

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ТОРГОВЕЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Кафедра загальноправових дисциплін

## ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему:

### «ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У ПІДПРИЄМНИЦТВІ»

Студентки 2 курсу, 7м групи,

Спеціальності 081 «право»

Спеціалізації «Правове забезпечення безпеки  
підприємницької діяльності»

Нагорнюк

Діана Ігорівна

Науковий керівник

кандидат історичних наук,

доцент кафедри загальноправових дисциплін

Сухацький

Роман Петрович

Гарант освітньої програми

професор, кандидат юридичних наук,

Крегул

Юрій Іванович

Київ 2018

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ОСНОВА НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У ПІДПРИЄМНИЦТВІ</b>	
1.1 Правова природа надання адміністративних послуг у системі адміністративного права.....	7
1.2 Правове регулювання надання адміністративних послуг у підприємстві за законодавством України та інших держав.....	18
1.3 Правові вимоги щодо надання адміністративних послуг суб'єктам підприємства .....	30
<b>РОЗДІЛ 2. РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА ОТРИМАННЯ СУБ'ЄКТАМИ ПІДПРИЄМНИЦТВА АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ</b>	
2.1 Адміністративна правосуб'єктність учасників публічно-правових відносин щодо надання адміністративних послуг у підприємстві.....	42
2.2 Процедури надання адміністративних послуг у підприємстві.....	55
2.3 Інформаційне забезпечення надання адміністративних послуг у підприємстві .....	68
<b>РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У ПІДПРИЄМНИЦТВІ</b>	
3.1. Напрямки новелізації законодавства щодо надання адміністративних послуг у підприємстві .....	78
3.2. Шляхи вдосконалення системи надання адміністративних послуг у підприємстві .....	90
<b>ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ</b> .....	99
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> .....	103

## ВСТУП

**Актуальність теми дослідження.** Становлення в Україні демократичного врядування за прикладом європейських адміністрацій вимагає зміни підходів до імперативів діяльності органів державної влади в контексті переходу від виконання нею передбачених законодавством обов'язків до забезпечення надання або безпосереднього надання публічних, зокрема адміністративних послуг.

Сучасним завданням державотворення України є запровадження нової ідеології функціонування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо забезпечення належної реалізації прав і свобод фізичних та юридичних осіб та надання їм якісних адміністративних послуг. Перетворення сьогодення вимагають розбудови сервісної демократичної держави, що має базуватися на наданні фізичним та юридичним особам дійсно ефективних послуг, і пріоритетним фактором має бути якість.

Водночас питання якісного надання адміністративних послуг усе ще не знайшло свого належного теоретичного та практичного висвітлення. Крім того, останнім часом потребує вдосконалення як правове забезпечення стандартів державних послуг, так і законодавче закріплення ключових вимог до якості таких послуг. Проте головною проблемою підвищення якості адміністративних послуг усе ще залишається слабкий взаємозв'язок між громадянами та державою, невизначеність, а подекуди і повна відсутність належного нормативного закріплення критеріїв підвищення якості та ефективності послуг. Саме тому тема даної роботи є досить актуальною.

Також необхідно зазначити, що створення зручних і доступних умов отримання адміністративних послуг є однією з головних задач, що має вирішуватися органами влади. Основне призначення публічної адміністрації – надання послуг, і саме за якістю послуг кожна фізична або юридична особа оцінює компетентність влади.

Одним із провідних напрямів модернізації надання адміністративних послуг у сфері підприємництва є створення надійних інституцій та організацій для забезпечення якісного надання адміністративних послуг. Це – неодмінна умова формування соціально орієнтованого ринку та неухильного зростання добробуту всіх зацікавлених сторін.

У зв'язку з вищевказаним, реалізація означених задач є особливо **актуальною** для України, де система надання адміністративних послуг, в тому числі у сфері підприємництва є ще недостатньо прозорою, раціональною та такою, що не враховує всі інтереси суб'єктів підприємницької діяльності.

**Актуальність наукових джерел та публікацій.** Звернення до наукових робіт з адміністративного права дозволяє вказати, що у них сутність категорії «адміністративна послуга» була предметом аналізу переважно у контексті окремого предмету надання послуги або враховуючи відповідний європейський досвід. Так, науковці приділяли увагу організаційно-правовим аспектам адміністративних послуг: Ж.В. Завальна, Г.М. Писаренко, С.Л. Дембіцька, О.О. Ільницька, І.Б. Коліушко, В.П. Тимощук та інші. Проблематику щодо дозвільної діяльності, у тому числі, і у процесуально-процедурному аспекті аналізували Г.С. Завірюха, С.В. Лихачов, М.М. Романяк, І.В. Солошкіна, О.В. Харитонов та інші. Окремі напрацювання з проблеми адміністративної послуги зустрічаються у наукових статтях К.В. Ніколаєнко, О.М. Соловійової та інших.

На доктринальному рівні, що полягає у визначенні місця категорії адміністративної послуги серед інших категорій адміністративного права, досліджували вказану проблему В.Б. Авер'янов, І.П. Голосніченко, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, А.О. Селіванов та інші.

Разом з тим, не зважаючи на існуючі наукові розробки, проблема формування наукового підходу щодо правового регулювання надання адміністративних послуг у сфері підприємництва, процедур та строків надання, інформаційного забезпечення із врахуванням тенденцій новелізації законодавства та практики його застосування не втрачає актуальності.

**Мета і завдання дослідження.** Метою випускної кваліфікаційної роботи є визначення сутності надання адміністративних послуг у підприємстві, особливостей їх правового регулювання, а також розробка науково-теоретичних та практичних пропозицій щодо розвитку правового регулювання надання адміністративних послуг у підприємстві.

Для досягнення зазначеної мети були поставлені такі *завдання*:

- дослідити правову природу надання адміністративних послуг у системі адміністративного права;
- проаналізувати стан правового регулювання надання адміністративних послуг у підприємстві за законодавством України та інших держав;
- визначити правові вимоги щодо надання адміністративних послуг суб'єктам підприємства;
- охарактеризувати адміністративну правосуб'єктність учасників публічно-правових відносин щодо надання адміністративних послуг у підприємстві;
- дослідити процедури надання адміністративних послуг у підприємстві;
- проаналізувати інформаційне забезпечення надання адміністративних послуг у підприємстві;
- сформулювати пропозиції щодо шляхів вдосконалення правового регулювання надання адміністративних послуг у підприємстві.

**Об'єктом дослідження** є сукупність суспільних відносин, що виникають на підставі адміністративно-правових норм та пов'язані з регулюванням щодо надання адміністративних послуг у підприємстві.

**Предметом дослідження** є правове регулювання надання адміністративних послуг у підприємстві.

**Методи дослідження.** Методологічним підґрунтям роботи є поєднання прийомів і методів наукового пізнання, що взаємодоповнюють один одного. У дослідженні використано систему підходів, прийомів та принципів, засновану на загальнонаукових і спеціально-юридичних методах.

Застосовуючи структурно-функціональний метод, встановлено та охарактеризовано правову сутність адміністративних послуг у системі

адміністративного права, визначено проблеми їх правового регулювання (підрозділи 1.1, 1.2); за допомогою методу екстраполяції охарактеризовано понятійний апарат дослідження (підрозділи 1.1, 3.2). Відповідно до методів формалізації, систематизації та узагальнення визначено місце надання адміністративних послуг у системі державного управління (підрозділи 1.2, 2.2). За допомогою методу кількісного і якісного аналізу визначено питання правового регулювання надання адміністративних послуг у підприємстві (підрозділи 1.3, 2.1, 2.2, 2.3). Формально-юридичний метод надав змогу здійснити тлумачення чинних норм законодавства у досліджуваній сфері (підрозділ 3.1, 3.2). За допомогою методів логіки (аналізу, синтезу, індукції, дедукції) досліджено нормативно-правові акти, аналітичні матеріали, концепції, думки авторів з окремих питань, що стосуються теми дослідження (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1, 2.2, 2.3). На основі порівняльно-правового методу запропоновано модель удосконалення законодавства у сфері правового регулювання надання адміністративних послуг у підприємстві (підрозділи 2.3, 3.1, 3.2).

**Практичне значення отриманих результатів** полягає в тому, що сформульовані положення та висновки можуть бути використані у науково-дослідницькій діяльності з метою подальшого розвитку правового регулювання надання адміністративних послуг у підприємстві; у законотворчій діяльності при подальшому вдосконаленні законодавства України у сфері надання адміністративних послуг в підприємстві; у навчальному процесі при викладанні начальних курсів, що стосуються правового регулювання надання адміністративних послуг в підприємстві.

**Структура роботи.** Робота складається із вступу, трьох розділів, поділених на вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 113 сторінок, в тому числі список використаних джерел – 101.

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ОСНОВА НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У ПІДПРИЄМНИЦТВІ

### 1.1 Правова природа надання адміністративних послуг у системі адміністративного права

Серед наукових робіт, присвячених вивченню змісту адміністративної послуги, базовими можна назвати положення, розроблені академіком В.Б. Авер'яновим. У 1998 році серед положень Концепції адміністративної реформи вченими було запропоновано застосування терміну «управлінська послуга». Його зміст визначався як послуга, що надається органами виконавчої влади, яка є необхідною умовою реалізації прав і свобод громадян – зокрема реєстрація, ліцензування, сертифікація та інше [1, с. 269]. У наступних роботах академік В.Б. Авер'янов, здійснюючи пошук найбільш оптимальної теоретичної формули, обґрунтовував термін «виконавчі послуги». Як аргумент – наводився зміст терміну «послуга» як виконання певних обов'язків, а також вказувалось на «виконавчо-обов'язковий» характер діяльності органів виконавчої влади [2, с. 379-380]. Вчений підкреслював етимологію і зміст терміну «послуга» як діяльності, яка здійснюється з метою закріплення обов'язків держави перед фізичними і юридичними особами, зокрема – тих, які спрямовані на юридичне оформлення умов, необхідних для забезпечення належної реалізації своїх прав та охоронюваних законом інтересів [1, с. 379].

Застосування терміну «управлінська послуга» було виправдане, враховуючи, що наприкінці 1990-х років діяльність органів виконавчої влади визначалась управлінською та визнавалась необхідність демократизації її основ. Генезис застосування терміну, який позначає взаємовідносини між державними органами і громадянами, юридичними особами характеризувався таким понятійним рядом: «управлінська послуга» - «виконавча послуга» - «адміністративна послуга».

Академік В.Б. Авер`янов зазначав про умовне визначення діяльності з надання послуг як «публічно-сервісної» (від лат. serve- служити). Тобто це – діяльність відповідних державних і недержавних органів щодо забезпечення в ході їх взаємостосунків з населенням, конкретними фізичними і юридичними особами умов, за яких останні здатні ефективно реалізовувати і захищати свої права, свободи і законні інтереси. Вчений наводив визначення управлінської послуги, надане в Концепції адміністративної реформи в Україні (1998 р.) – як послуги з боку органів виконавчої влади, що є необхідною умовою реалізації прав і свобод громадян – зокрема, реєстрація, ліцензування, сертифікація та ін.[1, с. 269].

Сформульований академіком В.Б. Авер`яновим авторський підхід щодо сутності адміністративних послуг і визначений Концепцією адміністративної реформи в Україні відрізняється, насамперед, за суб'єктами їх надання. Академік В.Б. Авер`янов пропонував не обмежуватись тільки органами виконавчої влади як такими суб'єктами, а включити до них державні і недержавні органи. Разом з тим, сутність адміністративних послуг не зазнала принципових змін і характеризується створенням умов реалізації прав, свобод і законних інтересів суб'єктами звернення за наданням адміністративної послуги, у тому числі у сфері підприємництва.

З підходом академіка В.Б. Авер`янова слід погодитись беззаперечно, оскільки в його основу покладено правову природу і зміст категорії «послуга», трансформацію акцентів діяльності державних органів у напрямку примату «публічно-сервісного» характеру такої діяльності. Якщо ж абстрагуватись від «виконавсько-зобов'язального» акценту категорії «послуга», змістивши його на владно-організаційний характер управлінської діяльності, то прийнятною має бути інша теоретико-правова конструкція, ніж «послуга» при визначенні єдиним терміном діяльності державних органів щодо здійснення реєстрації, надання ліцензій, довідок тощо. Як вдається, зазначене питання потребує окремого аналізу.

Ю.М. Ільницька презентує думку, яка підкреслює запозичення вітчизняної концепції адміністративних послуг з досвіду країн, що належать, насамперед, до англосаксонської правової сім'ї, де головною орієнтацією виступало надання так званих «публічних послуг». Ця орієнтація, підкреслює Ю.М. Ільницька, була одним з основних напрямків реформи публічної адміністрації в зазначених країнах останньої чверті двадцятого століття [2, с. 20]. Дослідниця формулює наступне визначення поняття «адміністративні послуги». Такими нею визначено діяльність суб'єктів владних повноважень, яка своїм результатом має позитивний суспільний ефект, тим самим задовольняючи права та інтереси осіб, що звернулись і відображена в адміністративному акті [2, с. 177].

Серед наукових досліджень слід вказати про кандидатську дисертацію Г.М. Писаренко «Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти» (2006 р.) [3]. В своїй роботі дослідниця при визначенні поняття «адміністративна послуга» акцентує увагу на виконанні саме обов'язків держави перед приватними особами, спрямованих на юридичне оформлення умов, необхідних для забезпечення належної реалізації ними своїх прав і охоронюваних законом інтересів [3, с. 8]. Адміністративною послугою названо правовідносини, що виникають при реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) у процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату. На думку Г.М. Писаренко, додатковими критеріями платності адміністративних послуг є: 1) безоплатними повинні бути послуги у справах соціального та пенсійного забезпечення; 2) безоплатними можуть бути послуги у випадках, коли розмір плати є настільки дрібним, що плата не виправдовує витрат, пов'язаних з її стягненням; 3) адміністративні послуги можуть бути платними лише тоді, коли не входять до системи життєзабезпечення громадян та суб'єктів господарювання [3, с. 5]:.

На думку С.Л. Дембіцької, ознаками адміністративних послуг, в тому числі у сфері підприємництва, вважаються такі: 1) адміністративна послуга надається за заявою зацікавленої сторони; 2) надання адміністративних послуг пов'язане

із забезпеченням умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи; 3) адміністративні послуги надають адміністративні органи (насамперед, органи виконавчої влади та місцевого самоврядування) і обов'язково шляхом реалізації владних повноважень. Тобто, зазначає С.Л. Дембіцька, отримати конкретну адміністративну послугу можна лише у відповідному (як правило, тільки одному) адміністративному органі [4].

На думку І.Б. Коліушка, В.П. Тимощука, до ознак адміністративних послуг належать: надання за зверненням (у різноманітний спосіб) фізичної або юридичної особи без «втручання» у діяльність такої особи; пов'язана із забезпеченням умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної приватної особи; надання адміністративним органом обов'язково шляхом реалізації владних повноважень; право на отримання особою конкретної адміністративної послуги та відповідне повноваження адміністративного органу визначається тільки законом; результатом надання адміністративної послуги в процедурному значенні є адміністративний (індивідуальний) акт – рішення або юридично значуща дія адміністративного органу, яким задовольняється звернення особи. Такий адміністративний акт має конкретного адресата – споживача послуги, яким є особа, що звернулася за отриманням цієї послуги. Адміністративна послуга визначається як діяльність адміністративного органу щодо юридичного оформлення умов, визначених законодавством необхідними для забезпечення належної реалізації суб'єктивних прав, охоронюваних законом інтересів і виконання обов'язків фізичних або юридичних осіб, яка здійснюється за зверненням цих осіб і офіційним результатом якої є адміністративний (індивідуальний) акт відповідного органу [5, с. 302-303].

Слід зауважити, що наведені вище теоретичні положення характеризують складність та невизначеність єдиного підходу серед вчених до встановлення сутності категорії «адміністративна послуга». Разом з тим, можна виділити головні ознаки такої послуги як:

а) позитивний характер (тобто відсутність зв'язку із юрисдикційною діяльністю);

б) надання уповноваженим державним органом та органом місцевого самоврядування (щоправда не усі вчені притримуються думки про доцільність включення до кола суб'єктів надання адміністративних послуг органів місцевого самоврядування);

в) заявний характер, тобто здійснення на підставі заяви фізичної чи юридичної особи;

г) спрямованість на реалізацію прав, свобод законних інтересів заявника.

Доцільно також зауважити про застосування при визначенні суб'єкта надання адміністративних послуг єдиної категорії «адміністративний орган».

У більшості наукових досліджень адміністративні послуги розглядаються як різновид публічних послуг. Зокрема, слід вказати про публікацію «Адміністративна процедура та адміністративні послуги: Зарубіжний досвід і пропозиції для України» (2003 р.), підготовлену Центром політико-правових реформ, в якій це положення відтворене [6, с. 119].

О.В. Кузьменко формулює авторське визначення публічної послуги. Сутність цього поняття вчена розкриває через публічно-владну діяльність (або її результат), спрямовану на реалізацію прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, здійснювана публічною адміністрацією, а також альтернативними структурами, створених за ініціативи органів влади у співпраці з громадськими організаціями, та фінансована, в основному, за рахунок коштів державного чи місцевого бюджетів і контролювана органами, які наділені державно-владними повноваженнями [7, с. 265].

Характеризуючи адміністративну послугу, Т.О. Коломєць вказувала, що такою є діяльність суб'єкта публічної адміністрації, спрямована на юридичне оформлення умов, визначених законодавством, необхідних для забезпечення належної реалізації суб'єктивних прав, охоронюваних законом інтересів і виконання обов'язків фізичними або юридичними особами, що здійснюється за зверненням цих осіб і офіційним результатом якої є прийняття адміністративного акта (індивідуального акта адміністрування) [8, с. 239].

Виходячи з презентованого Т.О. Коломєць наукового підходу щодо визначення поняття адміністративної послуги, такою є юридично значима діяльність спеціально уповноваженого суб'єкта, яка має чітко визначене спрямування, підстави та результат здійснення. Щоправда, вчена не вказує про суб'єкта публічної адміністрації, але називає одним із суб'єктів адміністративного права органи публічної адміністрації. До таких органів Т.О. Коломєць відносить не тільки органи виконавчої влади, а й Президента України, Раду національної безпеки і оборони України, Національний банк України, Центральну виборчу комісію України, Вищу раду правосуддя [8, с. 80-109]. Однак вказані, крім органів виконавчої влади, органи публічної адміністрації не здійснюють ліцензування чи реєстрацію, які, на думку вченої, є адміністративними послугами. Саме тому презентований підхід не можна вважати безспірним.

Запровадження адміністративної послуги у підприємстві до вітчизняного законодавства та правозастосовної практики державних органів, органів місцевого самоврядування обумовлено необхідністю новелізації форм взаємовідносин між цими органами як такими, що наділені владними повноваженнями, з одного боку, і фізичними особами-підприємцями та юридичними особами, які таких повноважень не мають, з іншого. Зміст послуги як універсальної правової категорії дозволяє закріпити взаємні права і обов'язки учасників відносин щодо їх надання, незалежно від їхнього правового статусу. Поряд з цим використання терміну «адміністративний» при позначенні послуг дозволяє врахувати мету їх надання, а також зміст функцій, пов'язаних із відповідною діяльністю владних суб'єктів, правову природу таких послуг, яка стосується реалізації управлінської функції через реалізацію її диспозитивних, а не імперативних, основ. Зрозуміло, що реалізація повноважень судами, прокуратурою, Верховною Радою України не стосується надання управлінських послуг у публічно-правовій сфері, враховуючи функціональне призначення їх діяльності, що визначене Конституцією України. Звідси – коло суб'єктів надання послуг у публічно-правовій сфері діяльності

обмежується органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування. При цьому діяльність щодо надання таких послуг набуває ознак організаційної, а її зміст трансформується з розпорядчої до діяльності, що полягає у закріпленні взаємних прав та обов'язків у публічно-правовій сфері. Тож цілком логічним виглядає висновок про використання єдиного терміну «адміністративний» стосовно послуг та розкриття його змісту, спираючись на сутність відносин у межах яких відповідна діяльність здійснюється – публічно-правових відносин.

Таким чином, пропонується використання терміну «адміністративна послуга» як уніфікованого, уникаючи застосування терміну «публічна послуга», «публічно-владна послуга» тощо.

Повертаючись до предмету дослідження проблеми визначення поняття адміністративної послуги, доцільно вказати про підхід І.І. Котюка, який за результатами узагальнення наукової думки щодо визначення адміністративної послуги виділяє декілька підходів: а) як характеристика діяльності органів державної влади щодо громадян, підприємств, організацій; б) як діяльність органів державної влади щодо обслуговування населення, підприємств, організацій; в) регулюються цивільним правом, а відповідальність за належну організацію несе орган виконавчої влади. Дослідник обґрунтовує необхідність уведення «інтегрального» поняття «публічні послуги», які надаються державними структурами, органами місцевого самоврядування або іншими суб'єктами на рахунок публічних коштів. При цьому адміністративні послуги розглядаються як різновид публічних послуг, поряд із державними, муніципальними (комунальними) та управлінськими. Зміст адміністративних послуг запропоновано розглядати у контексті Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг і обмежитись при визначенні суб'єктного складу органами виконавчої влади. І.І. Котюк формулює поняття адміністративної послуги як категорії адміністративного права, що породжує адміністративні правовідносини при реалізації суб'єктивних прав фізичної або

юридичної особи (за їх заявою) в процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату [9, с. 104-107].

Однак, при визначенні І.І. Котюком поняття адміністративної послуги допущено методологічну помилку, оскільки дослідник вважає, що категорія може породжувати правовідносини, а не юридичні факти як про те зазначено у теорії права і є загальновідомим доктринальним положенням. Крім того, використання сформульованого визначення не дозволяє вказати про те, що певна діяльність є адміністративною послугою. Так, «певний» результат за заявою особа (фізична чи юридична) отримує у відносинах з приводу реалізації права доступу до публічної інформації, згідно Закону України «Про доступ до публічної інформації» [10] чи при розгляді уповноваженим органом відповідно до Закону України «Про звернення громадян» [11].

