* повноваження адміністративного органу щодо надання певного виду послуг визначається законом;
* послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень;
* послуги надаються за зверненнями фізичних та юридичних осіб;
* результатом розгляду звернення є адміністративний акт, що має індивідуальний характер (паспорт, свідоцтво, ліцензія, дозвіл тощо);
* надання послуг пов’язане із забезпеченням створення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів.

**1.2. Ознаки адміністративних послуг**

Розглядаючи ознаки адміністративних послуг, можна виділити загальні ознаки, притаманні всім адміністративним послугам, та специфічні, що властиві окремим адміністративним послугам.

До загальних ознак адміністративних послуг відносять:

1) наявність публічного (суспільного) інтересу;

2) обов’язок публічної влади забезпечувати надання адміністративної послуги, тобто створювати умови для реалізації суб’єктивних прав конкретної особи;

3) гарантування державою надання адміністративної послуги;

4) достатність бюджетного фінансування процесу надання адміністративних послуг;

5) підстава надання адміністративної послуги – закон (передбачає право на одержання особою конкретної адміністративної послуги та відповідне повноваження адміністративного органу) й ініціатива конкретної особи;

6) привід для здійснення юридичних дій – звернення зацікавленої особи;

7) уповноважений суб’єкт (адміністративний орган) – особа, наділена владними повноваженнями відповідно до закону;

8) відповідальність посадових і службових осіб за невиконання / неналежне виконання обов’язку з надання адміністративних послуг;

9) суб’єкт звернення (суб’єкт одержання адміністративної послуги) – конкретний адресат;

10) наявність взаємних прав та обов’язків уповноваженого суб’єкта і суб’єкта звернення;

11) наявність спеціального правового регулювання порядку надання адміністративних послуг;

12) результат адміністративної послуги – адміністративний акт.

До специфічних ознак адміністративних послуг відносять:

1) мета – реалізація права / виконання обов’язку;

2) сфера застосування послуги (наприклад: соціальна, підприємницька);

3) форма звернення – заява / повідомлення;

4) суб’єкт надання адміністративної послуги (діяч) – орган виконавчої влади / орган місцевого самоврядування;

5) суб’єкт одержання адміністративної послуги (адресат) – фізична особа / юридична особа;

6) вартість надання адміністративної послуги – платні послуги / безоплатні послуги;

7) джерело фінансування – державний бюджет / місцевий бюджет;

8) зміст послуги – реєстрація / дозвіл / ліцензія / патент / паспорт / посвідчення тощо.

На основі ознак адміністративних послуг формуються критерії їх розмежування від інших видів діяльності держави (таблиця 2.1).

*Таблиця 2.1*

**Критерії розмежування адміністративних послуг**

**від інших видів діяльності держави**

|  |  |
| --- | --- |
| Критерії | Прояв |
| Суб’єкт здійснення | - надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. |
| Вид бюджету | - надаються за рахунок коштів як державного, так і місцевого бюджету. |
| Результати здійснення владних повноважень уповноваженим суб’єктом | - прийняття індивідуального адміністративного акта. |
| Зміст діяльності | - видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрацій. |
| Суб’єкт ініціативи | - за зверненням (заявою) фізичної / юридичної особи. |
| Функція держави | - забезпечувальна, спрямована на реалізацію прав, свобод і законних інтересів (тобто забезпечення юридичного оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів) / виконання особою визначених законом обов’язків. |

**1.3. Методологічні основи механізму надання адміністративних послуг**

Для розвитку методології адміністративних послуг, що надаються органами місцевої влади, треба не тільки правильно розуміти зміст та суть поняття «адміністративні послуги», чітко уявляти суб’єкти та об’єкти адміністративних послуг, але й розв’язати не менш важливе з точки зору застосування відповідної до реальної ситуації термінології питання. Отже, адміністративні послуги надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Також важливим є – об’єкт, на який спрямовуються «управлінські послуги», тобто користувачі чи отримувачі послуг. Ними є громадяни держави, які звертаються в ті чи ті органи влади щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних, особистих прав, законних інтересів і зі скаргами про їх порушення. Свідомий характер процесу надання адміністративних послуг передбачає, що при цьому наданні має логічно передувати визначення змісту кожної з послуг і певної типізації кожної з них.