На сьогодні більшість дослідників проблеми надання адміністративних (публічних) послуг у підприємстві вважають, що такою є діяльність, наприклад, щодо надання дозволів, видачі ліцензій, тощо (С.Л. Дембіцька, Ю.М. Ільницька, Т.О. Коломоєць, О.В. Кузьменко та інші). Так, на думку О.В. Кузьменко до адміністративних послуг у підприємстві належить видача дозволів, реєстрація, легалізація актів [7, с. 270-271]. Т.О. Коломоєць, надаючи класифікацію адміністративних послуг вважає, що за ознакою змісту процедурного результату до адміністративних послуг відносяться реєстрація, ліцензування, атестація тощо [8, с. 240].

Зазначений підхід отримав закріплення у чинному законодавстві. Однак, він не є безспірним, враховуючи правову природу категорії «послуга». У цьому контексті можна зазначити, що адміністративною послугою доцільно визначати діяльність органів виконавчої влади, спрямовану на задоволення потреби особи у отриманні дозвільних документів, а не виконання зазначеними органами певної управлінської функції.

Отже, надання адміністративних послуг пов'язане із закріпленням обов'язків держави перед приватними особами відносно створення певних умов задля того, щоб така особа (фізична чи юридична) могла з найменшими

витратами реалізувати свої права, наприклад, у сфері підприємництва. Такими умовами можуть виступати консультації, допомога при оформленні документів, створення оптимальних умов для найбільш швидкого отримання дозволів, здійснення ліцензування тощо. Слід також врахувати таку особливість врегулювання відносин у сфері надання адміністративних послуг як нормативна визначеність методики розрахунку вартості послуги, яка затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 27.01.2010 р. №66 [12].

Таким чином, до ознак адміністративної послуги у сфері підприємництва доцільно віднести такі:

- є окремим видом діяльності органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування;
- полягає у сприянні легалізації фізичною особою-підприємцем чи юридичною особою конституційно визначеного права;
- пов'язана із реалізацією функцій, покладених на чинним законодавством на орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування;
- полягає у юридичному оформленні умов реалізації суб'єктами прав, свобод і законних інтересів;
- споживачем адміністративної послуги є індивідуалізований суб'єкт – фізична особа-підприємець чи юридична особа, яка звертається до органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування за наданням адміністративної послуги;
- визначення вартості надання адміністративної послуги закріплено нормативно;
- за порушення законодавства у сфері надання адміністративних послуг передбачена дисциплінарна, цивільна, адміністративна або кримінальна відповідальність (ч.1 ст.19 Закону України «Про адміністративні послуги»).

Поняття адміністративної послуги доцільно сформулювати наступним чином.

*Адміністративна послуга у підприємстві* – діяльність уповноважених органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, яка полягає у сприянні реалізації фізичною особою-підприємцем чи юридичною особою конституційно визначеного права. Надання адміністративних послуг здійснюється у заявному порядку за зверненням суб'єкта – фізичної особи-підприємцем чи юридичної особи і логічно пов'язане із реалізацією органом виконавчої влади, органом місцевого самоврядування функцій, покладених на них чинним законодавством щодо юридичного оформлення умов реалізації суб'єктами прав, свобод і законних інтересів.

Обґрунтоване поняття адміністративної послуги доцільно закріпити на рівні законодавства шляхом викладення у новій редакції п.1 ч.1 ст.1 Закону України «Про адміністративні послуги».

Новелізація предмету, форм і методів адміністративно-правового регулювання визначає необхідність поглибленого аналізу правової природи адміністративної послуги як однієї з форм управлінської діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування. У той же час адміністративну послугу можна розглядати як сукупність однорідних відносин, учасниками яких є зазначені органи, їхні посадові особи. У такому контексті надання адміністративної послуги у підприємстві слід визначати із врахуванням її місця у системі адміністративного права.

Норми, якими урегульовані відносини у сфері надання адміністративних послуг у підприємстві характеризуються тими ж самими рисами, що і норми адміністративного права [5, с. 109], проте із врахуванням предметної належності відносин, які ці норми регулюють:

- вони мають державно-владний характер, оскільки встановлюються, санкціонуються державою у зв'язку із регламентацією умов, які мають бути створені органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування для реалізації фізичними та юридичними особами конституційно визначених прав;
- являють собою правила поведінки у сфері надання адміністративних послуг;

- закріплені у нормативно-правових актах – Законі України «Про адміністративні послуги», інших законодавчих і підзаконних актах. Останніми визначено, зокрема, вимоги до підготовки технологічної картки адміністративної послуги [13], примірне положення про центр надання адміністративних послуг [14], стандарти надання адміністративних послуг та інші процедурні питання, що стосуються надання адміністративних послуг;

- норми, якими урегульовані відносини у сфері надання адміністративних послуг мають двосторонній характер, оскільки визначають права та обов'язки суб'єктів надання адміністративних послуг, а також заявника;

- визначено варіанти поведінки під час здійснення процедур надання адміністративних послуг, зокрема – при здійсненні процедур подання заяви про надання адміністративної послуги;

- дотримання норм у сфері надання адміністративних послуг забезпечується примусовою силою держави, що впливає з приписів ст.19 Закону України «Про адміністративні послуги»[15].

Специфіка норм, якими урегульовано відносини у сфері надання адміністративних послуг, проявляється у:

- предметі впливу правової норми – управлінські відносини органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, які стосуються надання адміністративних послуг;

- обов'язковій наявності однією із сторін відносин – суб'єкта надання адміністративних послуг, яким виступає орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова особа;

- диспозитивність правових приписів проявляється у добровільності вступу особи, яка звертається за наданням адміністративної послуги, у відносини щодо надання. Крім того, диспозитивність правового впливу норми адміністративного права, якою урегульовано відносини у сфері надання адміністративних послуг проявляється у встановленні меж як належної так і дозволеної поведінки. У той же час право реалізація відбувається шляхом зобов'язання учасників відносин у сфері надання адміністративної послуги

діяти так, як передбачено правовою нормою. Вказане означає поєднання імперативних і диспозитивних адміністративно-правових норм при врегулюванні відносин у сфері надання адміністративних послуг. Поряд із цим, слід вказати, що диспозитивність правового впливу, а також поєднання диспозитивних і імперативних норм характерне і для відносин у сфері дозвільної діяльності, ліцензування, реєстрації тощо.

Однак, характеризуючи норми адміністративного права, якими урегульовані відносини у сфері надання адміністративних послуг, слід звернути увагу на ту обставину, що цими нормами регламентовано один із способів здійснення органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування владно-організуючого впливу на об'єкти, діяльність яких потребує легалізації з метою створення правових можливостей реалізації конституційно визначених прав.

Взагалі надання адміністративних послуг у підприємстві слід розглядати не у межах окремого інституту адміністративного права, але у межах інституту форм і методів управлінської діяльності.

## **1.2 Правове регулювання надання адміністративних послуг у підприємстві за законодавством України та інших держав**

Системне оновлення вітчизняного адміністративного законодавства, необхідність якого визначена формуванням законодавчо закріплених гарантій незворотності демократичних перетворень в Україні передбачає глибоке дослідження базових категорій адміністративного права, відповідних трансформаціям суспільного розвитку. Однією з таких категорій виступає категорія адміністративних послуг, в тому числі у сфері підприємства, яка найбільш повно, системно відтворює засади реалізації концепції людиноцентризму в діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування і відображає публічно-сервісний характер діяльності суб'єктів владних повноважень, про пріоритет якого наголошував академік В.Б.

Авер'янов. Більше того, вчений підкреслював необхідність переважаючого наголосу на дефініції «публічно-сервісне право», поряд із усталеною дефініцією «управлінське право» при визначенні сутності і суспільного призначення адміністративного права. Дефініція «публічно-сервісне право» акцентує вирішальне спрямування цієї галузі на служіння потребам найповнішого забезпечення реалізації та захисту належних приватним особам прав, свобод і законних інтересів у їх стосунках з органами публічного (державного і самоврядного) управління [1, с. 270].

Саме таке спрямування має Закон України від 06.09.2012 №5203-VI «Про адміністративні послуги» [15].

Поряд із зазначеним Законом чинним є Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 № 90-р «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади», якою визначено, що адміністративні послуги є важливою складовою державних та муніципальних послуг. Поділ публічних послуг на державні і муніципальні у цьому підзаконному акті здійснений за критерієм суб'єкта їх надання та змісту відповідної діяльності. Зазначено, що державними є послуги, що надаються органами державної влади (в основному виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету. Серед критеріїв належності послуг до адміністративних названі: визначення законом повноважень адміністративного органу щодо надання певного виду послуг; надання послуг шляхом реалізації владних повноважень; надання послуг за зверненням 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 для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів [16].

Виходячи з приписів Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 № 90-р «Про схвалення Концепції розвитку системи надання

адміністративних послуг органами виконавчої влади» можна зробити такі висновки.

По-перше, введення до чинного законодавства «публічна послуга», «державна послуга», «муніципальна послуга», «адміністративна послуга», що обумовлено суспільними трансформаціями та демократизацією відносин між державою та особою, у зв'язку з чим необхідне формування теоретико-правових основ новелізації правових форм цих відносин.

По-друге, у підзаконному акті закріплено принципово важливі положення щодо критеріїв належності послуг до адміністративних, завдяки яким створене нормативне підґрунтя виділення відповідних відносин з-поміж інших правовідносин за участі суб'єктів надання адміністративних послуг.

По-третє, виділено суб'єктний склад правовідносин у сфері надання адміністративних послуг.

Не зважаючи на безумовний новаторський характер приписів Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 № 90-р «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади», тим не менше, окремі положення не є бездоганними.

Насамперед, вказане стосується фактичного ототожнення адміністративної послуги із дозвільною та іншою діяльністю органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування як суб'єктів надання послуг, пов'язаною із реалізацією функцій, покладених на ці органи чинним законодавством. Крім того, викликає застереження поділ публічних послуг на державні і муніципальні та введення терміну «муніципальні послуги», враховуючи що на час прийняття Розпорядження використання терміну «муніципальний» як такого, що позначає діяльність органів місцевого самоврядування, у вітчизняній юридичній науці сприймався неоднозначно і не був, у зв'язку з цим, усталеним. Наявність застережень відносно поділу послуг на державні і муніципальні ґрунтується на єдиній сутності діяльності щодо надання таких послуг, незалежно від суб'єктної складової відповідних відносин.

Серед норм Закону України від 06.09.2012 №5203-VI «Про адміністративні послуги», спрямованих на вдосконалення законодавства, слід вказати ті, які встановлюють вимоги до регулювання і якості надання адміністративних послуг, спрямовані на уніфікацію відповідних процедур, а також встановлюють межі нормативних приписів.

Зазначеним Законом на законодавчому рівні здійснено розмежування адміністративних позитивних правовідносин у сфері їх надання та державно-владної діяльності, яка стосується контролю і нагляду, реалізації права доступу до публічної інформації, здійснення юрисдикційних повноважень та інше. Безперечно позитивним є і розмежування у вказаному Законі адміністративних і цивільних правовідносин у сфері надання послуг.

Разом з тим, не зважаючи на новаційний характер приписів Закону України «Про адміністративні послуги», підзаконних актів, прийнятих на виконання його норм, на стан правового регулювання діяльності суб'єктів владних повноважень проблема запровадження якісної адміністративної послуги потребує опрацювання шляхів її вирішення.

Так, виходячи з приписів ст. 7 Закону України «Про адміністративні послуги» складно вказати про те, що законодавець мав на увазі, вказуючи про якість. Тільки частиною третьою цієї статті закріплено заборону погіршувати умови надання адміністративних послуг, передбачених законом, а саме: визначення кількості годин прийому, максимального часу очікування у черзі та інших параметрів оцінювання якості надання адміністративних послуг.

Також викликають застереження норми ст. 19 вказаного Закону щодо відповідальності за порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг. Законодавець відсилає правозастосувача до норм Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України, Цивільного кодексу України. Передбачено і застосування дисциплінарної відповідальності посадових осіб, уповноважених надавати адміністративні послуги. Однак, звернення, наприклад, до Кодексу України про адміністративні правопорушення [17] не дозволяє виділити окрему норму, якою

було би прямо передбачено адміністративну відповідальність посадових осіб за порушення законодавства про адміністративні послуги.

Серед проблемних питань визначення дефініції «адміністративна послуга» слід вказати і про існуючу законодавчу невизначеність терміну «владні повноваження».

Словосполучення «владні повноваження» використовується у Кодексі адміністративного судочинства України при визначенні одного з суб'єктів процесуальних відносин щодо здійснення судової адміністративної юрисдикції – «суб'єкт владних повноважень». Відповідно п.7 ч. 1 ст.3 КАС України, суб'єкт владних повноважень - орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень [18].

Аналізуючи норму Закону України «Про адміністративні послуги» відносно якості надання адміністративних послуг у підприємстві, доцільно зазначати не тільки про самі ці послуги (їх перелік та оцінка ступеню достатності і належності, дотримання прав і свобод при їх наданні, оперативність надання, економічність та інше), але й про умови, які впливають на встановлення послуг.

Серед умов доцільно назвати:

- а) стан урегульованості суспільних відносин у тій сфері, в якій мають надаватись адміністративні послуги;
- б) оптимальність переліку функцій, якими наділені органи виконавчої влади;
- в) відсутність дублювання та конфлікту компетенції.

Звернення до українського законодавства дозволяє зазначити про те, що переважно підзаконними актами затверджено стандарти надання адміністративних послуг окремими органами виконавчої влади, переліки платних послуг, порядок справляння плати за надання адміністративних послуг тощо.

Проблема забезпечення якості адміністративних послуг є системною і її вирішення передбачає: а) формування теоретичних основ сутності адміністративної послуги; б) критичний аналіз результатів моніторингу громадських організацій у цій сфері; в) розробку державної програми; г) впровадження у чинне законодавство сформованих пропозицій.

У ст.1 Закону України «Про адміністративні послуги» розкрито зміст відповідного ключового терміну.

Адміністративна послуга - 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. Цей термін зустрічається і у Господарському кодексі України у аспекті ціноутворення. Відповідно ч.3 ст.191 зазначено про те, що державні регульовані ціни встановлюються на бланки документів, у тому числі суворого обліку, які використовуються органами виконавчої влади, іншими державними органами для оформлення результатів надання адміністративних послуг (крім власних бланків цих органів), відповідно до закону [19].

Звернення до законодавства деяких зарубіжних держав свідчить про доцільність постановки питання про запровадження не скільки терміну «адміністративні послуги», скільки – «публічні послуги» як узагальнюючого та такого, що враховую правову природу відносин, у межах яких здійснюється відповідна діяльність щодо надання таких послуг.

Так, в Угорщині запроваджено інститут громадської послуги. О.Г. Данильян зазначає про один з напрямів адміністративної реформи в Угорщині – децентралізація сфери громадських послуг. Така децентралізація відбулась шляхом перерозподілу завдань щодо надання таких послуг між рівнями управління, а нормативним підґрунтям її проведення став Закон «Про місцеве самоврядування». Суб'єктами надання громадських послуг стали муніципалітети, яким були передані повноваження та матеріальне забезпечення з метою реалізації широкого кола відповідних завдань. Вчений зазначає про

відсутність будь-яких стандартів або рівнів якості надання послуг і, як наслідок – наявність права муніципалітетів визначати їх на власний розсуд. У наступні роки іншими законами певні стандарти і професійні вимоги були уведені, однак без відповідного фінансового забезпечення. Серед сфер надання громадських послуг – освіта, охорона здоров'я, соціальний захист [20, с. 140].

Отже, досвід дії інституту громадських послуг в Угорщині свідчить, принаймні, про дві обставини. По-перше, про забезпечувальну роль муніципальних органів у реалізації соціальної політики, соціальних програм розвитку населення. По-друге, про правову форму такої реалізації – громадська послуга.

Звернення до вітчизняного законодавства у контексті дослідження досвіду Угорщини щодо функціонування інституту громадської послуги, дозволяє виділити Закон України «Про соціальні послуги» [21]. В цьому Законі соціальні послуги визначені як комплекс заходів з надання допомоги особам, окремим соціальним групам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати, з метою розв'язання їхніх життєвих проблем. Соціальне обслуговування визначене як система соціальних заходів, яка передбачає сприяння, підтримку і послуги, що надають соціальні служби окремим особам чи групам населення для подолання або пом'якшення життєвих труднощів, підтримки їх соціального статусу та повноцінної життєдіяльності.

Термін «послуга» відносно соціальної сфери за Законом України «Про соціальні послуги» означає діяльність уповноважених законодавством суб'єктів щодо надання соціальної допомоги особам, які такої допомоги потребують. Саме у такому значенні термін «соціальна послуга» сприймається як частина терміну «громадська послуга», що використовується у законодавстві Угорщини. Однак і соціальна послуга, і громадська послуга використовуються у зв'язку із реалізацією певними суб'єктами – державними органами, органами місцевого самоврядування чи муніципалітетами (за законодавством Угорщини), недержавними установами та організаціями, які мають відповідну ліцензію, соціальної політики.

Цікавий аналіз зарубіжного досвіду правового регулювання надання державних послуг надає С.Г. Капаров. Дослідник виявляє основні причини, тенденції та підходи щодо реформування виділеної сфери у таких державах як Велика Британія, США, Австралія, Канада, Германія, Малайзія, Угорщина, Польща, Китай, Південна Корея, Голландія, Бразилія та інші. Серед підходів і принципів С.Г. Капаров визначає широке використання інформаційних технологій, тісний зв'язок надання державних послуг із використанням на практиці принципу «зворотного зв'язку» із споживачами послуг, тривалий процес вдосконалення процедур надання державних послуг. Так, у Канаді діють телефонізовані центри, у Польщі – Інформаційний центр державної служби (з 2002 р.), до повноважень якого належить розширення доступу громадян та державних службовців до інформації про види державних послуг, в Угорщині – єдиний інформаційний центр. В Австралії 1997 р. був прийнятий закон, що регулює діяльність агентств щодо надання послуг, згідно якого у тому ж році було створено державну установу «Centrelink». Ця установа надає державні послуги від імені та у партнерстві із 25 федеральними міністерствами та державними агенціями через мережу Інтернет, телефонізовані центри з обслуговування [22].

В.П. Тимощук зазначає, що у законодавстві таких держав як США, Велика Британія, Канада зустрічається термін «публічні послуги», оскільки у цих державах напрямки вдосконалення функціонування державних органів визначаються на основі використання правових основ діяльності приватного сектору [23, с. 120-121].

Звернення до чинного законодавства, норми якого регулюють надання адміністративних послуг, дозволяє виділити близько 200 законодавчих актів – власне законів, кодексів, у яких урегульовано відносини щодо здійснення ліцензування, реєстрації, видачі дозволів тощо. Так, у Додатку до Переліку адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через центр надання адміністративних послуг, затвердженого Розпорядженням Кабінету міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523 (в редакції розпорядження

Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2017 р. № 782-р) наведено перелік адміністративних послуг без урахування документів дозвільного характеру. Цей перелік містить біля 1000 позицій різних адміністративних послуг, які, по суті, є нічим іншим, ніж видами діяльності щодо надання дозволу певного виду [24].

Чинне законодавство містить норму-дефініцію «дозвільна система у сфері господарської діяльності - сукупність урегульованих законодавством відносин, які виникають між дозвільними органами, державними адміністраторами та суб'єктами господарювання у зв'язку з видачею документів дозвільного характеру, переоформленням, видачею дублікатів, анулюванням документів дозвільного характеру» (ст.1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»). При цьому ч.2 ст.2 цього Закону вказано, що його дія не поширюється на відносини у сфері ліцензування господарської діяльності (крім відносин щодо видачі документів дозвільного характеру, необхідних для отримання ліцензії на провадження певного виду господарської діяльності), охорони державного кордону, державної митної справи, державного експортного контролю, державного регулювання ринків фінансових послуг, охорони державної таємниці (провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею), захисту економічної конкуренції, а також на дозвільну систему, що поширюється на операції зі зброєю, бойовими припасами, вибуховими матеріалами і речовинами, сильнодіючими отруйними речовинами, дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії, дозвільну діяльність у сфері цивільної авіації[25].

Виходячи з цієї норми-дефініції, можна зазначити, що законодавець не уточнював, які саме відносини виникають у зв'язку із здійсненням вказаної діяльності – чи відносини, пов'язані із створення умов здійснення такої діяльності, або ж відносини між дозвільним органом (державним адміністратором) і суб'єктом набуття дозволу з приводу здійснення конкретних дозвільних дій.

З метою отримання відповіді звернено увагу на норму ч.4 ст.5 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». Хоча даний Закон не поширює дію на відносини у сфері дозвільної діяльності, предмет якої становлять об'єкти, що знаходяться в обмеженому обігу, однак саме цей Закон містить норми, що визначають основні завдання державного адміністратора. Виходячи зі змісту цих норм, сфера регулювання зазначеного Закону поширює дію саме на відносини щодо одержання документів дозвільного характеру у сфері саме господарської діяльності, їх реєстрації та подання документів (їх копій) відповідним регіональним та/або місцевим дозвільним органам, видачі оформлених регіональними та місцевими дозвільними органами суб'єкту господарювання документів дозвільного характеру тощо.

Здійснюючи розмежування діяльності щодо надання адміністративних послуг і дозвільної діяльності, слід вказати про наукові дослідження, виконані у напрямку встановлення сутності дозвільної діяльності. Так, у дослідженнях, виконаних до набуття чинності Законом України «Про адміністративні послуги», предмет аналізу становили питання дозвільної діяльності (Д.С. Денисюк [26], С.В. Лихачов [27], М.М. Романяк [28], І.В. Солошкіна [29], О.В. Харитонов [30] та інші), ліцензування (С.С. Вітвіцький [31], А.С. Ластовецький [32] Л.В. Шестак [33] та інші), реєстрації (О.Г. Юшкевич [34] та інші).

Наукові здобутки перелічених та інших вчених дозволяють вказати про масштабність проблеми систематизації адміністративних послуг як діяльності щодо створення умов для реалізації конституційно визначених прав.

Вказуючи про наукові роботи, присвячені дозвільній діяльності, необхідно зазначити про те, що у них така діяльність розглянута із позицій широкого розуміння сутності вказаної діяльності. Вузьке ж розуміння дозвільної діяльності передбачає її сприйняття тільки у контексті спеціального порядку видачі дозволів на користування об'єктів, які знаходяться у обмеженому обігу – зброя, вибухові матеріали і речовини, тири, печатки, штампи тощо . Серед наукових досліджень, виконаних у цьому напрямку, можна назвати роботи В.А. Гуменюка [35], І.Г. Кириченка [36], В.І. Ткаченка [37].

У наукових дослідженнях вчені формулюють наступні поняття дозвільної діяльності. Так, Д.С. Денисюк визначає дозвільну діяльність Національної поліції України як організаційно-розпорядчу, підзаконну, владну, державно-управлінську діяльність, яка здійснюється уповноваженими державними органами (посадовими особами) у формі процедур щодо видачі дозвільних документів, спрямовану на реалізацію державної політики щодо забезпечення громадської безпеки. Її віднесено до одного з напрямків зовнішньої адміністративної діяльності поліції [26, с. 7-8].

На думку І.В. Солошкіної, дозвільна діяльність щодо підприємництва – цілеспрямована, підзаконна, організаційно-розпорядча, зовнішня діяльність уповноважених органів виконавчої влади (їх посадових і службових осіб) щодо видачі документів дозвільного характеру і спрямована на реалізацію державної політики у сфері регулювання підприємницької діяльності, захисту прав, законних інтересів суспільства, територіальних громад, громадян, забезпечення безпеки громадян, громадського порядку, охорони навколишнього природного середовища, вільного розвитку конкуренції [29, с. 166-167].

Отже, дослідники вказували про виконавчо-розпорядчий характер дозвільної діяльності, про її реалізацію у формі певних документів. Відносно ж адміністративних послуг, слід вказати про те, що відповідна діяльність передуює дозвільній і безпосередньо із дозвільною діяльністю пов'язана, а також є супутньою дозвільній діяльності.

Так, Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» передбачено запровадження дозвільних центрів, в яких державний реєстратор здійснює прийом суб'єктів господарювання. Державний адміністратор має право: безоплатно одержувати від дозвільних органів інформацію, пов'язану з видачею документів дозвільного характеру, крім інформації, що становить державну таємницю. Дозвільний орган зобов'язаний надавати таку інформацію державному адміністратору протягом трьох робочих днів з дня отримання відповідного запиту; порушувати клопотання до міського голови відповідної міської ради міста обласного та/або республіканського

Автономної Республіки Крим значення, голови обласної, Київської та Севастопольської міських, районної, районної у місті Києві державних адміністрацій, керівника відповідного уповноваженого органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим щодо вжиття заходів у частині забезпечення роботи дозвільних центрів; відмовити у прийнятті заяви на одержання документа дозвільного характеру та документів, що додаються до неї, у разі подання суб'єктом господарювання документів, необхідних для одержання документа дозвільного характеру, не в повному обсязі з наданням обґрунтованої відповіді (у разі отримання документів поштою - письмово повідомити заявника) (ч.5 ст.5 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»).

Виходячи зі змісту цих прав, можна зазначити, що вони стосуються не скільки допомоги у оформленні дозволу, як переважно контролю у сфері дозвільної діяльності.

Подоланню прогалини у законодавстві відносно врегулювання надання адміністративних послуг у частині, що стосується звернення за наданням таких послуг, сприяє припис ст.6 Закону України «Про адміністративні послуги», якою передбачено реалізацію права на безоплатне отримання інформації про адміністративні послуги та порядок їх надання. Так, серед обов'язків суб'єктів адміністративних послуг визначено обов'язок забезпечити: 1) облаштування у місцях прийому суб'єктів звернень інформаційних стендів із зразками відповідних документів та інформації в обсязі, достатньому для отримання адміністративної послуги без сторонньої допомоги; 2) створення та функціонування веб-сайтів, на яких розміщується інформація про порядок надання відповідних адміністративних послуг, режим доступу до приміщення, в якому здійснюється прийом суб'єктів звернень, наявність сполучення громадського транспорту, під'їзних шляхів та місць паркування; 3) здійснення посадовими особами прийому суб'єктів звернень згідно з графіком, затвердженим керівником відповідного суб'єкта надання адміністративних послуг. Кількість годин прийому суб'єктів звернень має становити не менше 40

годин на тиждень, у тому числі в суботу - не менше шести годин;4) надання суб'єкту звернення, який звернувся за допомогою засобів телекомунікації (телефону, електронної пошти, інших засобів зв'язку), інформації про порядок надання адміністративних послуг;5) видання довідково-інформаційних матеріалів про адміністративні послуги та безоплатне поширення таких матеріалів у приміщеннях, в яких здійснюється прийом суб'єктів звернень.

Таким чином, проведений аналіз правового регулювання відносин у сфері надання адміністративних послуг дозволив зазначити про недостатність заходів, які стосуються гарантій інформованості суб'єктів підприємництва відносно адміністративних послуг і порядку їх надання. Потребують врегулювання питання щодо упорядкування переліку адміністративних послуг, плати за їх надання, відповідальності за порушення правил надання адміністративних послуг. Слід вказати про перевагу у врегулюванні підзаконними нормативними актами процедур надання адміністративних послуг, на відміну від Закону України «Про адміністративні послуги», в якому ці процедури врегульовані фрагментарно. До проблем правового регулювання відносин у сфері надання адміністративних послуг доцільно віднести і фактичне ототожнення адміністративної послуги із дозвільною та іншою діяльністю органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування як суб'єктів надання послуг.

### **1.3 Правові вимоги щодо надання адміністративних послуг суб'єктам підприємницької діяльності**

Статтею 5 Закону України «Про адміністративні послуги» встановлено основні вимоги до регулювання надання адміністративних послуг. Зазначено, що виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, встановлюються:1) підстави для одержання адміністративної послуги;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) платність або безоплатність надання адміністративної послуги;5) граничний строк надання адміністративної послуги;6) перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги. Також визначено вимогу визначення законом переліку адміністративних послуг.

Вказана норма встановлює виключність врегулювання законом повноважень органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо надання адміністративних послуг, у тому числі у підприємстві. Поряд із цим, діють норми законодавства, норми якого спрямовані на врегулювання відносин у сфері дозвільної діяльності.

Серед наукових досліджень, виконаних у цьому напрямку, можна відзначити роботи Д.С. Денисюка [26], Г.С. Завірюхи, С.В. Лихачова [27], М.М. Романяка, І.В. Солошкіної, А.І. Шпомера [38] та інших. При цьому дослідниками опрацьовувалось питання про визначення критерію віднесення діяльності до такої, що потребує видачі дозволів. Так, І.В. Солошкіна слушно вказує про те, що у тих сферах підприємницької діяльності, які становлять загрозу національній безпеці, дозволи не повинні видаватись, а підприємницька діяльність повинна бути заборонена [29, с. 7]. М.М. Романяк виділяє предмет адміністративно-правового регулювання та об'єкт дозвільної діяльності у сфері забезпечення екологічної безпеки, який складають ті види господарювання, внаслідок здійснення котрих може бути заподіяна шкода навколишньому природному середовищу [28, с. 7-8]. У дисертації Г.С. Завірюхи визначено підстави віднесення певної сфери підприємницької діяльності до предмету адміністративно-правового регулювання, наведені положення про сфери підприємництва, щодо яких здійснюються дозвільні процедури, класифіковано види дозвільних процедур щодо підприємництва за ознакою напрямків її здійснення. Так, зокрема, діяльність пов'язана із легітимацією суб'єкта підприємництва, включає в себе державну реєстрацію, ліцензування і патентування. Визначається поняття дозволу, поняття, принципи дозвільної процедури, ознаки дозвільної діяльності щодо підприємництва, розглядаються

деякі аспекти дозвільної діяльності в Німеччині та США. Досліджуються процедурні аспекти ліцензування, зокрема, визначені стадії ліцензування [13].

Сформульовані та обґрунтовані дослідниками ці та інші положення сприятимуть вирішенню суміжної проблеми - встановлення меж дозвільної діяльності, однак її вирішення складає предмет окремого наукового аналізу.

Серед вимог щодо надання адміністративних послуг дослідники виділяють вимогу якості, що передбачає опрацювання питання не тільки про визначення поняття «якість адміністративної послуги», а й про критерії оцінки якості послуг. Із проблемою забезпечення якості адміністративних послуг пов'язана проблема запровадження системи управління якістю надання адміністративних послуг.

Так, у Посланні Президента України від 07.09.2017 «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році» серед пріоритетів реформування у сфері дерегуляції та мотивації бізнесу до зростання відзначено, зокрема - приведення законодавства та відомчих підзаконних актів відповідно до норм законів України «Про адміністративні послуги» та «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». Здійснення цього програмного завдання можливе завдяки застосуванню системного підходу, який дозволяє виявити джерела виникнення колізій і прогалин у чинному законодавстві, сформулювати належні пропозиції щодо його вдосконалення.

Саме у такому аспекті вирішення програмного завдання у сфері дерегуляції та мотивації бізнесу, сформульованого у Посланні Президента України від 07.09.2017 «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році», може бути здійснене із використанням упорядковуючого потенціалу системи управління якістю, застосованого щодо сфери надання адміністративних послуг.

Обрання такого підходу ґрунтується на декількох обставинах. У першу чергу, слід зазначити високий рівень уніфікації основних положень системи управління якістю, що визначає можливість їх застосування як основи упорядкування певних суспільних явищ і процесів. По-друге, сам предмет цієї

системи управління – якість – відповідає стандартам надання адміністративних послуг у державах розвиненої демократії. Так, відповідно Хартії громадянина у Великій Британії з 1 квітня 1997 року було впроваджено такі шість стандартів: 1) швидкість і зрозумілість надання органами влади відповідей на звернення; 2) стислий строк прийняття особи у офісі органу влади (протягом 10 хвилин); 3) надання чіткої відповіді про свої послуги та забезпечення зв'язку із особою, яка має повноваження щодо вирішення питання, що було предметом звернення; 4) регулярне консультування відносно послуг; 5) наявність щонайменше однієї процедури опрацювання скарг щодо послуг та забезпечення прозорості при інформуванні про стадію її здійснення; 6) забезпечення доступності послуги [39, с.17].

Слід вказати про те, що вагомі заходи щодо вирішення проблеми запровадження системи управління якістю при наданні адміністративних послуг здійснюються у Державній фіскальній службі України [40], зокрема шляхом формування та забезпечення дієвості і результативності функціонування Центрів обслуговування платників податків.

Сама постановка проблеми застосування системи управління якістю до сфери надання адміністративних послуг обумовлена також наявністю чисельних підзаконних актів, прийнятих на відомчому рівні, з метою упорядкування процедур у вказаній сфері. З одного боку, врегулювання відомчими підзаконними актами дозволяє врахувати специфіку реалізації повноважень певного органу виконавчої влади, а, з іншого – не дозволяє забезпечити уніфікованість процедур реалізації деяких повноважень, якими наділені більшість органів виконавчої влади. Вказане повною мірою стосується реалізації компетенції щодо надання адміністративних послуг.

Звернення до наукових публікацій свідчить, що аспект запровадження системи управління якістю до сфери надання адміністративних послуг у дослідженнях юридичного спрямування проаналізований вкрай недостатньо. Вчені надавали перевагу опрацюванню базових проблем запровадження інституту адміністративної послуги, сутності адміністративної послуги,

оцінюванню якості надання адміністративних послуг – В.Б. Авер'янов, І.П. Голосніченко, А.В. Кірмач, І.Б. Коліушко, В.П. Тимощук та інші. Цікаві напрацювання у виділеному напрямку зустрічаються у наукових статтях, підготовлених К.В. Ніколаєнко [41, с. 269-274], О.М. Соловійовою [42] та іншими. Слід також навести монографію Ж.В. Завальної, О.О. Ільницької «Адміністративні послуги як функція органів місцевого самоврядування» (2012 р.) [43].

Основні положення системи управління якістю містяться у державних стандартах: ДСТУ ISO 9000-2001, ДСТУ ISO 9001-2001, ДСТУ ISO 9004-2001. Зокрема, у ДСТУ ISO 9000-2001 визначено такі принципи управління якістю щодо найвищого керівництва при вирішенні ним завдання щодо поліпшення показників діяльності організації: орієнтація на замовника, лідерство, залучення працівників, процесний підхід, системний підхід, постійне поліпшення, прийняття рішення на підставі фактів, взаємовигідні стосунки із постачальниками [44, с.VI-VII].

Зрозуміло, що ці принципи системи управління якістю стосуються управління організацією, діяльність якої пов'язана із наданням певних господарських послуг. Проте ці принципи є основою прийняття управлінського рішення, а тому можуть розглядатись у якості базових із певними застереженнями, наявність яких обумовлена специфікою спрямованості діяльності певної організації.

Так, принцип орієнтації на замовника, характерний для керівництва установою, що надає послуги у межах здійснення господарської діяльності, трансформується у принцип забезпечення балансу інтересів держави та набувача послуги, який враховує межі надання адміністративної послуги та спрямованість на реалізацію публічного інтересу за участі суб'єкта – набувача адміністративної послуги. Наступні принципи, виділені для керівництва суб'єктом господарювання - лідерства, залучення працівників, процесний підхід – набувають нового змісту, відповідного змісту і сутності діяльності органів виконавчої влади щодо надання адміністративної послуги.

Отже, враховуючи публічно-правовий характер діяльності органів виконавчої влади при наданні адміністративних послуг, принципами системи управління якістю в органах виконавчої влади у вказаній сфері, доцільно назвати: а) забезпечення балансу інтересів держави та набувача послуги; б) керуваність процедурами надання адміністративних послуг; в) оптимальне кадрове забезпечення здійснення процедур надання адміністративних послуг; г) надання адміністративних послуг на основі принципу законності; д) чітке врегулювання законодавством процедур надання адміністративних послуг; е) системний підхід; ж) постійне поліпшення; з) прийняття рішення на підставі фактів.

Виходячи зі змісту принципів системи управління якістю відносно надання адміністративних послуг, першочерговими напрямками запровадження такої системи можна визначити два. Перший напрямок стосується процедур прийняття управлінських рішень під час надання адміністративної послуги. Другий напрямок пов'язаний із оптимізацією документообігу при наданні адміністративної послуги.

Для обґрунтування першого напрямку запровадження системи управління якістю до визначеної сфери, можна вказати на певну етапність прийняття управлінського рішення, наявність якої є потенціалом уніфікації відповідних процедур у сфері надання адміністративних послуг.

Початком процедур прийняття управлінського рішення як вольової діяльності уповноваженого законодавством органу виконавчої влади (його посадової особи) є вибір мети прийняття рішення, обрання способів, засобів досягнення цієї мети, виділення ресурсів, достатніх для реалізації мети. Основу прийняття управлінського рішення у сфері надання адміністративних послуг складає інформація, яку необхідно зібрати для того, щоб визначити, яке саме рішення повинно бути прийняте, встановити чи відповідає компетенції діяльність щодо прийняття відповідного рішення, а також предмет управлінської діяльності.

Уніфікації процедур прийняття управлінських рішень на основі застосування принципів системи управління якістю у сфері надання адміністративних послуг сприятиме розробка і прийняття на рівні постанови Кабінету Міністрів України відповідних стандартів.

Аналіз проблеми визначення адміністративних послуг як якісних доцільно почати з опрацювання сутності категорії «якість» у її юридичному значенні.

Якість адміністративної послуги є поняттям, похідним від базового поняття адміністративної послуги. Поняття якості адміністративної послуги розкривається через факт сприйняття фізичними та юридичними особами – споживачами послуг дій щодо їх надання як таких, що дозволяють цим особам легалізувати конституційно визначене право шляхом звернення за наданням адміністративної послуги уповноваженим органом виконавчої влади, органом місцевого самоврядування, їх посадовою особою.

На думку В.П. Тимошука, А.В. Кірмача, під оцінкою якості надання адміністративних послуг розуміють перевірку діяльності адміністративного органу щодо надання адміністративних послуг, в тому числі результату такої діяльності на відповідність офіційно встановленим вимогам та/або очікуванням споживачів [39, с. 11].

Таке визначення поняття оцінки якості надання адміністративних послуг викликає декілька питань. Насамперед, виникає питання про співвідношення відповідності адміністративної послуги офіційно встановленим вимогам та очікуванням споживачів, адже не завжди офіційні вимоги відповідають очікуванням. Так, постановою Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2015 р. № 1127 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 553) «Про порядок державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [45] надано перелік платних послуг та вказано нормативно-правовий акт, яким встановлено розмір плати за надання певної адміністративної послуги. Наприклад – плата за видачу свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю встановлена постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 102 «Про розмір плати за видачу свідоцтва про

право на зайняття нотаріальною діяльністю». Така плата становить десять неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а за видачу повторного свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю - в розмірі 50 відсотків цієї суми [46]. Однак, «очікування споживача» (за визначенням В.П. Тимощука, А.В. Кірмача) можуть не стосуватись платності адміністративної послуги.

Оцінкою якості надання адміністративних послуг доцільно визначити перевірку результату діяльності органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування, його посадових осіб з надання адміністративної послуги у обсягах і межах, передбачених законодавством, очікуванням споживачів послуг щодо спроможності відповідної діяльності реалізувати конституційно визначене право споживача – фізичної чи юридичної особи.

Вимоги до якості надання адміністративних послуг на законодавчому рівні встановлені ст. 7 Закону України «Про адміністративні послуги». Так, суб'єкт надання адміністративних послуг може видавати організаційно-розпорядчі акти про встановлення власних вимог щодо якості надання адміністративних послуг (визначення кількості годин прийому, максимального часу очікування у черзі та інших параметрів оцінювання якості надання адміністративних послуг). У разі якщо суб'єктом надання адміністративної послуги є посадова особа, вимоги щодо якості надання адміністративних послуг визначаються органом, якому вона підпорядковується. Ці вимоги не можуть погіршувати умови надання адміністративних послуг, визначені законом.

Отже, Законом України «Про адміністративні послуги» встановлено не вимоги до якості надання адміністративних послуг, а межі встановлення вимог щодо якості надання. При цьому такі вимоги визначені і стосуються переважно питань організації надання адміністративних послуг. Як особливість врегулювання цих відносин – відкритість переліку параметрів оцінювання якості надання адміністративних послуг, що передбачає застосування дискреційних повноважень суб'єктом надання – органом виконавчої влади,

органом місцевого самоврядування. Тож законодавством не встановлено критерії визначення адміністративної послуги якісною.

Критеріями якості адміністративних послуг, на думку А.Ю. Жуковської, є: результативність, простота, строковість, оперативність, своєчасність, зручність, чутливість, відкритість, рівність, мінімальна (справедлива) вартість [47, с. 89]. Ці критерії доцільно доповнити критерієм, у першу чергу – законності надання адміністративної послуги, що означає реалізацію відповідних повноважень органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами у відповідності до законодавства, а також критерієм доступності, що означає територіальну доступність (розташування центрів надання адміністративних послуг у місці, зручному для відвідування), інформаційну доступність, що означає доступність інформації про суб'єкта надання адміністративної послуги, процедури, строки надання. Крім того, до критеріїв слід віднести низький рівень корупційних ризиків надання послуги, що відповідає демократичним основам функціонування інститутів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Отже, додатковими критеріями якості надання адміністративних послуг, порівняно із визначеними А.Ю. Жуковською, названі: законність, доступність, низький рівень корупційних ризиків.

Вказуючи про оцінку якості надання адміністративних послуг слід навести результати дослідження Фонду «Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва» та Київського міжнародного інституту соціології, яке проводилось з 5 по 13 березня 2017 року на замовлення Центру політико-правових реформ. Польовий етап тривав з 6 по 12 березня 2017 року. Опитування проводилося в 109 населених пунктах (PSU) у всіх областях України. Методом інтерв'ю було опитано 2037 респондентів за стохастичною вибіркою, репрезентативною для населення України віком від 18 років. Для порівняння наводились результати загальнонаціонального опитування, проведеного у березні 2013 року на замовлення Центру політико-правових реформ Фондом «Демократичні ініціативи» разом з фірмою «Юкрейніан соціолоджі сервіс». Усього було

опитано 1800 респондентів за вибіркою, яка репрезентує доросле населення України (старше 18 років). Статистична похибка вибірки не перевищує 2.5% [48].

Порівняно з 2013 роком значно зросла кількість тих, хто протягом року звертався до органів влади по певні адміністративні послуги – з 36% до 47.5%. В оцінці якості надання адміністративних послуг думки населення України поділилися: 33% дали задовільну оцінку, 32% – погану. Оцінюють якість надання адміністративних як добру значно менше – 12%.

Серед найбільш позитивних елементів при наданні адміністративних послуг найчастіше були зазначені: коректність поведінки посадових осіб (19%), чітке пояснення щодо усіх обставин справи та потрібних документів (16%), швидкий розгляд справи (16%). Жодних позитивних елементів у отриманні послуг не побачили 21% серед тих, хто по послуги звертався. Серед найбільш негативних елементів при наданні адміністративних послуг найчастіше були зазначені: великі черги (23%), відсутність чітких пояснень щодо усіх обставин справи та потрібних документів (17%), тяганина із розглядом справи (17%). Жодних негативних елементів у отриманні послуг не побачили 21% серед тих, хто по послуги звертався.

Протягом останніх 12 місяців 11% населення давали хабарі за надання адміністративних послуг, 76% – не давали і ще 13% відмовилися відповідати на це запитання. Найбільше хабарів давали у Центральному регіоні (14%, переважно за рахунок Києва та Київської області), а найбільше відмов було у Східному регіоні – 20%. Згідно з даними опитування, хабарі більшою мірою мають «ініціативний» характер – на думку 35% населення, люди дають хабарі тому, що «так простіше і легше вирішити їхні проблеми», причому порівняно з даними 2009 року такі умонастрої зросли на 13%. Ще 26% вважають, що хабарі – «це вже норма нашого життя» (і ця мотивація теж зросла порівняно з 2013 роком на 5%). Лише 19% – стільки ж, як і у 2013 році – відповіли, що «люди дають хабарі тому, що з них цього вимагають». На складність і заплутаність

законодавства послалися 7% опитаних (у 2013 році – 3%), а на вдячність чи на бажання мати те, що не належить за законом, послалися лише 3% і 4%.