Наочна суперечність опису адміністративних послуг органів виконавчої влади потребує визначення їх характерних рис як основи для опису. Найбільш логічною й стислою видається така схема опису:

1) споживач послуги – суб’єкт звернення;

2) надавач послуги – орган державної влади;

3) умови надання послуги;

4) кінцевий продукт.

Характеристика споживача послуги має виходити з того, що остання є виключно засобом реалізації фізичною або юридичною особою своїх прав, свобод і законних інтересів. Відповідно первинним вихідним моментом опису послуги є визначення права (інтересу), що реалізується за надання певної послуги. Послуга має надаватися виключно за добровільним зверненням (заявою, клопотанням) фізичної або юридичної особи, яка прагне задовольнити власний інтерес. Добровільність у такому випадку означає можливість для особи вільно вибирати між зверненням за послугою та відмовою від такого звернення. Оскільки надання адміністративних послуг є реалізацією суб’єктивних прав і законних інтересів, необхідним складником характеристики споживача послуг є визначення вимог до нього. Зокрема, йдеться про перелік, зміст і вимоги до відомостей (включно зі зразками оформлення необхідних документів) для звернення до органу щодо надання послуги.

З адміністративно-правової точки зору, усі звернення громадян, підприємств й організацій до органів державної влади та органів місцевого самоврядування за змістом поділяються на:

1) звернення з пропозиціями, зауваженнями й побажаннями;

2) звернення за управлінськими послугами;

3) звернення з оскарженнями рішень, дій чи бездіяльності органів влади та органів місцевого самоврядування або їх посадових осіб.

**1.4. Система надання адміністративних послуг**

Розвиток системи надання адміністративних послуг має здійснюватися з урахуванням таких основних **принципів**:

* доступність послуг для всіх фізичних та юридичних осіб;
* дотримання стандартів надання послуг;
* відповідність розміру плати за послуги економічно обґрунтованим витратам, пов’язаним з їх наданням;
* відкритість.

Для забезпечення розвитку системи надання адміністративних послуг необхідно розв’язати такі проблеми:

* наявність непередбачених законами видів адміністративних послуг;
* поділ адміністративної послуги на кілька платних послуг;
* перекладення обов’язків адміністративних органів зі збирання довідок або погодження документів на фізичних та юридичних осіб;
* вимагання від фізичних та юридичних осіб документів, невизначених законодавством або у не передбаченій законодавством формі;
* необґрунтоване стягнення плати або необґрунтовано великі розміри плати за надання окремих видів адміністративних послуг;
* встановлення в адміністративному органі графіка приймання громадян у незручний для них час;
* необґрунтовано тривалий термін надання окремих послуг;
* обмеженість доступу до інформації, необхідної для отримання адміністративних послуг;
* неналежне законодавче регулювання процедурних питань щодо надання послуг;
* фактичне зобов’язання фізичних та юридичних осіб отримувати супутні платні послуги;
* віднесення до повноважень одного органа здійснення контролю й надання відповідних послуг;
* відсутність стандартів надання послуг;
* ставлення до фізичних та юридичних осіб як до прохачів, орієнтація не на задоволення потреб особи, а на формальне дотримання процедури.

**1.5. Державне регулювання системи надання адміністративних послуг**

Статтею 5 Закону України «Про адміністративні послуги» визначено основні вимоги до регулювання надання адміністративних послуг. Отже, виключно законами, що регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, встановлюються (пп. 1 Ст. 5):

1) найменування адміністративної послуги та підстави для її одержання;

2) суб’єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо надання адміністративної послуги;

3) перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги;

4) вартість надання адміністративної послуги;

5) граничний строк надання адміністративної послуги;

6) перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги.

Адміністративні послуги визначаються виключно законом (пп. 2 Ст. 5).

**Державна політика** у сфері надання адміністративних послуг базується на принципах:

1) верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності;

2) стабільності;

3) рівності перед законом;

4) відкритості та прозорості;

5) оперативності та своєчасності;

6) доступності інформації про надання адміністративних послуг;

7) захищеності персональних даних;

8) раціональної мінімізації кількості документів і процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг;

9) неупередженості та справедливості;

10) доступності та зручності для суб’єктів звернень.