Як і в 2013 році, населення вважає основними дієвими засобами у боротьбі з корупцією засоби каральні: звільнення з роботи без права обіймати посади в органах влади (54%) та посилення кримінальної відповідальності чиновників (збільшення строку позбавлення волі) (46%). Певна частина суспільства бачить можливості боротьби з корупцією й на інших шляхах – вдосконалення законодавства, щоб там не було шпарин для корупції (23%), посилення громадянського суспільства – громадський контроль за діями влади (22%), викриття фактів корупції через засоби масової інформації (20%), правове виховання громадян, щоб вони знали свої права (19%), прозорість і відкритість у діяльності всіх органів влади (19%), причому оцінка можливої ефективності дій громадянського суспільства у боротьбі з корупцією дещо зросла порівняно з 2009 роком.

Абсолютна більшість населення – 67% – не знайома з діяльністю місцевої чи державної влади з надання адміністративних послуг. Знають про створення центрів надання адміністративних послуг 8%, про спрощення процедур надання окремих адміністративних послуг – 12%, а про створення офіційних веб-ресурсів, що стосуються адміністративних послуг, – взагалі лише 4%[48].

Проведене соціологічне дослідження дозволяє сформулювати наступні висновки, які стосуються встановлення шляхів вдосконалення надання адміністративних послуг, в тому числі суб'єктам підприємницької діяльності.

По-перше, необхідна популяризація діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо надання адміністративних послуг. Така популяризація може бути здійснена через засоби масової інформації, шляхом розміщення інформації на веб-сайтах зазначених органів.

По-друге, потребує вдосконалення організація надання адміністративних послуг у частині, що стосується застосування заходів, які сприяють усуненню черг, затягування процедур надання послуг, формують чемне, виховане і уважне ставлення до фізичних і юридичних осіб – споживачів послуг.

По-третє, серед напрямків вдосконалення законодавства у сфері надання адміністративних послуг першочергове значення має внесення змін з метою зниження корупційних ризиків при наданні.

По-четверте, необхідне системне оновлення законодавства у сфері надання адміністративних послуг, яке може здійснене у напрямках: а) приведення у відповідність приписів чинного законодавства у окремих сферах надання адміністративних послуг (у першу чергу – у дозвільній сфері як найбільш розгалуженій) нормам Закону України «Про адміністративні послуги» шляхом внесення змін, відповідних нормі ст.5 зазначеного Закону; б) доцільним є розгляд питання про стандарти та регламенти надання адміністративних послуг за аналогією нормативного врегулювання відповідних відносин у Російській Федерації.

## РОЗДІЛ 2.

### РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА ОТРИМАННЯ СУБ'ЄКТАМИ ПІДПРИЄМНИЦТВА АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

#### 2.1 Адміністративна правосуб'єктність учасників публічно-правових відносин щодо надання адміністративних послуг у підприємстві

Характеризуючи суб'єктну складову відносин у сфері надання адміністративних послуг доцільно звернутись до базових положень теорії права, теорії адміністративного права з приводу встановлення сутності категорії «суб'єкт», а також напрацювань вчених, які аналізували сутність зазначеної категорії, враховуючи предметну складову наукового пошуку.

У дослідженнях із теорії права системною є монографія С.І. Архіпова, присвячена аналізу проблеми сутності категорії «суб'єкт права», яку розкрито як правову абстракцію у полеміці із положеннями цивільно-правової доктрини відносно категорій «фізична особа» та «юридична особа» із визнання юридичною фікцією останньої категорії [49, с. 7-8].

Дійсно, високий ступінь узагальнення категорії «суб'єкт права» шляхом доведення його абстрактної сутності дозволяє виділити таких суб'єктів, незалежно від того, чи беруть вони участь у конкретних правовідносинах, чи виступають як їх потенційні учасники.

Конкретизація цих загальних положень можлива шляхом звернення до напрацювань інших вчених-теоретиків права, які класифікували суб'єктів права залежно від підходу до сприйняття суб'єкта права як особи матеріальної. Проте і у цьому випадку вчені не уникають застосування конструкції «юридична особа», яка є фікцією. Так, слід назвати класифікацію суб'єктів права, запропоновану С.С. Алексєєвим, С.О. Комаровим, О.Ф. Скакун. Теоретичні положення, обґрунтовані цими вченими, наведені у дисертаційному дослідженні О.В. Бачуна, завдяки аналізу яких було сформульовано висновок про натуралістичне сприйняття категорії «суб'єкт адміністративного права» у

теорії адміністративного права. Так, серед суб'єктів права виділені: індивідуальні, колективні суб'єкти та громадські утворення (С.С. Алексєєв [50]). Вказано і про такі види суб'єктів права як фізичних осіб (громадян, посадових осіб, іноземців, осіб без громадянства у межах наданих їм прав), юридичних осіб (організації, державні органи, державні підприємства і установи, їхні об'єднання, громадські організації і таке інше), державу, суб'єкти федерації, муніципальні утворення [51, с. 295]. О.В. Бачун наводить класифікацію суб'єктів права, сформульовану О.Ф. Скакун, як вказувала такі види суб'єктів як індивідуальні суб'єкти – фізичні особи; колективні суб'єкти – юридичні особи (державні органи, організації, установи, підприємства; комерційні корпорації (приватні фірми і таке інше); громадські об'єднання (партії, профсоюзні організації і таке інше); держава, державні утворення (республіки, штати, землі), муніципальні адміністративно-територіальні утворення (наприклад, міста); соціальна спільнота (народ, нація, етнічна група) [52]. О.В. Бачун підкреслював виділене в теорії адміністративного права положення про існування різниці між суб'єктом адміністративних правовідносин і суб'єктом адміністративного права. На відміну від першого, суб'єкт адміністративного права має лише потенційну здатність вступати у правовідносини [5, с. 183] [53, с. 15-16].

Наведені вище теоретичні положення, хоча і мають загальний характер, проте дозволяють окреслити коло суб'єктів права у сфері надання адміністративних послуг.

Авторський підхід до визначення специфіки адміністративно-правових відносин та класифікації суб'єктів адміністративного права пропонує Т.О. Коломощ. Вчена зазначає, що специфіка адміністративних правовідносин полягає у тому, що однією із сторін завжди є держава і виникають вони у сфері публічного управління. Ці особливості правовідносин зумовлюють особливі характеристики суб'єктів адміністративного права, наявність специфічних (публічно-сервісних та управлінських) прав та обов'язків з приводу яких, власне, і можуть виникати дані правовідносини [8, с. 59]. Серед теоретичних

положень, сформульованих вченою, слід навести визначені основні характеристики адміністративної правоздатності: 1) публічно-сервісна та управлінська сутність діяльності суб'єктів, що виражається у реалізації різних функцій публічного (державного і самоврядного) управління; 2) наявність спеціальних прав і обов'язків суб'єктів адміністративного права, які сприяють формуванню організаційних зв'язків та відносин у системі публічного управління; 3) забезпечення захисту правовідносин, учасниками яких є громадяни; 4) юридичні гарантії розгляду правової суперечки, яка виникла у системі публічного управління, в адміністративному або судовому порядку в межах встановлених процесуальних правил [8, с. 63].

Полемізуючи із Т.О. Коломоєць, можна зазначити про недоцільність розмежування публічно-сервісних та управлінських прав і обов'язків, оскільки В.Б. Авер'янов підкреслював набуття управлінням публічно-сервісного характеру. Наступне застереження стосується визнання однією із сторін адміністративних правовідносин суто державу. Як відомо, органи місцевого самоврядування також виступають як суб'єкти адміністративного права у разі реалізації ними делегованих місцевими державними адміністраціями повноважень. Також виникають застереження відносно положення про те, що органи державної влади реалізують тільки державні повноваження примусового характеру. У зв'язку з цим виникають питання щодо послідовності викладених теоретичних положень, адже серед характеристик адміністративної правоздатності названо вченою і публічно-сервісну діяльність.

Отже, підхід Т.О. Коломоєць цікавий, але не безспірний. Разом з тим, можливе врахування підходу, запропонованого Т.О. Коломоєць, відносно загальної і спеціальної правосуб'єктності [8, с. 60], що дозволяє спочатку виділити коло суб'єктів – учасників відносин у сфері надання адміністративних послуг, а згодом здійснити конкретизацію їх кола та повноважень.

Застосування вказаного підходу дозволяє зазначити про доцільність виділення загальної та спеціальної правосуб'єктності суб'єктів у сфері надання адміністративних послуг.

Теоретичні положення, сформульовані Т.О. Коломоець, хоча і не безспірні, проте містять доктринальні новели адміністративно-правової науки та враховують усталені положення. Виходячи з цього, наведені теоретичні положення можна назвати компромісними і такими, засновуючись на яких можна проводити подальші наукові дослідження.

Таким чином, спираючись на вищенаведене, можна вказати наступне.

По-перше, відносини щодо надання адміністративних послуг є адміністративними публічно-правовими відносинами, які не можуть існувати поза адміністративним правом, оскільки правовий статус їх учасників, можливості реалізувати певне конституційно визначене право (зокрема – право на підприємництво, право на мирні зібрання тощо).

По-друге, доцільно визначати суб'єктів права у сфері надання адміністративних послуг і учасників публічно-правових відносин у сфері надання адміністративних послуг. Вказані категорії розглядаються як родові і видові і є взаємопов'язаними.

По-третє, суб'єкта права у сфері надання адміністративних послуг доцільно розглядати як юридичну абстракцію, яка набуває матеріального змісту у конкретних правовідносинах – щодо надання адміністративних послуг.

По-четверте, така матеріалізація складається з сукупності прав, обов'язків, правових можливостей учасників адміністративно-правових відносин у сфері надання адміністративних послуг у зв'язку з чим суб'єкт права набуває ознак суб'єкта публічно-правових відносин у сфері надання адміністративних послуг як їх учасника.

По-п'яте, склад учасників публічно-правових відносин у сфері надання адміністративних послуг характеризується наявністю двох груп: а) суб'єкт надання адміністративної послуги (індивідуальний – посадова особа, яка набуває права і реалізує обов'язки, похідні від прав та обов'язків органу, в якому така особа займає посаду; колективний – орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування); б) суб'єкт споживання адміністративної послуги (індивідуальний – фізична особа – громадянин, особа без громадянства,

іноземець чи фізична особа – суб'єкт підприємницької діяльності; колективний – юридична особа – суб'єкт підприємницької діяльності, громадська організація).

По-шосте, учасники публічно-правових відносин у сфері надання адміністративних послуг характеризуються загальною і спеціальною правосуб'єктністю і, відповідно – сукупністю загальних і спеціальних прав, обов'язків та правових можливостей.

Сформульовані теоретичні положення є основою характеристики адміністративної правосуб'єктності учасників публічно-правових відносин з надання адміністративних послуг.

Статтею 1 Закону України «Про адміністративні послуги» визначено, що суб'єкт надання адміністративної послуги - орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги. Іншою стороною правовідносин у сфері надання адміністративних послуг законодавством передбачено суб'єкт звернення як фізична особа, юридична особа, що звертається за отриманням адміністративних послуг.

Аналізуючи адміністративну правосуб'єктність учасників публічно-правових відносин у сфері надання адміністративних послуг, доцільно зазначити, що вона складається із загальної і спеціальної адміністративної правоздатності і дієздатності.

Законом України «Про адміністративні послуги» урегульовано обов'язки суб'єктів надання адміністративних послуг щодо забезпечення: облаштування у місцях прийому суб'єктів звернень інформаційних стендів із зразками відповідних документів та інформації в обсязі, достатньому для отримання адміністративної послуги без сторонньої допомоги; створення та функціонування веб-сайтів, на яких розміщується інформація про порядок надання відповідних адміністративних послуг, режим доступу до приміщення, в якому здійснюється прийом суб'єктів звернень, наявність сполучення

громадського транспорту, під'їзних шляхів та місць паркування; здійснення посадовими особами прийому суб'єктів звернень згідно з графіком, затвердженим керівником відповідного суб'єкта надання адміністративних послуг. Кількість годин прийому суб'єктів звернень має становити не менше 40 годин на тиждень, у тому числі в суботу - не менше шести годин; надання суб'єкту звернення, який звернувся за допомогою засобів телекомунікації (телефону, електронної пошти, інших засобів зв'язку), інформації про порядок надання адміністративних послуг; видання довідково-інформаційних матеріалів про адміністративні послуги та безоплатне поширення таких матеріалів у приміщеннях, в яких здійснюється прийом суб'єктів звернень; облаштування скриньки для висловлення суб'єктами звернень зауважень і пропозицій щодо якості надання адміністративних послуг, проведення щорічного аналізу таких зауважень і пропозицій, вжиття відповідних заходів (ч.2 ст.6 Закону України «Про адміністративні послуги»).

Перелічені обов'язки стосуються організації діяльності щодо надання адміністративних послуг. Поряд із цим, у Законі України «Про адміністративні послуги» передбачено обов'язки, права та заборони процедурного характеру, які пов'язані із здійсненням суб'єктом надання адміністративних послуг відповідних процедур.

Так, зазначеним Законом встановлено заборону:

- вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію для надання адміністративної послуги, не передбачені законом (ч.6 ст.9);
- 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 (ч.7 ст.9);
- здійснювати прийом заяв суб'єктів звернень щодо надання адміністративних послуг, видавати суб'єктам звернень оформлені результати

надання адміністративних послуг, якщо такі послуги за законом надаються через центри надання адміністративних послуг (ч.8 ст.12).

До процедурних обов'язків суб'єкта надання адміністративних послуг можна віднести такі обов'язки:

- щодо забезпечення безоплатного надання необхідних документів або інформації для отримання адміністративної послуги не пізніше трьох робочих днів з дня отримання запиту від суб'єкта надання адміністративної послуги, якщо інше не передбачено законом (п.1 ч.9 ст.9 Закону України «Про адміністративні послуги»);

- вжиття заходів щодо розбудови системи міжвідомчої електронної взаємодії, забезпечення безоплатного та відкритого доступу до своїх інформаційних систем та баз даних, якщо інше не передбачено законом (п.2 ч.9 ст.9 Закону України «Про адміністративні послуги»);

- забезпечення відповідно до закону зберігання та захисту інформації, отриманої в результаті надання адміністративної послуги (п.3 ч.9 ст.9 Закону України «Про адміністративні послуги»);

- забезпечення можливості безоплатного одержання суб'єктами звернення у достатній кількості бланків заяв та інших документів, необхідних для звернення щодо надання адміністративної послуги (ч.10 ст.9 Закону України «Про адміністративні послуги»);

- забезпечення вільного доступу до своїх приміщень, в яких здійснюється прийом суб'єктів звернень (ч.11 ст.9 Закону України «Про адміністративні послуги»).

Законом України «Про адміністративні послуги» передбачено регламентацію основних завдань, які виконує адміністратор центру надання адміністративних послуг, а також права адміністратора - посадової особи органу, що утворив центр надання адміністративних послуг, яка організовує надання адміністративних послуг шляхом взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг.

Серед завдань визначено (ч.4 ст.13 Закону України «Про адміністративні послуги»): 1) надання суб'єктам звернень вичерпної інформації та консультацій щодо вимог та порядку надання адміністративних послуг; 2) прийняття від суб'єктів звернень документів, необхідних для надання адміністративних послуг, їх реєстрація та подання документів (їх копій) відповідним суб'єктам надання адміністративних послуг не пізніше наступного робочого дня після їх отримання; 3) видача або забезпечення направлення через засоби поштового зв'язку суб'єктам звернень результатів надання адміністративних послуг (у тому числі рішення про відмову в задоволенні заяви суб'єкта звернення), повідомлення щодо можливості отримання адміністративних послуг, оформлених суб'єктами надання адміністративних послуг; 4) організаційне забезпечення надання адміністративних послуг суб'єктами надання адміністративних послуг; 5) здійснення контролю за дотриманням суб'єктами надання адміністративних послуг термінів розгляду справ та прийняття рішень.

Отже перелічені завдання також стосуються як організаційних, так і процедурних аспектів діяльності щодо надання адміністративних послуг.

До прав, які реалізує адміністратор з метою організації діяльності щодо надання адміністративних послуг передбачено право інформувати керівника центру надання адміністративних послуг та керівників суб'єктів надання адміністративних послуг про порушення термінів розгляду заяв щодо надання адміністративної послуги, вимагати вжиття заходів щодо усунення виявлених порушень (п.3 ч.5 ст.13 Закону України «Про адміністративні послуги»).

Слід у цьому зв'язку звернути увагу на те, що встановлено право, а не обов'язок інформування щодо наявних порушень, а також право вжиття заходів превентивного та припинювального характеру. При цьому які саме заходи має право застосовувати адміністратор не вказується.

Такий стан правового регулювання повноважень адміністратора організаційного характеру не дозволяє вказати про його належний рівень, що визначає необхідність вдосконалення відповідних правових приписів.

Отже, пропонується доповнити ч.4 ст.13 Закону України «Про адміністративні послуги» пунктом 7 у такій редакції:

«7) координація діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг у випадках, передбачених законодавством».

До способів надання адміністративних послуг віднесено їх надання шляхом:

- безпосереднього звернення до суб'єкта надання – відповідний державний орган;
- центри надання адміністративних послуг;
- Єдиний державний портал адміністративних послуг.

Центри надання адміністративних послуг утворюються міськими радами міст обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення, Київською, Севастопольською міськими, районними, районними у містах Києві та Севастополі державними адміністраціями. Складовою частиною центрів надання адміністративних послуг є дозвільні центри, які утворюються відповідно Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [99].

Встановлено, що держателем Єдиного державного порталу адміністративних послуг є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику економічного розвитку (ч.2 ст.17 Закону України «Про адміністративні послуги»).

Перелічені у Законі України «Про адміністративні послуги» права, обов'язки і заборони щодо суб'єкта надання адміністративних послуг, серед яких виділено адміністратора центру надання адміністративних послуг можна віднести до спеціальних, оскільки вони стосуються адміністративної правосуб'єктності суб'єкта надання у конкретних правовідносинах. Однак, пунктом 2.4 постанови Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 року №118 «Примірне положення про центр надання адміністративних послуг» [54], пунктами 2 та 4.1 Плану заходів щодо реформування системи надання адміністративних послуг, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів

України від 26.10.2011 №1076-р [55] передбачено розробку і затвердження органами виконавчої влади стандартів надання адміністративних послуг. Такі вимоги мають бути відображені серед обов'язків суб'єкта надання адміністративних послуг – органів виконавчої влади - міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських держадміністрацій.

Вказуючи про адміністративну правосуб'єктність суб'єктів надання адміністративних послуг, необхідно зазначити про норму ч.2 ст.3 Закону України «Про адміністративні послуги», згідно якої надання адміністративних послуг здійснюється відповідно до цього Закону з урахуванням особливостей, визначених законами, які регулюють суспільні відносини у відповідних сферах.

Слід виділити окремо питання про адміністративну правосуб'єктність органів місцевого самоврядування як суб'єктів надання адміністративних послуг. Відповідну спрямованість слід виділити у дисертаційному дослідженні Ю.М. Ільницької, присвяченому аналізу проблеми місця адміністративних послуг у системі функцій органів місцевого самоврядування [2].

Дослідниця зазначає, що адміністративні послуги як функції органів місцевого самоврядування знайшли своє відображення серед інших у таких повноваженнях, які мають чотири складові: діяльність; результат (позитивний суспільний ефект, що задовольняє права та інтереси); здійснюються за ініціативи осіб, що звернулись; адміністративний акт. За такими параметрами в результаті аналізу чинного законодавства до функцій органів місцевого самоврядування до адміністративних послуг Ю.М. Ільницька відносить комплекс таких повноважень: реєстрація житлово-будівельних і гаражних кооперативів; надання відповідно до законодавства згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, у тому числі місць чи об'єктів для розміщення відходів, сфера екологічного впливу яких згідно з чинними нормативами включає відповідну територію; надання дозволу в порядку, встановленому законодавством, на розміщення реклами та ін. [2, с. 76-77].

Не заперечуючи, в цілому проти переліку виділених Ю.М. Ільницькою адміністративних послуг, однак необхідно зазначити, що деякі з них не є послугами у тому значенні, що передбачене Законом України «Про адміністративні послуги», але є дозвільною чи реєстраційною діяльністю. Так, до адміністративних послуг, згідно зазначеному Закону, відноситься діяльність щодо надання суб'єктом надання адміністративних послуг витягів та виписок з реєстрів, свідоцтв, довідок, копій, дублікатів документів та здійснення інших передбачених законом дій, у результаті яких суб'єкту звернення, а також об'єкту, що перебуває в його власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт (ч.3 ст.3 Закону України «Про адміністративні послуги»).

Характеризуючи адміністративну правосуб'єктність органів місцевого самоврядування як суб'єктів надання адміністративних послуг, слід вказати про те, що уніфікація процедур надання адміністративних послуг визначає необхідність включення органів місцевого самоврядування до суб'єктів, які мають розробляти та затверджувати стандарти надання адміністративних послуг. Доцільність такої пропозиції ґрунтується не тільки на приписах Закону України «Про адміністративні послуги», якими органи місцевого самоврядування уведено до складу суб'єктів надання адміністративних послуг, але і на наявності повноважень виконавчо-розпорядчого характеру у сфері дозвільної діяльності, які мають ці органи.

Так, відповідно абзацу другого ч.1 ст.4 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», порядок видачі документів дозвільного характеру або відмови в їх видачі, переоформлення, видачі дублікатів, анулювання, видача або відмова у видачі яких законами України віднесена до повноважень органів місцевого самоврядування, встановлюється їх рішенням за погодженням з територіальними (місцевими) органами центральних органів виконавчої влади, що здійснюють регулювання у відповідній сфері, та територіальними органами уповноваженого органу, а у

випадках, передбачених законом, - на підставі типових порядків, затверджених Кабінетом Міністрів України.

Таким чином, пропонується внести зміни до статті 7 Закону України «Про адміністративні послуги» шляхом її доповнення частиною четвертою у такій редакції:

«4. Суб'єкти надання адміністративних послуг - міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська і Севастопольська міські держадміністрації, органи місцевого самоврядування зобов'язані:

- 1) розробити та затвердити стандарти надання адміністративних послуг;
- 2) забезпечити суб'єктам звернення за отриманням адміністративної послуги інформації про затверджений стандарт надання адміністративної послуги шляхом його офіційного оприлюднення, в тому числі – шляхом розміщення на офіційному сайті органу виконавчої влади – суб'єкта надання адміністративної послуги».

Поряд із цим, необхідно внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [56] з метою закріплення правомочності органів місцевого самоврядування надавати адміністративні послуги, що створить законодавче визначені умови розмежування адміністративних послуг та дозвільної чи реєстраційної діяльності. Зокрема, необхідно ст.1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» доповнити абзацом двадцять четвертим у такій редакції:

«адміністративні послуги, які надають органи місцевого самоврядування – діяльність цих органів, їх посадових осіб, яка полягає у сприянні легалізації фізичною чи юридичною особою конституційно визначеного права у заявному порядку за зверненням суб'єкта – фізичної чи юридичної особи щодо юридичного оформлення умов реалізації їхніх прав, свобод і законних інтересів».

Отже, адміністративна правосуб'єктність суб'єктів надання адміністративних послуг характеризується як загальна і спеціальна. Загальна –

стосується завдань, прав, обов'язків та заборон, встановлених для усіх органів виконавчої влади як учасників публічно-правових відносин. Спеціальна правосуб'єктність визначається завданнями, правами, обов'язками та заборонами не тільки передбаченими Законом України «Про адміністративні послуги», а й спеціальними законами, якими урегульовано суспільні відносини у конкретних сферах та відповідну компетенцію органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування.

Іншою стороною відносин щодо надання адміністративних послуг є суб'єкт звернення за наданням такої послуги. Коло суб'єктів звернення не обмежене і стосується громадян, осіб без громадянства, іноземців, юридичних осіб.

Законом України «Про адміністративні послуги» передбачено такі права суб'єктів звернення за наданням адміністративної послуги:

- щодо фізичної особи, у тому числі фізичної особи – підприємця - отримання адміністративної послуги незалежно від реєстрації її місця проживання чи місця перебування, крім випадків, установлених законом (ч.2 ст.9).
- щодо юридичної особи - отримання адміністративної послуги за місцезнаходженням такої особи або у випадках, передбачених законом, - за місцем провадження діяльності або місцезнаходженням відповідного об'єкта (ч.3 ст.9);
- доступу до інформації про адміністративні послуги та про суб'єктів надання адміністративних послуг (п.1 ч.3 ст.17);
- доступу для завантаження і заповнення в електронній формі заяв та інших документів, необхідних для отримання адміністративних послуг (п.2 ч.3 ст.17);
- подання заяви за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку (п.3 ч.3 ст.17);
- отримання інформації про хід розгляду заяв (п.4 ч.3 ст.17);

- отримання звернення за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку результатів надання адміністративних послуг (п.5 ч.3 ст.17);
- здійснення суб'єктами звернення оплати за надання адміністративної послуги дистанційно, в електронній формі (п.6 ч.3 ст.17).

Законом України «Про адміністративні послуги» не передбачено норми про адміністративну правосуб'єктність суб'єктів звернення за наданням адміністративної послуги. Також невизначеною є адміністративна правосуб'єктність суб'єктів надання адміністративних послуг. Вказане визначає необхідність заповнення цієї прогалини окремою статтею 9-1 «Адміністративна правосуб'єктність» у наступній редакції:

«Стаття 9-1. Адміністративна правосуб'єктність

1. Здатність мати права та обов'язки при наданні адміністративних послуг (адміністративна правоздатність) визнається за громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами, підприємствам, установам, організаціям (юридичним особам).

2. Здатність особисто здійснювати свої адміністративні права та обов'язки (адміністративна дієздатність) належить фізичним особам, які досягли повноліття і не визнані судом недієздатними, а також фізичним особам до досягнення цього віку у відносинах щодо надання адміністративних послуг, у яких вони відповідно до законодавства можуть самостійно брати участь.

3. Здатність особисто здійснювати свої адміністративні права та обов'язки (адміністративна дієздатність) належить органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування, їхнім посадовим і службовим особам, підприємствам, установам, організаціям (юридичним особам)».

## **2.2 Процедури надання адміністративних послуг у підприємництві**

Формування наукового підходу щодо визначення процедур надання адміністративних послуг у підприємництві визначає необхідність опрацювання

питання про зміст адміністративної процедури. Проблема сутності і змісту адміністративної процедури достатньо опрацьована вченими-адміністративістами і основні теоретичні положення можна визначити як достатньо усталені.

Серед наукових підходів щодо визначення сутності адміністративної процедури можна вказати про думку В.П. Тимощука, з якою погоджується Е.Ф. Демський стосовно співвідношення термінів «процедура» і «провадження» як статика і динаміка. Тобто процедура – це встановлений порядок розгляду та розв’язання справи (модель провадження), а провадження – це власне розгляд та розв’язання конкретної справи [57, с. 131].

Е.Ф. Демський надає класифікацію адміністративних процедур і виділяє три їх групи: 1) передбачає наявність спору між сторонами і спрямована на вирішення спору у суді; 2) передбачає наявність порушених прав, а також необхідність задоволення законних прав та інтересів громадян чи юридичних осіб, а також інтересів держави – спрямована на розгляд і вирішення конкретних адміністративних індивідуальних справ; 3) передбачає необхідність внутрішньої самоорганізації органів владних повноважень – спрямована на забезпечення реалізації форм і методів державного управління [57, с. 135].

Науковий підхід, презентований Е.Ф. Демським відносно сутності адміністративної процедури заслуговує на підтримку. У ньому логічно продовжено підхід В.П. Тимощука відносно сприйняття сутності терміну «процедура» як статичного стану адміністративно-правових відносин. Як категорія – термін «адміністративна процедура» розкрито через сукупність правил вчинення процесуальних дій.

Серед наукових досліджень з цієї проблематики системний теоретико-правовий характер і зміст має монографія О.І. Миколенка, присвячена обґрунтуванню концептуальних основ теорії адміністративно-процедурного права. Системність наукового аналізу обумовлена вивченням правової природи адміністративної процедури, ґрунтовним аналізом питання щодо співвідношення категорій «адміністративна процедура» і «адміністративний

процес». Як результат – обґрунтування положень про сутність адміністративної процедурної (процесуальної) форми [58, с. 217-222].

Важливим, з точки зору перспективи використання у наукових дослідженнях категорії «адміністративна процедура», є висновок про наявність наступних елементів процедури і процесу: провадження, стадії, етапи, процесуальні дії [58, с. 215]. Серед ознак адміністративної процедури названі, у першу чергу, послідовність відповідних дій, що здійснюються у межах адміністративної процедури [58, с. 216].

Фактично О.І. Миколенко доводив примат адміністративної процедури над адміністративним процесом, що дозволяє охопити процедурними (процесуальними) категоріями не тільки провадження у справах про адміністративні правопорушення, інші процесуальні явища, але поширити концепцію виділення послідовно вчинюваних дій і на організаційні відносини. Такий підхід, як вдається, може бути покладений в основу виділення неюрисдикційних адміністративних проваджень як таких, що стосуються діяльності державних органів позитивного характеру.

До видів таких проваджень віднесені: щодо підготовки та ухвалення нормативно-правових актів, з підготовки та ухвалення індивідуальних правових актів, з укладання адміністративних договорів, з розгляду пропозицій і заяв громадян, реєстраційне і дозвільне провадження, установче та інші [5, с. 504].

Усі дослідники проблеми сутності і змісту категорії «адміністративна процедура» відзначали таку її характерну ознаку як послідовність вчинюваних у її межах цілеспрямованих дій, а також як певний порядок вчинення таких дій.

Так, підкреслено, що адміністративну процедуру слід розглядати як певний порядок вирішення адміністративних справ органами публічної адміністрації, який має спрямованість на прийняття адміністративних актів, укладання адміністративних договорів. До органів публічної адміністрації віднесені органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, інші адміністративні органи [59, с. 198-199].

На думку Ю.О. Тихомирова, процедура є певним порядком і такий підхід висхідний щодо появи складних процесуальних норм, за допомогою яких розвиваються законодавчий, бюджетний, цивільний процеси та інше. При цьому юридичний процес сприймається як порядок діяльності компетентних органів, урегульований процесуальними нормами, що складається з прийняття загальних або індивідуальних юридичних режимів [60, с. 233-236].

О.В. Кузьменко зазначає про детермінацію юридичною процедурою порядку здійснення суб'єктами правовідносин юридично-значущих дій, які у сукупності складають юридичний процес. Процедура є регламентованим юридичними нормами порядком здійснення нормативно-правового регулювання суспільних відносин (правотворчості) та право реалізації [61, с. 179-180].

О. С. Лагода, досліджуючи проблему змісту адміністративної процедури, узагальнює існуючі наукові підходи з цієї проблеми і виділяє такі сутнісні риси цього явища: являє собою послідовність вчинюваних дій, їх цілеспрямованість на досягнення певного результату (оформлення, виконання, здійснення, обговорення і т. д. будь-якої справи) [62, с. 171].

По суті широке значення адміністративної процедури обґрунтовували Ю.М. Козлов, Л.Л. Попов. Такий висновок ґрунтується на сприйнятті сутності цієї категорії через форму управлінської діяльності виконавчої влади, її місцевих представників. До адміністративної процедури вчені відносили такі дії як контрольно-наглядові, діловодство тощо [5, с. 392–393].

Інший дослідник І. М. Машаров сформулював наступне визначення адміністративної процедури – як спеціальний порядок здійснення адміністративним органом зовнішньої адміністративно-публічної діяльності (провадження), урегульований адміністративно-процесуальними нормами, спрямований на вирішення підвідомчих йому категорій однорідних індивідуальних адміністративних справ або здійснення цим органом інших юридично значимих (адміністративно-правових) дій поза межами будь-яких адміністративних проваджень [63, с. 170–171].

Поряд із цим, слід навести думку В.М. Горшеньова, який зазначав те, що недоцільно протиставляти процедуру і процес [64, с. 13]. Ю. О. Тихомиров також вказував про те що процедура і процес невід'ємні одне від одного і є взаємопов'язаними категоріями. Процедура – це категорія, яка позначає порядок послідовно здійснюваних дій, сукупність яких набуває ознак процесу [60, с. 233-236].

Підсумовуючи теоретичні напрацювання вчених, можна зазначити наступне.

Серед наукових положень найбільш спірними є ті, що стосуються співвідношення адміністративної процедури і адміністративного процесу. По інших ключових позиціях – зміст, структура адміністративної процедури, галузева належність норм права, якими урегульовані відносини у сфері адміністративної процедури принципів розбіжностей не має.

Проведений аналіз довів, що серед вчених поза уваги залишилось сприйняття адміністративної процедури як правової категорії і як правового явища. Такий дуалістичний підхід дозволить уникнути суперечностей між різними науковими підходами щодо співвідношення адміністративної процедури і адміністративного процесу. Як правова категорія, *адміністративна процедура* позначає адміністративно-правове явище, зміст якого розкривається через послідовно здійснювані цілеспрямовані дії уповноваженого суб'єкту (органу публічної адміністрації) щодо досягнення конкретного результату у формі адміністративного акту. Це означає, що як категорія «адміністративна процедура» ідентифікує вказане явище, надаючи йому конкретний правовий зміст. Послідовність і цілеспрямованість дій, сукупність яких являє адміністративну процедуру як ознаки такого явища є теоретичним підґрунтям охоплення категорією «адміністративна процедура» іншої категорії – «адміністративний процес». Ці категорії співвідносяться як загальне («адміністративна процедура») і часткове («адміністративний процес»). [65, с. 229].

Наведена систематизація проваджень, які складають структуру адміністративного процесу не безспірна. Так, виникає питання про виокремлення проваджень за оскарження та провадження за зверненнями громадян. Таке виділення доцільне, якщо під провадженням з оскарження рішень, дій або бездіяльності органів та посадових осіб, які порушують права громадян, мати на увазі судовий адміністративний процес. У іншому випадку – і провадження за скаргами, і провадження за іншими видами звернень громадян урегульовані Законом України «Про звернення громадян» [11].

Слід вказати, що судовий адміністративний процес як процесуальна форма здійснення адміністративного судочинства має особливості, які відокремлюють його від адміністративного позасудового процесу. У той же час кожне з перелічених проваджень та судовий адміністративний процес можуть бути охарактеризовані з позицій адміністративної процедури.

Застосування концепції адміністративної процедури дозволяє поширити підхід щодо виділення дій, які є цілеспрямованими, послідовно здійснюваними, поза межами проваджень і судового адміністративного процесу. Таким чином, характерною є взаємна конвергенція категорій «адміністративна процедура» і «адміністративний процес», однак із виділенням адміністративного процесу (в тому числі – судового адміністративного) як адміністративно-правового явища, що характеризують ознаки, притаманні тільки йому, поряд із загальними ознаками адміністративної процедури.

Наведений вище підхід можна назвати загальним, оскільки він не має предметної належності. Серед ознак адміністративної процедури, виходячи з теоретичних положень, обґрунтованих вченими, доцільно назвати:

- є сукупністю певних дій;
- такі дії цілеспрямовані, послідовно здійснювані і є організаційними за характером;
- здійснюються уповноваженим суб'єктом – органом публічної адміністрації;

- завершується прийняттям адміністративного акта, що має правові наслідки.

Врахування предметної специфіки дозволяє визначити ознаки та поняття адміністративної процедури надання адміністративних послуг. При цьому ознаки такої процедури доцільно систематизувати у дві групи: загальні та спеціальні ознаки.

До спеціальних ознак адміністративної процедури надання адміністративної послуги у підприємстві доцільно віднести:

- мета - сприяння легалізації суб'єктом підприємництва конституційно визначеного права;
- суб'єктний склад - уповноважені органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи;
- завершується прийняттям правового акту індивідуальної дії.

Адміністративна процедура надання адміністративних послуг є поза процесуальною, якщо процесом визначати сукупність адміністративних позасудових юрисдикційних проваджень (провадження у справах про адміністративні правопорушення, провадження за скаргами громадян, дисциплінарне провадження) або судовий адміністративний процес (адміністративне судочинство). Адміністративна процедура надання адміністративних послуг має організаційний характер.

Відповідно до ч.1 ст.2 Кодексу адміністративного судочинства України, завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ. Формою звернення до адміністративного суду першої інстанції є позовна заява (ст.104 Кодексу адміністративного судочинства України) [18].

Аналогічні за змістом положення містились у розробленому у 2003 році у Центра політико-правових реформ проекті Адміністративно-процедурного кодексу України [66]. Критикуючи його положення, А. А. Пухтецька звертає увагу на тотожність понять адміністративної процедури і адміністративного провадження [67].

Враховуючи вищезазначене, дослідження адміністративної процедури надання адміністративних послуг у підприємстві має здійснюватись із врахуванням, насамперед, ознаки послідовності вчинюваних учасниками дій, а також спрямованості адміністративної процедури на отримання рішення у адміністративній справі. Послідовність адміністративної процедури проявляється у визначенні підстав та форми звернення за її наданням, виділення стадій, встановлення форми рішення, яке приймається за результатами надання такої процедури.

Виділяючи стадії адміністративної процедури надання адміністративних послуг, доцільно спиратись на такі положення щодо стадій адміністративної процесуальної діяльності як: стадія аналізу ситуації; стадія прийняття рішення по справі; стадія оскарження; стадія виконання прийнятого рішення [65, с. 231]. Саме такий підхід дозволяє забезпечити послідовність при виділенні стадій адміністративної процедури, враховуючи усі інші ознаки такої процедури.

Поряд із цим, слід вказати про науковий підхід Г.М. Писаренко, яка виділяла такі стадії провадження щодо надання адміністративних послуг: а) подання заяви та прийняття її до розгляду державним органом, посадовою особою; б) розгляд справи, вибір відповідних матеріальних правових норм; в) винесення рішення; г) виконання рішення; д) оскарження рішення. Дослідниця відзначає про необхідність виділення групи проваджень щодо надання певних видів адміністративних послуг, зокрема - реєстраційно-дозвільне провадження, ліцензійне провадження, атестаційне провадження та ін.[3, с. 11].

Законом України «Про адміністративні послуги» урегульовано процедури надання адміністративних послуг фрагментарно, оскільки не визначено

процедури розгляду заяви про надання послуги, не встановлено перелік форм документів, що підтверджують факт надання адміністративної послуги.

Так, у межах стадії аналізу ситуації здійснюються дії щодо:

- звернення із заявою на отримання адміністративної послуги та подання документів суб'єктом звернення у випадках, передбачених законом (ч.4 ст.9 Закону України «Про адміністративні послуги»);

- отримання суб'єктом надання адміністративної послуги документів або інформації без участі суб'єкта звернення, у тому числі шляхом прямого доступу до інформаційних систем або баз даних інших суб'єктів надання адміністративних послуг, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління (ч.8 ст.9 Закону України «Про адміністративні послуги»)

Серед документів, які подає суб'єкт звернення за наданням адміністративної послуги у випадку, якщо відомості, що містяться в них, не внесені до відповідних інформаційних баз в обсязі, достатньому для надання адміністративної послуги передбачено частиною сьомою статті 9 Закону України «Про адміністративні послуги».

Серед адміністративних процедур надання адміністративних послуг Законом України «Про адміністративні послуги», крім звернення за наданням послуги чітко виділено тільки процедуру отримання адміністративної послуги. Відповідно ч.5 ст.10 Закону України «Про адміністративні послуги», адміністративна послуга вважається наданою з моменту отримання її суб'єктом звернення особисто або направлення поштою (рекомендованим листом з повідомленням про вручення) листа з повідомленням про можливість отримання такої послуги на адресу суб'єкта звернення. У випадках, передбачених законодавством, відповідний документ може бути надісланий поштою (рекомендованим листом з повідомленням про вручення) або за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку. При цьому строк доставки поштової кореспонденції не зараховується до строку надання адміністративної послуги.

Процедурні строки встановлені щодо:

- окремих процедур на стадії прийняття рішення – 3 робочі дні з дня отримання запиту від суб'єкта надання адміністративної послуги, якщо інше не передбачено законом (п.1 ч.9 ст.9 Закону України «Про адміністративні послуги»);

- загальний строк надання адміністративної послуги – не більше 30 календарних днів з дня подання суб'єктом звернення заяви та документів, необхідних для отримання послуги, якщо інше не передбачене законом (ч.2 ст.10 Закону України «Про адміністративні послуги»). Встановлено вимогу забезпечення надання адміністративної послуги у найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань суб'єктом звернення (ч.3 ст.10 Закону України «Про адміністративні послуги»). Якщо адміністративну послугу надає суб'єкт, який діє на засадах колегіальності, в разі неможливості прийняття зазначеного рішення у такий строк - на першому засіданні (слуханні) після закінчення цього строку (ч.4 ст.10 Закону України «Про адміністративні послуги»).

Однак, норма, якою не встановлено граничний строк прийняття рішення про надання адміністративної послуги суб'єктом, який діє на засадах колегіальності, потребує вдосконалення, оскільки може мати місце ситуація, коли визначення терміну проведення засідання складне за різних обставин. З метою усунення випадків неможливості вчасного отримання рішення про надання адміністративної послуги таким суб'єктом доцільно передбачити скасування норми про прийняття рішення щодо надання у разі неможливості прийняття протягом 30 календарних днів з дня подання суб'єктом звернення заяви та документів, необхідних для отримання послуги на першому засіданні (слуханні) після закінчення цього строку.

Специфікою сучасного стану правового регулювання процедур надання адміністративних послуг є нормативне їх визначення у підзаконному акті - Постанові Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 №44, якою затверджено вимоги до підготовки технологічної картки адміністративної послуги[68]. Так, п.6 цієї Постанови Кабінету Міністрів України встановлено, що етапи

опрацювання звернення про надання адміністративної послуги визначаються відповідно до вимог нормативно-правових актів, якими встановлено порядок надання адміністративної послуги, та, якщо інше не визначено законодавством, включають: 1) реєстрацію (оформлення) звернення суб'єкта звернення; 2) опрацювання звернення та оформлення (погодження) результату надання адміністративної послуги структурними підрозділами та посадовими особами суб'єкта надання адміністративної послуги; 3) видачу результату надання адміністративної послуги та його реєстрацію. Технологічна картка містить також інформацію про механізм оскарження результату надання адміністративної послуги.

Викликає застереження і припис п.9 цієї Постанови Кабінету Міністрів України, згідно якого строки виконання етапів надання адміністративної послуги (дій, рішень) встановлюються з урахуванням того, що загальний строк виконання всіх етапів не повинен перевищувати граничний строк, визначений для цієї послуги законом. Така норма має бути у Законі України «Про адміністративні послуги», для чого слід доповнити ст.10 Закону частиною шостою відповідного змісту.

Слід зазначити, що такий стан правового регулювання процедур надання адміністративних послуг, коли окремі загальні питання регламентації правової процедури здійснені Законом України «Про адміністративні послуги», а ті, що не визначені цим Законом та іншими законодавчими актами – регламентовані підзаконними актами, навіть на рівні відомчих актів не можна зазначити як якісний і належний. Більше всього викликають застереження встановлення підзаконними актами процедур оскарження результату надання адміністративної послуги, що не відповідає Конституції України [69], адже відповідно ст.92 Основного Закону, виключно законами визначаються гарантії прав і свобод людини і громадянина.

Законом України «Про адміністративні послуги», крім процедурних питань, не врегульовано і форми документів, що підтверджують факт надання адміністративної послуги. Так, ч.3 ст.3 зазначеного Закону визначено межі

поширення правових вимог на діяльність суб'єктів надання адміністративних послуг - на надання суб'єктом надання адміністративних послуг витягів та виписок з реєстрів, свідоцтв, довідок, копій, дублікатів документів та інші передбачені законом дії, у результаті яких суб'єкту звернення, а також об'єкту, що перебуває в його власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт.