**1.6. Порядок надання адміністративних послуг**

Порядок надання адміністративних послуг встановлено Статтею 9 Закону України «Про адміністративні послуги», де адміністративні послуги надаються суб’єктами надання адміністративних послуг безпосередньо або через центри надання адміністративних послуг. Адміністративні послуги в електронній формі надаються через Єдиний державний портал адміністративних послуг, у тому числі через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування. Порядок та вимоги інтеграції інформаційних систем державних органів та органів місцевого самоврядування з Єдиним державним порталом адміністративних послуг затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері надання адміністративних послуг, спільно з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері розвитку електронного урядування.

Фізична особа, у тому числі фізична особа-підприємець, має право на отримання адміністративної послуги незалежно від реєстрації її місця проживання, крім випадків, установлених законом. Юридична особа має право на отримання адміністративної послуги за місцезнаходженням такої особи або у випадках, передбачених законом, – за місцем провадження діяльності або місцезнаходженням відповідного об’єкта.

Перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, визначаються законом. Забороняється вимагати від суб’єкта звернення не передбачені законом документи або інформацію для надання адміністративної послуги.

Суб’єкт надання адміністративної послуги не може вимагати від суб’єкта звернення документи або інформацію, що перебувають у володінні суб’єкта надання адміністративних послуг або у володінні державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління. Для отримання адміністративної послуги суб’єкт звернення, у випадках передбачених законом, подає документи (якщо відомості, що містяться в них, не внесені до відповідних інформаційних баз в достатньому для надання адміністративної послуги обсязі), зокрема:

1) документи, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, у тому числі військовослужбовців;

2) документи, що посвідчують:

* особу іноземця;
* особу без громадянства;
* отримання статусу біженця чи притулку в Україні (зокрема, посвідчення біженця, посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту, посвідчення особи, якій надано тимчасовий захист);

3) документи військового обліку;

4) свідоцтва про державну реєстрацію актів цивільного стану;

5) документи, що підтверджують надання особі спеціального права на керування транспортним засобом відповідної категорії;

6) документи, що посвідчують проходження обов’язкового технічного контролю транспортних засобів відповідної категорії;

7) документи на транспортний засіб та його складники, у тому числі реєстраційні документи;

8) документи про трудову діяльність, трудовий стаж і заробітну плату громадянина;

9) документи про освіту та/або професійну кваліфікацію, науковий ступінь та вчене звання й документи, пов’язані з проходженням навчання, що надаються закладами освіти;

10) довідки, висновки та інші документи, що надаються закладами охорони здоров’я;

11) документи Національного архівного фонду та інші архівні документи відповідно до законодавства про Національний архівний фонд та архівні установи;

12) рішення, вироки, ухвали й постанови судів;

13) установчі документи юридичної особи;

14) рішення, висновки й дозволи, що ухвалюються (надаються) органами опіки та піклування відповідно до законодавства;

15) документи медико-соціальної експертизи;

16) посвідчення та документи, що підтверджують право громадянина на отримання соціальної допомоги;

17) документи про державні й відомчі нагороди, державні премії та знаки розрізнення.

Суб’єкт надання адміністративної послуги отримує відповідні документи або інформацію без участі суб’єкта звернення на підставі поданих відомостей у заяві, зокрема шляхом доступу до інформаційних систем або баз даних інших суб’єктів надання адміністративних послуг, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління, або через систему електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів.

Суб’єкт надання адміністративної послуги, підприємства, установи або організації, що належать до сфери його управління, які володіють документами або інформацією, необхідними для надання адміністративної послуги, зобов’язані:

1) забезпечити безкоштовне надання таких документів або інформації не пізніше трьох робочих днів з дня отримання запиту від суб’єкта надання адміністративної послуги, якщо інше не передбачено законом;

2) вживати заходів щодо розбудови системи міжвідомчої електронної взаємодії, забезпечення безкоштовного та відкритого доступу до своїх інформаційних систем та баз даних, якщо інше не передбачено законом;

3) відповідно до закону забезпечити зберігання та захист інформації, отриманої в результаті надання адміністративної послуги;

4) забезпечити безкоштовний віддалений доступ до власних інформаційних систем та електронних баз даних (реєстрів), що містять інформацію, необхідну для надання адміністративних послуг, адміністраторам центрів надання адміністративних послуг та суб’єктам надання таких адміністративних послуг, зокрема через систему електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів;

5) уживати заходів щодо запровадження надання адміністративних послуг в електронній формі.