Виходячи з приписів ч.3 ст.3 Закону України «Про адміністративні послуги», можна зробити висновок про те, що результатом надання адміністративних послуг є не тільки надання витягів, виписок з реєстрів, довідок, але й документи, які є результатом здійснення дозвільної діяльності, ліцензування, сертифікації тощо. Саме такий висновок ґрунтується на нормі ч.3 ст.3 Закону України «Про адміністративні послуги», якою встановлено поширення його вимог на дії, результатом яких є надання або підтвердження певного юридичного статусу. Отже, виникає логічне запитання про співвідношення норм Закону України «Про адміністративні послуги» та, наприклад, Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», особливо у частині, що стосується процедур надання адміністративних послуг, починаючи зі звернення за наданням та встановленням суб'єкта, до якого слід звернутись.

Частково прогалини Закону України «Про адміністративні послуги» заповнені приписами підзаконних нормативно-правових актів, якими встановлено стандарти надання адміністративних послуг. Такі стандарти затверджені наказом органу виконавчої влади, який надає послуги.

Слід звернути увагу і на неврегульованість питання оскарження рішення суб'єкта надання адміністративної послуги, що визначає необхідність звернення до приписів Закону України «Про звернення громадян», які стосуються процедур оскарження, та Кодексу адміністративного судочинства України. При цьому виникає питання про визначення строків набрання чинності рішенням про надання адміністративної послуги у разі застосування процедур оскарження.

Вказане свідчить, принаймні, про декілька обставин.

По-перше, прийняття Закону України «Про адміністративні послуги» свідчить про прагнення законотворця уніфікувати правила реалізації певних управлінських функцій органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування – дозвільних, реєстраційних тощо, що можна підтримати. Разом з тим, приймаючи зазначений Закон, слід було передбачити внесення змін і у інші законодавчі акти, якими врегульовані відносини у сфері реалізації відповідних функцій зазначеними органами. Натомість статтею 20 «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про адміністративні послуги» передбачено вдосконалення законодавства у частині врегулювання оплати за надання послуг, приведення у відповідність із цим Законом підзаконних нормативно-правових актів органів виконавчої влади.

По-друге, виходячи з юридичної конструкції терміну «послуга», дія Закону України «Про адміністративні послуги» має бути спрямована не на уніфікацію процедур реалізації окремих функцій органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, а на врегулювання дій зазначених органів, спрямованих на сприяння легалізації фізичною чи юридичною особою конституційно визначеного права, що логічно пов'язане із реалізацією цих функцій, але не стосується такої реалізації, а створює для цього умови. У цьому смислі цілком обґрунтованими та перспективними є норми Закону України «Про адміністративні послуги», які стосуються організації діяльності Центру надання адміністративних послуг (ст.12), Реєстру адміністративних послуг (ст.16), Єдиного державного порталу адміністративних послуг (ст.17), визначення правового статусу суб'єкта надання адміністративних послуг.

По-третє, прийняття підзаконних актів, якими врегульовані стандарти надання адміністративних послуг визначає необхідність проведення системного аналізу у напрямку відповідності їх приписів нормам законодавчих актів, якими врегульовано реалізацію дозвільних функцій, чи функцій реєстрації, або здійснення ліцензування, сертифікації тощо.

По-четверте, Законом України «Про адміністративні послуги» фрагментарно урегульовано процедури, строки надання адміністративних послуг, форми документів, які приймаються у результаті надання послуг. Зовсім не урегульованими є питання оскарження рішень суб'єкта надання адміністративної послуги та відповідні строки набрання чинності рішення суб'єкта надання адміністративної послуги

Таким чином, Закон України «Про адміністративні послуги» потребує внесення змін з метою усунення прогалин і колізій у чинному законодавстві та, відповідно – проблем, які виникнуть при реалізації приписів цього Закону.

### **2.3 Інформаційне забезпечення надання адміністративних послуг у підприємстві**

Реалізація права отримання суб'єктами підприємництва адміністративних послуг пов'язана із забезпеченням належної інформованості цих суб'єктів щодо суб'єктів надання послуг, процедур та строків надання. З іншого боку – суб'єкт надання адміністративних послуг при реалізації компетенції використовує інформаційні технології та засоби інформаційного забезпечення відповідної діяльності.

Етимологічне значення терміну «забезпечення» розкривається через створення надійних умов для здійснення певної діяльності, гарантування чи захисту [70, с. 280-281; 71, с. 684].

У Законі України «Про інформацію» інформацією визначено будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді [72]. Це ж визначення продубльоване у ч.1 ст.200 Цивільного кодексу України [73].

З позицій теорії управління поняття інформаційного забезпечення формулюється таким чином. Інформаційним забезпеченням вважається діяльність, організована у межах управління і спрямована на проектування, функціонування та вдосконалення інформаційних систем, які забезпечують ефективне вирішення завдань управління. Отже, управлінський аспект

інформаційного забезпечення передбачає формування умов оперативного надходження інформації до суб'єктів управлінської діяльності. Такі умови створюються завдяки створенню та функціонуванню інформаційних систем.

Аналогічне за сутністю визначення знаходимо у підручнику з адміністративної діяльності органів внутрішніх справ, підготовленого за редакцією О.П. Коренева. Під інформаційним забезпеченням в органах внутрішніх справ мається на увазі цілеспрямована діяльність суб'єктів управління щодо отримання відомостей, необхідних для задоволення вимог оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ [74, с. 124].

Р. А. Калюжний, В. О. Шамрай виділяють три основні значення поняття «інформаційне забезпечення», які розкриті з точки зору забезпеченості управлінської системи необхідним обсягом інформації; діяльності, що стосується організації надходження та здійснення обробки, зберігання та надання інформації; діяльності, спрямованої на формування правосвідомості [75, с. 39].

Ширшим за змістом, порівняно із поняттям інформаційного забезпечення є поняття інформатизації, яке наведене, враховуючи, що воно є суміжним. Відповідно ст.1 Закону України «Про Національну програму інформатизації», інформатизація - сукупність взаємопов'язаних організаційних, правових, політичних, соціально-економічних, науково-технічних, виробничих процесів, що спрямовані на створення умов для задоволення інформаційних потреб громадян та суспільства на основі створення, розвитку і використання інформаційних систем, мереж, ресурсів та інформаційних технологій, які побудовані на основі застосування сучасної обчислювальної та комунікаційної техніки [76].

Вказане означає, що термін «інформатизація» охоплює діяльність держави, яка має не тільки правовий, а й політичний, технічний, економічний та інший характер, внаслідок здійснення якої створюються умови для задоволення суспільних та індивідуальних потреб у інформації.

Виходячи з етимологічного значення вказаного терміну, визначення інформаційного забезпечення з позицій теорії управління, можна вказати, що інформаційне забезпечення має бути спрямоване на гарантування отримання інформації адресатами у обсязі, межах та строках, достатніх для якісного виконання функцій, покладених чинним законодавством на суб'єктів інформаційних правовідносин. Словосполучення «інформаційне забезпечення» передбачає розкриття його змісту через активну діяльність спеціально уповноважених суб'єктів у сфері управлінської (адміністративної) діяльності.

Формулюючи поняття інформаційного забезпечення надання адміністративних послуг, доцільно враховувати також суб'єктну складову відповідних відносин та їх предмет. Це означає встановлення суб'єктом інформаційного забезпечення органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування, які реалізують повноваження, відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» щодо доступності інформації про надання адміністративних послуг, захищеності персональних даних. Відповідно ч.2 ст.6 зазначеного Закону, суб'єкти надання адміністративних послуг зобов'язані забезпечити: 1) облаштування у місцях прийому суб'єктів звернень інформаційних стендів із зразками відповідних документів та інформації в обсязі, достатньому для отримання адміністративної послуги без сторонньої допомоги; 2) створення та функціонування веб-сайтів, на яких розміщується інформація про порядок надання відповідних адміністративних послуг, режим доступу до приміщення, в якому здійснюється прийом суб'єктів звернень, наявність сполучення громадського транспорту, під'їзних шляхів та місць паркування; 3) здійснення посадовими особами прийому суб'єктів звернень згідно з графіком, затвердженим керівником відповідного суб'єкта надання адміністративних послуг. Кількість годин прийому суб'єктів звернень має становити не менше 40 годин на тиждень, у тому числі в суботу - не менше шести годин; 4) надання суб'єкту звернення, який звернувся за допомогою засобів телекомунікації (телефону, електронної пошти, інших засобів зв'язку), інформації про порядок надання адміністративних послуг; 5) видання

довідково-інформаційних матеріалів про адміністративні послуги та безоплатне поширення таких матеріалів у приміщеннях, в яких здійснюється прийом суб'єктів звернень;б) облаштування скриньки для висловлення суб'єктами звернень зауважень і пропозицій щодо якості надання адміністративних послуг, проведення щорічного аналізу таких зауважень і пропозицій, вжиття відповідних заходів. Стосовно суб'єкта звернення за адміністративною послугою, його права стосуються безоплатного отримання інформації про адміністративні послуги та порядок їх надання, що забезпечується шляхом надання їм безоплатного доступу до Реєстру адміністративних послуг, розміщеного на Урядовому порталі, функціонування цілодобової Урядової телефонної довідки та інформування таких суб'єктів через засоби масової інформації (ч.1 ст.6 Закону України «Про адміністративні послуги»).

Інформаційним забезпеченням надання адміністративних послуг у підприємстві можна назвати діяльність суб'єктів надання таких послуг на підставах та у порядку, визначених законодавством, щодо гарантування об'єктивності, вчасності, повноти надходження інформації, а також захищеності персональних даних з приводу процедур надання адміністративних послуг, внаслідок здійснення яких створюються умови реалізації заявником конституційно визначених прав.

Законом України «Про адміністративні послуги» передбачено такі заходи, спрямовані на належне інформаційне забезпечення процедур надання послуг:

- затвердження інформаційних і технологічних карток суб'єктом надання адміністративних послуг. Якщо таким суб'єктом є посадова особа - органом, якому вона підпорядковується;
- забезпечення поінформованості фізичних і юридичних осіб щодо надання адміністративних послуг;
- організація документообігу;
- забезпечення безоплатного автоматизованого віддаленого доступу адміністраторів у режимі реального часу до інформації в інформаційних системах суб'єктів надання адміністративних послуг, підприємств, установ,

організацій, які належать до сфери їх управління, в яких міститься інформація, необхідна для надання адміністративних послуг, якщо інше не передбачено законом;

- надання на підставі запитів адміністраторів інформації, необхідної для виконання покладених на них завдань;
- формування і ведення реєстру адміністративних послуг;
- організація та ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг, який є офіційним джерелом інформації про надання адміністративних послуг в Україні.

Першим заходом інформаційного забезпечення надання адміністративних послуг названо затвердження інформаційних і технологічних карток, що здійснюється відповідно ст.8 Закону України «Про адміністративні послуги».

Відповідно ч.2 ст.8 Закону України «Про адміністративні послуги», інформаційна картка адміністративної послуги повинна містити інформацію про:1) суб'єкта надання адміністративної послуги та/або центр надання адміністративних послуг (найменування, місцезнаходження, режим роботи, телефон, адресу електронної пошти та веб-сайту);2) перелік документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, порядок та спосіб їх подання, а у разі потреби - інформацію про умови чи підстави отримання адміністративної послуги;3) платність або безоплатність адміністративної послуги, розмір та порядок внесення плати (адміністративного збору) за платну адміністративну послугу;4) строк надання адміністративної послуги;5) результат надання адміністративної послуги;6) можливі способи отримання відповіді (результату);7) акти законодавства, що регулюють порядок та умови надання адміністративної послуги. Інформаційна картка адміністративної послуги розміщується суб'єктом надання адміністративних послуг на його офіційному веб-сайті та у місці здійснення прийому суб'єктів звернень.

Нормативні вимоги щодо відомостей, які мають бути зазначені у інформаційній картці, конкретизовано у відомчих нормативно-правових актах. Зокрема, наказом Державної фіскальної служби України від 14.06.2014 р. №161

затверджено інформаційні картки адміністративних послуг щодо надання 91 виду адміністративних послуг. Зокрема – щодо видачі ліцензії на виробництво спирту етилового (ІК-21-П-01); видачі дубліката ліцензії на виробництво спирту етилового (ІК-21-П-02); видачі довідки про відсутність заборгованості з платежів до бюджету, що контролюються органами доходів і зборів (ІК-11-БП-01); видачі свідоцтва платника єдиного податку (ІК-15/17-БП-04) та інші. Також зазначеним наказом Державної фіскальної служби України від 14.06.2014 р. №161 затверджено тимчасовий перелік безоплатних адміністративних послуг, що надаються Міністерством та його територіальними органами [77].

Звернення до чинного законодавства надає можливість виділити 32 підзаконних нормативно-правових акта різних органів виконавчої влади, в яких затверджено інформаційні картки надання адміністративних послуг.

Підготовка технологічних карток здійснюється відповідно приписів ч.3 ст.8 Закону України «Про адміністративні послуги», а також Постанови Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 №44, якою затверджено вимоги до підготовки технологічної картки адміністративної послуги [78].

Фактично технологічна картка містить регламент надання адміністративної послуги, адже у ній зазначаються: 1) етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги; 2) відповідальна посадова особа суб'єкта надання адміністративної послуги; 3) структурні підрозділи суб'єкта надання адміністративної послуги, відповідальні за етапи (дію, рішення); 4) строки виконання етапів (дії, рішення) (п.5 Постанови Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 №44). Критеріями підготовки технологічної картки виступають: 1) мінімізація: дій суб'єкта звернення; витрат часу та інших ресурсів суб'єкта надання адміністративної послуги; 2) оперативність та своєчасність надання адміністративної послуги (п.3 Постанови Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 №44). Важливим є припис п.11 зазначеної Постанови Кабінету Міністрів України, відповідно якого технологічна картка повинна передбачати максимально можливе з урахуванням ресурсного забезпечення суб'єкта надання адміністративної послуги використання інформаційно-комунікаційних

технологій, зокрема під час взаємодії структурних підрозділів суб'єкта надання адміністративної послуги і здійснення процедур (етапів) надання адміністративної послуги.

Враховуючи досвід правового регулювання надання адміністративних послуг у Європейському Союзі, цілком логічним вдається визначення саме на рівні закону стандартів та регламенту надання адміністративної послуги.

До заходів інформаційного забезпечення віднесені ті, які стосуються гарантування поінформованості фізичних осіб-підприємців та юридичних осіб щодо надання адміністративних послуг. Ці заходи регламентовані ст.6 Закону України «Про адміністративні послуги» і стосуються: облаштування у місцях прийому суб'єктів звернень інформаційних стендів із зразками відповідних документів та інформації в обсязі, достатньому для отримання адміністративної послуги без сторонньої допомоги; створення та функціонування веб-сайтів, на яких розміщується інформація про порядок надання відповідних адміністративних послуг; організація прийому суб'єктів звернень згідно з графіком, затвердженим керівником відповідного суб'єкта надання адміністративних послуг; надання суб'єкту звернення, який звернувся за допомогою засобів телекомунікації (телефону, електронної пошти, інших засобів зв'язку), інформації про порядок надання адміністративних послуг; видання довідково-інформаційних матеріалів про адміністративні послуги та безоплатне поширення таких матеріалів у приміщеннях, в яких здійснюється прийом суб'єктів звернень.

Таким чином, заходи забезпечення поінформованості фізичних осіб-підприємців та юридичних осіб стосуються організації оперативного отримання інформації такими особами у обсязі, достатньому для прийняття рішення щодо звернення за наданням послуги саме до уповноваженого щодо надання суб'єкта. Виходячи з приписів ст.6 Закону України «Про адміністративні послуги», можна зазначити, що фізична чи юридична особа при реалізації права щодо надання адміністративної послуги повинна здійснювати самостійний

пошук суб'єкта надання послуги, що може призвести до витрат часу, інформаційних ресурсів.

Вирішенню проблеми забезпечення оперативності інформаційного пошуку сприятиме організація та ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг, який є офіційним джерелом інформації про надання адміністративних послуг в Україні, ведення якого передбачено ст.17 Закону України «Про адміністративні послуги». Держателем Єдиного державного порталу адміністративних послуг є Міністерство економічного розвитку і торгівлі України як центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику економічного розвитку. Запровадження Єдиного державного порталу адміністративних послуг спрямоване на забезпечення доступу суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги та про суб'єктів надання адміністративних послуг; доступності документального обігу під час надання адміністративної послуги; можливості отримати інформацію про хід розгляду заяв; економії робочого часу учасників процедури надання адміністративної послуги.

Порядок ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 03.01.2013 р. № 13 (у редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 11.07.2013 №556). Ним визначено механізм ведення Порталу з використанням Інтернету. Портал повинен бути адаптованим до інформаційної системи електронної взаємодії державних інформаційних ресурсів та функціонувати цілодобово сім днів на тиждень. До структури Порталу входять: 1) підсистема управління змістовим наповненням Порталу, призначена для ведення Реєстру адміністративних послуг, введення інформації про суб'єктів надання адміністративних послуг, центри надання таких послуг, класифікаторів, довідників; 2) відкритий інформаційний ресурс, який забезпечує доступ до відкритої інформації Порталу через Інтернет; 3) підсистема забезпечення оплати платних адміністративних послуг; 4) підсистема адміністратора Порталу для підтримки його функціонування та надання прав групам користувачів Порталу; 5) персональні

електронні кабінети зареєстрованих користувачів; 6) компонент взаємодії з іншими інформаційними системами, реєстрами, класифікаторами; 7) модуль розсилки інформації; 8) модуль зворотного зв'язку; 9) підсистема взаємодії з інформаційною системою електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів (п.6 Постанови Кабінету Міністрів України від 03.01.2013 р. № 13 (у редакції від 11.07.2013 №556)) [79].

Реєстр адміністративних послуг, а також інформація про суб'єктів надання адміністративних послуг та центри їх надання; інформація про нормативно-правові акти з питань надання адміністративних послуг; електронні форми заяв та інших документів, необхідних для отримання адміністративних послуг; база даних суб'єктів надання адміністративних послуг розміщуються на Порталі (п.7 Постанови Кабінету Міністрів України від 03.01.2013 р. № 13 (у редакції від 11.07.2013 №556)). Інформація, розміщена на Порталі, а також персональні дані захищаються відповідно до чинного законодавства.

Реєстр адміністративних послуг виступає як єдина інформаційна комп'ютерна база даних про адміністративні послуги, що надаються відповідно до закону суб'єктами надання адміністративних послуг. До Міністерства економічного розвитку і торгівлі України для внесення відомостей до Реєстру подається інформація щодо адміністративних послуг, які надаються центральними органами виконавчої влади та/або їх територіальними органами; Радою міністрів Автономної Республіки Крим щодо послуг, які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування Автономної Республіки Крим; обласними, районними державними адміністраціями, Київською та Севастопольською міськдержадміністраціями, органами місцевого самоврядування у м. Києві та Севастополі (ст.16 Закону України «Про адміністративні послуги», п.7 Постанови Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 №57 «Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг» [80])

Однією з груп заходів інформаційного забезпечення надання адміністративних послуг належить організація документообігу. Ця група

заходів стосується організації надходження заяви на отримання адміністративної послуги, яка подається в письмовій чи усній формі, а також документів, необхідних для отримання послуги, отримання суб'єктом надання адміністративної послуги документів або інформації без участі суб'єктів звернення, видання суб'єктам звернення оформлених результатів надання адміністративних послуг, документи, які стосуються узгодження рішень із суб'єктами надання адміністративних послуг.

Організація інформаційного забезпечення надання адміністративних послуг передбачає також гарантування безоплатного автоматизованого віддаленого доступу адміністраторів у режимі реального часу до інформації в інформаційних системах суб'єктів надання адміністративних послуг, підприємств, установ, організацій, які належать до сфери їх управління, в яких міститься інформація, необхідна для надання адміністративних послуг, якщо інше не передбачено законом, а також надання на підставі запитів адміністраторів інформації, необхідної для виконання покладених на них завдань

Питання організації документообігу чітко у Законі України «Про адміністративні послуги» не регламентовані, але передбачено фактично основні правила, які стосуються організації: суб'єкти організації документообігу, правові можливості, реалізація яких дозволяє здійснювати документообіг тощо. Причиною тому – наявність значної кількості адміністративних послуг, що, на думку законодавця, стосуються дозвільної діяльності, реєстрації, ліцензування, акредитації, сертифікації тощо, що унеможливує деталізацію на рівні окремого закону відповідних уніфікованих процедур. Поряд із цим, існують ряд питань, врегулювання яких залишилось поза уваги законодавця.

Перелічені проблемні питання обумовлені необхідністю системного перегляду масиву законодавства, норми якого регулюють дозвільну, реєстраційну, ліцензійну та інші види позитивної управлінської діяльності, спрямованої на легалізацію участі суб'єкта у певних правовідносинах, надаючи

йому статус учасника таких правовідносин з метою уніфікації, систематизації відповідних процедур, мінімізації кількості процедур тощо та, в кінцевому випадку – забезпечення відповідності Закону України «Про адміністративні послуги».

Крім необхідності системного перегляду законодавства існує проблема суто організаційного характеру. Так, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України вказує, що виконання вимог Закону України «Про адміністративні послуги» можливе шляхом створення та ефективного функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг, яка буде включати систему електронної міжвідомчої взаємодії і на її основі – Єдиний державний портал адміністративних послуг та цілодобову Урядову телефонну довідку, що повинна забезпечувати можливість надання довідок про адміністративні послуги за допомогою засобів телекомунікації, актуалізації, обліку, аналізу наданих довідок, фіксації процесу їх надання технічними засобами (електронна база даних, автоматизований пошук, аудіозапис на цифрових носіях телефонного зв'язку тощо).

Проведений аналіз інформаційного забезпечення надання адміністративних послуг дозволив зазначити про існування значного потенціалу його вдосконалення. Таке вдосконалення можливе по декількох напрямках. По-перше, вкрай необхідним є системний перегляд норм законодавства, що регулює дозвільну, реєстраційну та інші види позитивної управлінської діяльності з метою приведення його у відповідність із Законом України «Про адміністративні послуги», опрацювання єдиного підходу щодо уніфікації, мінімізації відповідних процедур. По-друге, існує потреба у здійсненні системних організаційних заходів, які стосуються, у першу чергу, забезпечення міжвідомчої взаємодії під час надання адміністративних послуг. Таке питання не врегульоване на законодавчому рівні, зокрема – базовим Законом України «Про адміністративні послуги», а також на рівні уповноваженого центрального органу виконавчої влади – Міністерства економічного розвитку і торгівлі України.

### РОЗДІЛ 3.

## ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У ПІДПРИЄМНИЦТВІ

### 3.1. Напрямки новелізації законодавства щодо надання адміністративних послуг у підприємництві

Концепція формування законодавства щодо надання адміністративних послуг у підприємництві передбачає опрацювання основних напрямків формування, спрямованих на вдосконалення законодавства. Проведений аналіз теоретико-правових основ запровадження та функціонування адміністративних послуг в Україні став підґрунтям визначення наступних напрямків вдосконалення:

- розмежування адміністративних послуг та дозвільної діяльності, реєстрації, ліцензування, сертифікації та інших видів позитивної управлінської (адміністративної) діяльності;
- законодавча регламентація поняття адміністративної послуги з позицій створення нею умов для реалізації конституційно визначених прав фізичними особами- підприємцями та юридичними особами;
- формування процедур оскарження рішень, дій, бездіяльності суб'єктів надання адміністративних послуг;
- конкретизація строків здійснення процедури надання адміністративних послуг на кожній стадії адміністративної процедури;
- чітке визначення стадій здійснення адміністративної процедури надання адміністративної послуги;
- законодавче закріплення основ формування стандарту надання адміністративної послуги та регламенту надання, що створить підґрунтя уніфікації відповідних процедур незалежно від виду адміністративної послуги;
- визначення форм рішень, які приймаються у результаті надання адміністративних послуг;

- регламентація процедур інформаційного забезпечення надання адміністративних послуг із дотриманням законодавства про захист персональних даних;

- формування адміністративно-деліктного законодавства, що передбачає відповідальність у сфері надання адміністративних послуг.

Наведені концептуальні засади новелізації законодавства, яке регулюватиме сферу надання адміністративних послуг, в тому числі щодо підприємництва, можуть бути реалізовані шляхом розробки і прийняття Закону України «Про адміністративні послуги» у новій редакції, а також внесення змін у законодавчі акти, якими урегульовано дозвільну діяльність, реєстрацію та інші позитивні управлінські дії, спрямовані на реалізацію конституційно визначених прав фізичними та юридичними особами. Окрема увага має бути надана зміна до Кодексу України про адміністративні правопорушення[17], Закону України «Про запобігання корупції» [81]з метою вдосконалення адміністративно-деліктного законодавства.

З метою вдосконалення правового регулювання відносин щодо надання адміністративних послуг у підприємстві доцільно запропонувати розробити і прийняти нову редакцію Закону України «Про адміністративні послуги», враховуючи системний характер тих змін, які мають бути внесені до чинного Закону.

Звернення до судової практики свідчить про необхідність вдосконалення норм чинного законодавства, яке регулює дозвільні відносини, відносини у сфері ліцензування та реєстрації. Вказане підтверджується аналізом справ адміністративної юрисдикції, розглянутих окружними адміністративними судами та у порядку оскарження – апеляційними адміністративними судами протягом 2013 – 2017 років. Зокрема – у справах щодо надання дозволів на користування земельною ділянкою зміни до законодавства мають бути внесені у частині, яка стосується визначення суб'єкта надання дозволу (особливо вказане стосується міст Києва та Севастополя), порядку надання дозволу.

Так, до компетенції Київської міської ради належить надання земельних ділянок у власність громадянам, що випливає з пункту 12 Перехідних положень Земельного кодексу України (в редакції, чинній на момент виникнення спірних правовідносин у справі, згідно постанови Окружного адміністративного суду м.Києва від 22.03.2016 №826/1385/13-а «Про зобов'язання розглянути заяву на безоплатне одержання земельної ділянки»). Цією нормою визначено, що повноваження щодо розпорядження землями (крім земель, переданих у приватну власність, та земель, зазначених в абзацах другому та четвертому цього пункту) в межах населених пунктів здійснюють відповідні сільські, селищні, міські ради з урахуванням вимог абзацу третього цього пункту, а за межами населених пунктів - відповідні органи виконавчої влади. Однак громадяни звертаються до Київської міської державної адміністрації, яка такими повноваженнями не наділена.

Тож необхідним є внесення змін до ч.1 ст.117 Земельного кодексу України [82], якою визначено такими суб'єктами у відносинах щодо передачі земельних ділянок державної власності у комунальну власність чи навпаки органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування, які здійснюють розпорядження землями державної чи комунальної власності відповідно до повноважень, визначених цим Кодексом.

Зміни стосуються доповнення ч.1 ст.117 Земельного кодексу України абзацом другим у такій редакції:

«Передача земельних ділянок державної власності у комунальну власність чи навпаки у містах Києві та Севастополі здійснюється за рішеннями Київської і Севастопольської міських рад, які здійснюють розпорядження землями державної чи комунальної власності відповідно до повноважень, визначених цим Кодексом».

Відповідно – абзац другий чинної норми ч.1 ст.117 Земельного кодексу України стає абзацом третім.

Такі зміни відповідають нормам статті 9 Земельного кодексу України, якими визначено, що розпорядження землями територіальної громади міста та

передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб відповідно до цього Кодексу належать до повноважень Київської і Севастопольської міських рад у галузі земельних відносин на їх території.

У зв'язку із відсутністю встановлення у законодавстві чіткого критерію розмежування дозвільних відносин і відносин щодо надання адміністративних послуг, виникають публічно-правові спори, предмет яких стосується встановлення компетенції певного органу виконавчої влади у сфері надання адміністративних послуг.

Як приклад, слід навести постанову Окружного адміністративного суду м.Києва від 05.06.2014 р. №826/2972/13-а позовом Товариства з обмеженою відповідальністю «Дорошенко» до Міністерства інфраструктури України, Державної інспекції України з безпеки на наземному транспорті про визнання нечинним наказу Міністерства транспорту України №757 від 20.08.2004 «Про впорядкування системи оформлення, видачі, використання та обліку дозволів на міжнародні перевезення пасажирів і вантажів автомобільним транспортом», визнання незаконними дій та зобов'язання вчинити дії [83].

В обґрунтування позовних вимог позивач зазначав, що Державна інспекція України з безпеки на наземному транспорті в порушення вимог ст. 5 Закону України «Про адміністративні послуги» здійснює надання адміністративної послуги з видачі дозволів на перевезення вантажів автомобільним транспортом у міжнародному сполученні не на підставі, визначеній законом, а відповідно до документа, затвердженого наказом. Також позивач зазначає, що окремі положення Порядку оформлення та видачі дозволів на поїздки по територіях іноземних держав при виконанні перевезень пасажирів і вантажів автомобільним транспортом у міжнародному сполученні, їх обміну та обліку порушують принципи законності, юридичної визначеності, рівності перед законом, відкритості та прозорості, що створює підґрунтя для зловживань. Відповідач - Міністерство інфраструктури України - заперечував проти задоволення позовних та зазначив, що оскаржуваний наказ прийнято в

межах наданих повноважень на підставі Закону України «Про автомобільний транспорт» та Положення про Міністерство інфраструктури України. Відповідач - Державна інспекція України з безпеки на наземному транспорті - заперечував проти задоволення позовних вимог та зазначив, що суспільні відносини у сфері автомобільного транспорту регулюються Законом України "Про автомобільний транспорт", а відтак твердження позивача про невідповідність оскаржуваного наказу зазначеному закону є безпідставним. Також відповідач зазначив, що оскаржуваний Порядок не суперечить вимогам Законів України «Про автомобільний транспорт» та «Про адміністративні послуги», а тому дії територіальних органів Укртрансінспекції відповідно до Порядку є правомірними.

У мотивувальній частині постанови було здійснене посилення на ч. 1, 3 ст. 55 Закону України «Про автомобільний транспорт» від 05.04.2001 N 2344-III, в якому вказано, що види дозвільних документів та порядок їх розподілу, видачі та використання українськими перевізниками при перевезенні по території іноземних країн визначаються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері транспорту, з урахуванням вимог законодавства України та законодавства країни, по території якої буде здійснюватися перевезення. Міжнародні автомобільні перевезення іноземними перевізниками по території України здійснюються за наявності в перевізника українського дозволу або інших дозвільних документів, якщо інше не передбачено законодавством України. Порядок оформлення і видачі дозволів на поїздки по територіях іноземних держав при виконанні перевезень пасажирів і вантажів автомобільним транспортом у міжнародному сполученні, їх обліку та обміну визначає центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері транспорту.

Також вказано на те, що відповідно до ч. 2 ст. 3 Закону України «Про адміністративні послуги» надання адміністративних послуг здійснюється відповідно до цього Закону з урахуванням особливостей, визначених законами, які регулюють суспільні відносини у відповідних сферах.

Дозвільні повноваження Міністерства інфраструктури України урегульовані Законами України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про автомобільний транспорт», а також Указом Президента України від 12.05.2012 № 581, яким затверджено Положення про Міністерство інфраструктури України. При цьому з системного аналізу викладеного вбачається, що спеціальним законом у сфері автомобільних перевезень є саме Закон України «Про автомобільний транспорт», а відтак Закон України «Про адміністративні послуги» застосовується у даних правовідносинах з урахуванням вимог Закону України «Про автомобільний транспорт».

Отже, оскаржуваний, зокрема – наказ Міністерства транспорту України №757 від 20.08.2004 «Про впорядкування системи оформлення, видачі, використання та обліку дозволів на міжнародні перевезення пасажирів і вантажів автомобільним транспортом» прийнято уповноваженою особою в межах наданої компетенції, в порядку та у спосіб, визначений законодавством України, відповідно до Законів України «Про автомобільний транспорт», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» та Закону України «Про адміністративні послуги» [83].

Наведений приклад вирішення публічно-правового спору, предмет якого стосувався законності нормативно-правового акта, прийнятого центральним органом виконавчої влади, показовий за декількох обставин.

По-перше, причиною виникнення спору стало помилкове тлумачення норми ст.5 Закону України «Про адміністративні послуги» суб'єктом звернення до адміністративного суду – позивачем, яким виступало Товариства з обмеженою відповідальністю «Дорошенко».

По-друге, прийняття рішення у справі передбачало здійснення суддею системного аналізу норм чинного законодавства, яке урегульовує дозвільні відносини та його співвідношення із нормами законодавства, що врегульовує відносини у сфері визначення адміністративних послуг.

По-третє, аналіз мотивувальної частини судового рішення свідчить про те, що правозастосувач – суддя – фактично здійснює тлумачення норм чинного законодавства.

Усі три обставини, виділені вище, свідчать про необхідність внесення змін до законодавства, що урегульовує відносини у сфері адміністративних послуг у підприємстві з метою їх розмежування із законодавством, що визначає правила здійснення дозвільної діяльності.

Так, враховуючи наведений вище приклад розгляду публічно-правового спору, можна передбачити доцільність внесення змін до Закону України «Про автомобільний транспорт» у частині, що стосується: а) встановлення підстав надання дозволів; б) визначення суб'єктів надання дозволів та його повноважень; в) платність або безоплатність видачі дозволу; г) строк надання дозволу. Стосовно переліку підстав відмови у наданні дозволу, а також переліку та вимог до дозвільних документів – ці питання урегульовані Законом України «Про автомобільний транспорт». Зокрема, слід зазначити про норму ст.39 зазначеного Закону, де вказано про документи, на підставі яких виконуються пасажирські перевезення, ст.48, якою встановлено документи, на підставі яких виконуються вантажні перевезення та інші. Підстави відмови у наданні дозволів встановлені, зокрема, ст.45 Закону України «Про автомобільний транспорт», де зазначено про вимоги до автомобільних перевізників, які допускаються до участі в конкурсі.

Наведений приклад свідчить про необхідність проведення системної роботи щодо упорядкування дозвільних документів (або документів дозвільного характеру), а також видів адміністративних послуг, пов'язаних із набуттям дозволів.

Серед напрямків вдосконалення законодавства слід відзначити про необхідність внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення з метою встановлення адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері надання адміністративних послуг.

Кодексом України про адміністративні правопорушення передбачено адміністративну відповідальність за порушення у сфері дозвільної діяльності, правил ліцензування, а також у сфері здійснення реєстрації. Юридичні склади таких проступків уведені до Глави 12 КпАП України «Адміністративні правопорушення в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, в галузі фінансів і підприємницької діяльності». Адміністративну відповідальність встановлено за діяльність на фондовому ринку без ліцензії (ст.163-7), порушення порядку провадження господарської діяльності (ст.164), демонстрування і розповсюдження фільмів без державного посвідчення на право розповсюдження і демонстрування фільмів (ст.164-6), порушення умов розповсюдження і демонстрування фільмів, передбачених державним посвідченням на право розповсюдження і демонстрування фільмів (ст.164-7), недотримання квоти демонстрування національних фільмів при використанні національного екранного часу (ст.164-8), порушення порядку зайняття діяльністю з надання фінансових послуг (ст.166-8), порушення вимог законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру (ст.166-10), порушення законодавства про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців (ст.166-11). Слід вказати про юридичні склади адміністративних правопорушень в галузі стандартизації, якості продукції, метрології та сертифікації, які містяться у Главі 13 КпАП України. Також необхідно відзначити про адміністративну відповідальність за невиконання приписів посадових осіб спеціально уповноваженого органу з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності (ст.188-38).

Адміністративна відповідальність за порушення порядку надання адміністративних послуг відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» не передбачена.

Слід звернути увагу і на таку обставину як використання у чинному законодавстві одних і тих же термінів, але у випадку врегулювання різних відносин. Вказане стосується терміну «адміністратор», який використовується у ч.3 ст.164 КпАП України і у Законі України «Про адміністративні послуги».

Так, частиною третьою ст.164 КпАП України передбачено адміністративну відповідальність у вигляді штрафу за надання суб'єктом господарювання дозвільному органу або адміністратору недостовірної інформації щодо відповідності матеріально-технічної бази вимогам законодавства. При цьому правовий статус адміністратора визначається Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». Частиною першою ст.5 цього Закону передбачено, що державний адміністратор - посадова особа міської ради міст обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення (їх виконавчих органів), обласної, Київської та Севастопольської міських, районної, районної у місті Києві державних адміністрацій, уповноваженого органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим, яка організовує видачу (переоформлення, видачу дублікатів, анулювання) суб'єктам господарювання документів дозвільного характеру та забезпечує взаємодію місцевих і регіональних дозвільних органів[25].

Поряд із цим Законом України «Про адміністративні послуги» (ч.1 ст.13) визначено, що адміністратор - посадова особа органу, що утворив центр надання адміністративних послуг, яка організовує надання адміністративних послуг шляхом взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг.

Таким чином, термін «адміністратор» застосовується і у випадку врегулювання дозвільної діяльності, і у випадку врегулювання сфери надання адміністративних послуг. Можливо, такий стан правового регулювання і є виправданим, враховуючи функції, покладені на адміністратора, незалежно від предмету їх реалізації. Однак при застосуванні чинного законодавства можуть виникати питання, пов'язані із необхідністю додаткового тлумачення терміну «адміністратор», враховуючи ту сферу, в якій реалізуються відповідні функції.

Юридичний склад адміністративних правопорушень, за вчинення яких наставатиме адміністративна відповідальність у сфері надання адміністративних послуг доцільно передбачити у межах Глави 15 «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління», враховуючи відповідний об'єкт таких порушень.

Перелік складів адміністративних проступків, які систематизовані у Главі 15 доцільно доповнити двома складами, якими передбачено адміністративну відповідальність за: а) невиконання або неналежне виконання законних вимог суб'єкта надання адміністративних послуг; б) порушення встановленого порядку надання адміністративних послуг. Останнє передбачає адміністративну відповідальність за:

- порушення права на безоплатне отримання суб'єктом звернення інформації про адміністративні послуги та порядок їх надання;
- порушення вимог щодо якості надання адміністративних послуг;
- відмову суб'єкта надання адміністративної послуги прийняти заяву на отримання адміністративної послуги з підстав, не встановлених законом;
- порушення суб'єктом надання адміністративних послуг строків надання послуг;
- вимагання від суб'єкта звернення документів або інформації для надання адміністративної послуги, не передбачених законом;
- вимагання від суб'єкта звернення документів або інформації, що перебувають у володінні суб'єкта надання адміністративних послуг або у володінні державних органів;
- порушення зобов'язань суб'єктом надання адміністративної послуги, підприємством, установою або організацією, що належать до сфери його управління, які володіють документами або інформацією;
- порушення вимоги захищеності персональних даних при наданні адміністративних послуг, а також при здійсненні інформаційних обліків.

Таким чином, пропонується доповнити норми Глави 15 КпАП наступними статтями.

«Стаття 188-43. Невиконання виконання законних вимог суб'єкта надання адміністративних послуг

Невиконання або неналежне виконання законних вимог суб'єкта надання адміністративних послуг –

тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

Встановлення виду адміністративного стягнення – штрафу та його розміру ґрунтується на приписах статті 188-38 КпАП України, якою передбачено адміністративну відповідальність за невиконання приписів посадових осіб спеціально уповноваженого органу з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності.

КпАП України також доцільно доповнити статтею 185-13 «Порушення встановленого порядку надання адміністративних послуг», в якій передбачити перелічені вище склади адміністративних проступків та санкцію у виді штрафу на посадових осіб від тридцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. При цьому доцільно встановити частину другу цієї статті, де передбачити посилену адміністративну відповідальність.

«Стаття 185-13. Порушення встановленого порядку надання адміністративних послуг

Порушення встановленого порядку надання адміністративних послуг:

порушення права на безоплатне отримання суб'єктом звернення інформації про адміністративні послуги та порядок їх надання;

порушення вимог щодо якості надання адміністративних послуг;

відмова суб'єкта надання адміністративної послуги прийняти заяву на отримання адміністративної послуги з підстав, не встановлених законом;

порушення суб'єктом надання адміністративних послуг строків надання послуг;

вимагання від суб'єкта звернення документів або інформації для надання адміністративної послуги, не передбачених законом;

вимагання від суб'єкта звернення документів або інформації, 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 за виключенням відомостей, що не внесені до відповідних інформаційних баз;

порушення зобов'язань суб'єктом надання адміністративної послуги, підприємством, установою або організацією, що належать до сфери його управління, які володіють документами або інформацією;

порушення вимоги захищеності персональних даних при наданні адміністративних послуг, а також при здійсненні інформаційних обліків (ведення інформаційної і технологічної картки адміністративної послуги, реєстру адміністративних послуг, Єдиного державного порталу адміністративних послуг)

тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від тридцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян

Дії, передбачені частиною першою цієї статті, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення, - тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від п'ятдесяти до сімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

Базою встановлення виду стягнення – штрафу та його розміру обрано статтю 166-10 КпАП України, якою передбачено адміністративну відповідальність за порушення вимог законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру.

### **3.2. Шляхи вдосконалення системи надання адміністративних послуг у підприємстві**

З часу затвердження концептуальних засад державної політики у сфері надання адміністративних послуг, було здійснено низку важливих кроків у напрямі реалізації ключових принципів та завдань розвитку цієї сфери. З моменту прийняття у 2012 р. Закону України «Про адміністративні послуги» в Україні створено та функціонують 682 центри надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) [84] . Найбільша кількість центрів (464) утворено районними державними адміністраціями, найменша (28) – органами місцевого

самоврядування об'єднаних територіальних громад [85]. Хоча в цілому якість надання адміністративних послуг в центрах надання адміністративних послуг є вищою, ніж в органах виконавчої влади, деякі аспекти їхньої роботи потребують вдосконалення, в тому числі у сфері підприємництва.

Незважаючи на те, що законом «Про адміністративні послуги» передбачено заходи інформування громадян з питань надання послуг у ЦНАП, ряд центрів не мають ні власного веб-сайту, ні сторінки на веб-сайті відповідного органу місцевої влади. Згідно результатів моніторингу ЦНАП, проведеного Міністерством економічного розвитку і торгівлі наприкінці 2017 р., найбільша кількість ЦНАП, які не створили веб-сайту, знаходяться в Одеській області [86]. Окрім того, згідно з оцінкою незалежних експертів, інформація про адміністративні послуги на веб-сайтах багатьох центрів є недостатньою, неактуальною, суперечливою, її розташування є незручним для користувачів [87, с. 16]. Нині лише 11,5 % центрів надання адміністративних послуг пропонують отримання послуг в електронному вигляді; електронну чергу запроваджено у 13 % центрів, он-лайн консультування – у 8,7 % центрів [85].

Існують лише окремі приклади вдалого запровадження інформаційних технологій. Зокрема, у ЦНАП Харкова та Кременчука запроваджено такі зручні для споживача послуг електронні сервіси, як попереднє завантаження заяви та відсканованих документів через Інтернет, можливість відстеження стану черги у центрах надання адміністративних послуг та його територіальних підрозділах на веб-сайті центра (або міськради).

Важливим кроком у напрямі розвитку електронних послуг стало ухвалення в минулому році Концепції розвитку системи електронних послугв Україні, яка визначає основні напрями, механізми та етапи формування ефективної системи надання адміністративних та інших публічних послуг в електронній формі в Україні. Протягом 2016-2019 рр. Концепцією передбачено, зокрема, проведення оптимізації процедур надання адміністративних послуг, а також реалізацію

пілотних проектів із запровадження надання пріоритетних послуг в електронній формі. Перелік 45 таких послуг визначено у Додатку до Концепції [88].

Водночас зауважимо, що Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки та План заходів з її реалізації передбачає протягом 2017-2020 рр. першочергову оптимізацію процедур надання для 15 адміністративних послуг, які мають високий попит серед суб'єктів підприємництва [89].

У зв'язку з цим виглядає доцільним узгодити строки та перелік адміністративних послуг, спрощення та забезпечення інтерактивності яких відбуватиметься в першу чергу. При відборі таких послуг слід, насамперед, орієнтуватись на інтереси і потреби споживачів послуг.