Суб’єкт надання адміністративних послуг забезпечує можливість безкоштовного отримання суб’єктами звернення в достатній кількості бланків заяв та інших документів, необхідних для звернення щодо надання адміністративної послуги, у тому числі одержання бланків з веб-сайтів суб’єктів надання адміністративних послуг, у центрах надання адміністративних послуг. Суб’єкт надання адміністративних послуг забезпечує вільний доступ до своїх приміщень, у яких здійснюється прийом суб’єктів звернень, а також належні умови для доступу осіб з обмеженими фізичними можливостями.

**1.7. Діяльність Центрів надання адміністративних послуг**

Центр надання адміністративних послуг (ЦНАП) є державною установою з надання різноманітних [адміністративних послуг](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%90%D0%B4%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D1%96_%D0%BF%D0%BE%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B3%D0%B8) за принципом «єдиного вікна» та «прозорого офісу». Такі центри створюються при [місцевих радах](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B4%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D1%86%D1%8C%D0%BA%D1%96_%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D0%B8_%D0%BC%D1%96%D1%81%D1%86%D0%B5%D0%B2%D0%BE%D0%B3%D0%BE_%D1%81%D0%B0%D0%BC%D0%BE%D0%B2%D1%80%D1%8F%D0%B4%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F_%D0%B2_%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D1%96) з метою комфортності та протидії корупції в наданні послуг [фізичним](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A4%D1%96%D0%B7%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B0_%D0%BE%D1%81%D0%BE%D0%B1%D0%B0) та [юридичним особам](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%AE%D1%80%D0%B8%D0%B4%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B0_%D0%BE%D1%81%D0%BE%D0%B1%D0%B0). Можуть мати територіальні підрозділи для легшої доступності.

ЦНАПи почали створюватися у 2013 році на виконання Закону України «Про адміністративні послуги». У деяких регіонах за ініціативою міськрад діяли вже в 2010 році.

Окрім підвищення доступності та якості державних послуг, формування розгалуженої мережі ЦНАПів сприяє створенню прозорої й підзвітної багаторівневої системи врядування, яка реагуватиме на потреби громадян; зростанню кількості робочих місць навіть в невеликих населених пунктах.

Станом на січень 2019 року за офіційною інформацією, наданою Міністерством економічного розвитку, в Україні функціює 778 центрів, а саме: 325 – створено органами місцевого самоврядування (із них 40 територіальних підрозділів), з яких 125 центрів утворено в об’єднаних територіальних громадах, 453 – створено місцевими державними адміністраціями (із них 10 районних у місті Києві та 5 територіальних підрозділів). Крім того органами місцевого самоврядування створено 90 віддалених місць для роботи адміністраторів центрів, із них 68 – в об’єднаних територіальних громадах, а також 3 мобільних центри.

У більшості ЦНАП надаються послуги в межах повноважень місцевих рад та держадміністрацій. До переліку послуг виконавчої влади, що можуть надаватися в ЦНАП, включено сотні різних послуг, зокрема:

* оформлення паспорта та документа для виїзду за кордон;
* видача різноманітних посвідчень, витягів, дозволів і довідок, зокрема архівних;
* реєстрація місця проживання, суб’єктів господарювання та юридичних осіб;
* розв’язання питань щодо нерухомого майна та землеустрою: озеленення, операції із землею, будівництво, уведення в експлуатацію тощо;
* розміщення та регулювання зовнішньої реклами, роботи закладів торгівлі;
* екологічні дозволи та з підвищеної небезпечності;
* санітарно-епідеміологічні експертизи;
* матеріальна допомога тощо.

Перелік послуг постійно збільшується та залежить від чинного законодавства.

У більшості ЦНАП діють веб-платформи, де онлайн можна подати запити та/або простежити за розглядом власного подання.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. У чому полягає зміст адміністративної послуги, що відрізняє її від звичайної послуги?

2. Наведіть основні ознаки адміністративних послуг.

3. Сформулюйте основні принципи системи надання адміністративних послуг.

4. Проаналізуйте діяльність Центрів надання адміністративних послуг.

Література: основна: 1–4, 8; додаткова: 3, 7, 8.