Формування ефективної системи електронних послуг в Україні, також передбачає їх доступність з одного місця – Єдиного державного порталу адміністративних послуг. У 2015-2016 рр. відбулась модернізація Єдиного державного порталу адміністративних послуг: його інтерфейс став зручнішим у користуванні (інформацією щодо адміністративних послуг систематизовано за тематикою), запроваджено авторизацію користувачів із використанням електронного цифрового підпису, а також надання через портал окремих послуг центральних органів виконавчої влади [90]. Зокрема, на порталі можна отримати онлайн послуги Міністерства економічного розвитку і торгівлі, Міністерства юстиції, Державної архітектурнобудівельної інспекції, Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, інших центральних органів виконавчої влади, при цьому найбільшу кількість послуг через портал надає Міністерство економічного розвитку і торгівлі [91].

Подальший розвиток Єдиного державного порталу адміністративних послуг та розширення обсягу адміністративних послуг, які надаватимуться через портал в електронному вигляді за принципом «єдиного вікна», потребуватиме інтеграції до порталу інформаційних систем органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування згідно єдиних вимог щодо взаємодії цих систем із порталом; уніфікації вимог до запровадження електронних

адміністративних послуг та інтерфейсів їх надання; визначення та закріплення на законодавчому рівні механізму електронної ідентифікації фізичних та юридичних осіб для отримання електронних адміністративних послуг, включаючи застосування альтернативних електронному цифровому підпису способів електронної ідентифікації.

Важливим в даному контексті є затвердження у 2016 р. Порядку інтеграції інформаційних систем державних органів та органів місцевого самоврядування до Єдиного державного порталу адміністративних послуг [92], яким встановлено вимоги до процедури інтеграції інформаційних систем державних органів та органів місцевого самоврядування до порталу, та розроблення Державним агентством з питань електронного урядування проекту Концепції розвитку системи електронної ідентифікації в Україні, який передбачає запровадження альтернативних щодо засобів електронного цифрового підпису способів та схем електронної ідентифікації.

Щодо якості обслуговування фізичних та юридичних осіб у центрах надання адміністративних послуг різних міст, а також обсяг послуг, які надаються, зокрема найбільш популярних серед громадян адміністративних послуг органів виконавчої влади, є неоднаковими. Найповніший спектр послуг надають ЦНАП Львова (313 адміністративних послуг), Луцька (308 послуг), Хмельницького, Вінниці, Одеси (283 послуги), Славути (218), Івано-Франківська (216) [85]. Утім, кількість ЦНАП, які надають більше понад 200 послуг складає лише 2,7 % від загальної кількості центрів. Переважна більшість центрів надає менше 100 послуг [85]. Найкращі ЦНАП застосовують сервісно-орієнтований підхід у своїй роботі, орієнтуючись передусім на інтереси і потреби споживачів послуг та розвиваючи технології, спрямовані на підвищення якості послуг.

Особливе значення якість надання адміністративних послуг має для забезпечення лояльності мешканців Донецької та Луганської областей. Адже, на даний момент від усіх осіб, що мають реєстрацію в окремих районах Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не

здійснюють свої повноваження, при наданні адміністративних послуг вимагають довідку внутрішньо переміщеної особи. Це ускладнює отримання адміністративних послуг для громадян України, які проживають на зазначених територіях та не є внутрішньо переміщеними особами [93].

На початку 2017 р. Уряд взяв на себе зобов'язання створити сприятливі умови для надання адміністративних послуг громадянам України, які проживають на неконтрольованій території окремих районів Донецької та Луганської областей або в населених пунктах, розташованих вздовж лінії зіткнення[94].

Забезпечити надання найбільш необхідних послуг можна було б шляхом створення поблизу КПВВ у Донецькій та Луганській областях віддалених місць для роботи адміністраторів ЦНАП або територіальних підрозділів ЦНАП, які розташовані найближче до пунктів перетину лінії зіткнення.

Забезпечення якісного надання адміністративних послуг вимагає проведення постійного моніторингу та контролю за роботою ЦНАП. Таке завдання було покладене на Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Моніторинг Міністерства містить низку критеріїв, які дозволяють оцінити роботу центрів та зручність умов обслуговування відвідувачів, такі, як, наприклад, відомості про приміщення центрів, обсяг адміністративних послуг, які через них надаються, зокрема послуг центральних органів виконавчої влади; надання у приміщенні центрів супутніх послуг, наявність електронних сервісів, стан підключення центрів до основних державних реєстрів, тощо [95].

Утім, існуючому моніторингу Мінекономіки бракує показників, які б дозволили оцінити рівень задоволеностякістю надання послуг. Адже оцінювання якості надання адміністративних та інших публічних послуг має здійснюватись не лише органами влади, а споживачами послуг. При цьому, чим меншою є різниця між результатами цих двох оцінювань, тим вищою є загальна оцінка якості надання тієї чи іншої послуги. Зважаючи на це, варто доповнити моніторинг інструментами вимірювання громадської думки, наприклад,

періодично проводити в рамках моніторингу онлайн-опитування відвідувачів центрів [96, с.93].

Зворотній зв'язок із споживачами послуг, які є споживачами адміністративних послуг, має критично важливе значення для оцінки якості. Застосування різних форм зворотного зв'язку дозволяє суб'єкту надання адміністративних послуг отримувати інформацію про інтереси і потреби споживачів послуг, виявляти недоліки обслуговування та визначати напрями для вдосконалення надання послуг відповідно до потреб споживачів. Зазначимо, що підтримання зворотного зв'язку із громадянами з метою дослідження і врахування громадської думки при наданні послуг є невід'ємною складовою діяльності центрів надання адміністративних послуг в країнах ЄС. Моніторинг діяльності таких центрів є обов'язковим, здійснюється муніципальними органами на регулярній основі [97, с.13].

Актуальним в контексті забезпечення високої якості надання адміністративних послуг є питання розробки та впровадження стандартів надання адміністративних послуг. Стандарти якості адміністративних та інших публічних послуг являють собою конкретні вимоги щодо надання публічної послуги, яким повинна відповідати діяльність адміністративного органу й за допомогою яких можна оцінити, наскільки якісно надається та чи інша публічна послуга [96, с.93].

За аналогією із приватним сектором, де щодо обслуговування клієнтів встановлюються «вищі стандарти» (найкращої якості), «мінімальні стандарти» (гірше не повинно бути), можна говорити, що Законом України «Про адміністративні послуги» визначено мінімальні стандарти (вимоги) якості при наданні адміністративних послуг. Це, зокрема, вимоги щодо інформування громадян про адміністративні послуги, порядок та умови їх надання; наявність інформаційних та технологічних карток адміністративних послуг; граничний строк надання адміністративної послуги; час прийому суб'єктів звернень у центрах надання адміністративних послуг, тощо [96, с.93].

В Україні практика встановлення органами державної влади та органами місцевого самоврядування власних стандартів якості надання адміністративних послуг, які були б вище за визначені Законом України «Про адміністративні послуги» вимоги, поки що не набула поширення. Натомість у країнах ЄС органи державної влади та органи місцевого самоврядування розробили та закріпили у нормативно-правових актах стандарти надання послуг ще у 90-х роках минулого століття. Стандарти було розроблено на основі принципів, закладених у хартіях – програмах модернізації державного управління, спрямованих на покращення якості публічних послуг, прийнятих на початку 90-років у Великобританії, Франції, Бельгії та інших європейських країнах [98, с.71]. Отже, стандартизація адміністративних послуг є важливим завданням державної політики у сфері надання адміністративних послуг у короткостроковій перспективі. Наявність стандартів надання адміністративних послуг та чітких критеріїв оцінювання їх якості є найкращим способом забезпечення прав та законних інтересів громадян-споживачів послуг [96, с.93].

Необхідно також відмітити, що організація ефективної роботи ЦНАП та якість надання послуг в центрах значною мірою залежать від зацікавленості та політичної волі керівників органів місцевої влади. Проте робота ЦНАП так само залежить від дотримання центральними органами виконавчої влади вимог чинного законодавства щодо передачі на місцевий рівень повноважень з надання цих послуг. За висновками громадських експертів, найбільший опір щодо передачі повноважень спостерігається з боку Державної міграційної служби та Міністерства внутрішніх справ.

Надання послуг Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру через центри ускладнюється через те, що служба не надала місцевим органам влади, які утворили ЦНАП, доступу до видачі відомостей з Державного земельного кадастру. Загалом, сьогодні до Державного земельного кадастру підключено лише 8 % ЦНАП, до Єдиного державного демографічного реєстру – 2,5 % центрів, що фактично зриває процес децентралізації надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин. Для порівняння: до

Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців та громадських формувань підключено 91,7 % центрів надання адміністративних послуг, до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно – 94,3 % центрів [99, с. 12].

Перетворення ЦНАП на повноцінні інтегровані офіси, де споживачі послуг могли б отримати повний перелік найбільш затребуваних ними послуг, блокується окремими органами влади через створення власних мереж сервісних центрів. Створення відомчих мереж сервісних центрів нівелює ключову ідею розбудови мережі центрів надання адміністративних послуг – надання максимальної кількості найбільш затребуваних споживачами адміністративних послуг в одному місці з метою забезпечення зручності і доступності надання послуг. Окрім цього, фінансування створення відомчих сервісних центрів з державного бюджету призводить до неефективного витрачання бюджетних коштів, які могли б бути спрямовані на розширення мережі інтегрованих офісів – ЦНАП. Особливо актуальною ця проблема є для великих міст, а також для об'єднаних територіальних громад, де кількість центрів надання адміністративних послуг є недостатньою для забезпечення належної територіальної доступності адміністративних послуг.

Схожі проблеми (стягнення додаткових платежів при наданні адміністративних послуг, сумнівна доцільність фінансування створення за рахунок бюджетних коштів, а також зменшення надходжень до місцевих бюджетів) пов'язані із діяльністю нещодавно створених акредитованих суб'єктів, яким після внесених у 2015 р. змін у законодавство було надано право здійснювати повноваження у сфері державної реєстрації бізнесу та нерухомості разом із виконавчими органами міських рад, районними державними адміністраціями та нотаріусами[100].

У 2016 р. було створено два таких суб'єкти – при Київській обласній раді та при Одеській обласній державній адміністрації. На створення акредитованого суб'єкту в Києві було витрачено 22 млн. грн. з обласного бюджету[101]. За оцінками громадських експертів, за кошти, витрачені на

створення акредитованих суб'єктів можна було б зробити по 15-20 належних ЦНАП в районних центрах області і таких чином підвищити рівень доступності адміністративних послуг для мешканців громад [99,с.17]. Отже, пріоритетом бюджетного фінансування має бути розширення мережі ЦНАП.

З часу прийняття Закону України «Про адміністративні послуги» в організаційному та нормативно-правовому забезпеченні функціонування системи надання адміністративних послуг відбулася низка позитивних змін.

Зокрема, було створено мережу центрів надання адміністративних послуг, започатковано делегування повноважень з надання найбільш популярних адміністративних послуг місцевим органам влади, що дозволило наблизити адміністративні послуги до громадян, зробити їх отримання більш зручним.

Утім, у процесі практичної реалізації децентралізації адміністративних послуг виникла низка проблем, пов'язаних із створенням окремими органами виконавчої влади паралельних сервісних мереж.

Подальший розвиток відомчих мереж сервісних центрів дискредитує ключову ідею реформи системи надання адміністративних послуг – принцип «єдиного вікна». Окрім того, отримання адміністративних послуг в таких центрах є більш витратним для громадян, а доцільність їх фінансування з державного бюджету є сумнівною.

Зважаючи на це, пріоритетом бюджетного фінансування у 2018-2020 рр. має стати розширення мережі ЦНАП, а відомчі сервісні центри мають бути інтегровані до існуючої мережі ЦНАП, що дозволить підвищити рівень доступності адміністративних послуг для громад.

Важливе значення для підвищення якості надання адміністративних послуг також має розвиток органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування механізмів зворотного зв'язку із споживачами послуг, розробка на впровадження стандартів надання адміністративних послуг.

## ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

В процесі написання випускної кваліфікаційної роботи зроблено наступні загальні висновки:

1. З'ясовано, що зміст послуги як універсальної правової категорії дозволяє закріпити взаємні права і обов'язки учасників відносин щодо їх надання, незалежно від їхнього правового статусу. Використання терміну «адміністративний» при позначенні послуг дозволяє врахувати мету їх надання, а також зміст функцій, пов'язаних із відповідною діяльністю владних суб'єктів, правову природу таких послуг, яка стосується реалізації управлінської функції через реалізацію її диспозитивних, а не імперативних, основ. Доведено, що діяльність суб'єктів надання послуг у публічно-правовій сфері набуває ознак організаційної, а її зміст трансформується з розпорядчої до діяльності, що полягає у закріпленні взаємних прав та обов'язків у публічно-правовій сфері. Тож логічним є висновок про використання єдиного терміну «адміністративний» стосовно послуг та розкриття його змісту, спираючись на сутність відносин у межах яких відповідна діяльність здійснюється – публічно-правових відносин.

2. Визначено, що державний орган, орган місцевого самоврядування, надаючи адміністративну послугу, тим самим сприяє, допомагає реалізувати фізичній особі-підприємцю чи юридичній особі певне право, уводячи його у суспільний обіг, надаючи йому (праву) легітимне значення діяльності, що має юридичні наслідки. У такому значенні адміністративну послугу слід сприймати не як діяльність з ліцензування, сертифікації, реєстрації, надання різноманітних дозволів, а як діяльність уповноважених державних органів, органів місцевого самоврядування (посадових осіб) щодо сприяння їх здійсненню.

3. Аналіз чинного законодавства України щодо надання адміністративних послуг у підприємництві довів, що: а) застосування у чинному законодавстві базових категорій які не є усталеними у доктрині адміністративного права; б) відсутнє чітке визначення на рівні закону змісту терміну «якість адміністративної послуги»; в) необхідно забезпечити належне правове

регулювання відносин у сфері надання адміністративних послуг, що означає встановлення не тільки регулятивної, а й відповідної охоронної норми; г) врегулювання більшості процедурних питань, зокрема, стандартів надання адміністративних послуг окремими органами виконавчої влади, переліків платних послуг, порядку справляння плати за надання адміністративних послуг переважно підзаконними актами. Виділено проблему забезпечення якості надання адміністративних послуг, яка є системною, а її вирішення передбачає:

- а) формування теоретичних основ сутності адміністративної послуги;
- б) критичний аналіз результатів моніторингу громадських організацій у цій сфері;
- в) розробку державної програми забезпечення якості надання адміністративних послуг;
- г) впровадження у чинне законодавство сформованих пропозицій.

Обґрунтовано недоцільність віднесення соціальних послуг до адміністративних.

4. Адміністративна правосуб'єктність суб'єктів надання адміністративних послуг характеризується як загальна і спеціальна. Загальна – стосується завдань, прав, обов'язків та заборон, встановлених для усіх суб'єктів надання адміністративних послуг як учасників публічно-правових відносин. Спеціальна правосуб'єктність визначається завданнями, правами, обов'язками та заборонами, передбаченими Законом України «Про адміністративні послуги», а також спеціальними законами, якими урегульовано відповідну компетенцію органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування.

5. Сформульовано поняття адміністративної процедури надання адміністративної послуги як сукупності послідовно здійснюваних, визначених законодавством дій уповноважених органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, спрямованих на сприяння легалізації фізичною особою-підприємцем чи юридичною особою конституційно визначеного права, внаслідок здійснення яких такий орган (його посадова особа) приймає правовий акт індивідуальної дії.

Запропоновано поняття адміністративного акту, яке доцільно закріпити у новій редакції Закону України «Про адміністративні послуги».

Адміністративним актом названо правовий акт індивідуальної дії, прийнятий у письмовій чи електронній формі, яким завершується адміністративна процедура надання адміністративної послуги, що спрямований на надання споживачу послуги певного права та закріплення правових можливостей бути учасником правовідносин у сфері діяльності, яка потребує легалізації.

6. Встановлено, що інформаційним забезпеченням надання адміністративних послуг названо діяльність суб'єктів надання таких послуг на підставах та у порядку, визначених законодавством, щодо гарантування об'єктивності, вчасності, повноти надходження інформації, а також захищеності персональних даних з приводу процедур надання адміністративних послуг, внаслідок здійснення яких створюються умови реалізації заявником конституційно визначених прав.

7. Напрямами розвитку законодавства, яке регулюватиме сферу надання адміністративних послуг у підприємстві визначено: а) розмежування адміністративних послуг та дозвільної діяльності, реєстрації, ліцензування, сертифікації та інших видів позитивної управлінської (адміністративної) діяльності; б) законодавча регламентація поняття адміністративної послуги з позицій створення нею умов для реалізації конституційно визначених прав фізичними особами-підприємцями та юридичними особами; в) формування процедур оскарження рішень, дій, бездіяльності суб'єктів надання адміністративних послуг; г) конкретизація строків здійснення процедури надання адміністративних послуг на кожній стадії адміністративної процедури; д) чітке визначення стадій здійснення адміністративної процедури надання адміністративної послуги; е) законодавче закріплення основ формування стандарту надання адміністративної послуги та регламенту надання.

Ці напрямки вдосконалення законодавства у сфері надання адміністративних послуг можуть бути реалізовані шляхом розробки і прийняття Закону України «Про адміністративні послуги» у новій редакції, внесення змін у законодавчі акти, якими урегульовано дозвільну діяльність, реєстрацію та інші позитивні управлінські дії, спрямовані на реалізацію конституційно

визначених прав споживачів послуг. Окрема увага має бути надана змінам до Кодексу України про адміністративні правопорушення з метою вдосконалення адміністративно-деліктного законодавства.

8. Запропоновано конкретні пропозиції щодо внесення змін до чинного Закону України «Про адміністративні послуги», Кодексу України про адміністративні правопорушення. Запропоновано доповнити Главу 15 КУпАП статтями: ст.188-43 «Невиконання або неналежне виконання законних вимог суб'єкта надання адміністративних послуг»; ст. 185-13 «Порушення встановленого порядку надання адміністративних послуг» та визначено відповідну редакцію положень запропонованих статей.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Авер'янов Вадим Борисович. Вибрані наукові праці / [упоряд. Андрійко О. Ф. [та ін.]; [ред. Ю. С. Шемшученко, О. Ф. Андрійко]. Київ, 2011. 448 с.
2. Ільницька Ю. М. Адміністративні послуги в системі функцій органів місцевого самоврядування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Ільницька Юлія Михайлівна; Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2011. 206 с.
3. Писаренко Г. М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Писаренко Ганна Миколаївна; Одеська національна юридична академія. Одеса, 2006. 20 с.
4. Дембіцька С. Л. Правові засади діяльності з надання адміністративних послуг населенню України органами місцевого самоврядування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Дембіцька Сусанна Леонідівна; Львівський державний університет внутрішніх справ. Львів, 2010. 184 с.
5. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т. / [голов. редкол.: Авер'янов В. Б. [та ін.]. Харків, 2007. 592 с.
6. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / [авт. упоряд. В. П. Тимощук]; ред. І. Б. Коліушко. Харків, 2003. 496 с.
7. Курс адміністративного права України: підруч. / [В. К. Колпаков та ін.]; ред. В. В. Коваленко. Київ, 2012. 808 с.
8. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України: Академічний курс: підруч. / Коломоєць Т. О. Київ, 2011. 576 с.
9. Котюк І. Адміністративні послуги як категорія адміністративного права / І. Котюк // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. 2010 р. С. 104–107

10. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI: за станом на 14 трав. 2013 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314 (із змінами).
11. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256
12. Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 27.01.2010 р. № 66: за станом на 24 квіт. 2013 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – 6. — Ст. 260 (із змінами).
13. Завірюха Г. С. Дозвільні процедури у сфері підприємницької діяльності (адміністративно-правовий аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Завірюха Ганна Сергіївна; Держ. НДІ М-ва внутр. справ України. Київ, 2011. 20 с.
14. Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 20.02.2013 р. № 118 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 16. – Ст. 557
15. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI: за станом на 04 лип. 2013 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – № 76. – Ст. 3067 (із змінами).
16. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 р. № 90-р // Офіційний вісник України. – 2006. – № 7. – Ст. 376.
17. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. –1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122 (із змінами).
18. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446 (із змінами).

19. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 436-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 462 (із змінами).
20. Правові основи формування та функціонування органів державної влади у контексті євроінтеграції: моногр. / [Ю. П. Битяк [та ін.]; [ред. Ю. П. Битяк, О. Г. Данильян]. Харків, 2010. 384с.
21. Про соціальні послуги: Закон України від 19.06.2003 р. № 966-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 45. – Ст. 358.
22. Капаров С. Г. Стандарты предоставления государственных услуг - новый этап административной реформы в Казахстане [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?>
23. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / [авт. упоряд. В. П. Тимощук]; ред. І. Б. Коліушко. К.: Факт, 2003. 496 с.
24. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523 (в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України [від 11 жовтня 2017 р. № 782-р](#)) [Електронний ресурс] // Режим доступа: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/ru/523-2014-%D1%80/page>
25. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 06.09.2005 № 2806-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 48. – Ст. 483 (із змінами).
26. Денисюк Д. С. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності ДАІ МВС України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Денисюк Денис Станиславович; Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2010. 192 с.
27. Лихачов С. В. Дозвільне провадження в адміністративному процесі: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Лихачов Сергій Васильович; Ун-т внутр. справ. Харків, 2001. 20 с.

28. Романяк М. М. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності у сфері забезпечення екологічної безпеки: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Романяк Михайло Михайлович; Національний університет ДПС України. Ірпінь, 2010. 183 с.
29. Солошкіна І. В. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності щодо підприємництва: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Солошкіна Ірина Володимирівна; Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2006. 195 с.
30. Харитонов О. В. Дозвільна система в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Харитонов Олексій Вікторович; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2004. 197 с.
31. Вітвіцький С. С. Державний контроль у сфері ліцензійної діяльності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Вітвіцький Сергій Сергійович; Національний ун-т внутрішніх справ. Харків, 2004. 18 с.
32. Ластовецький А. С. Організаційно-правові засади регулювання підприємницької діяльності в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Ластовецький Андрій Станіславович; Нац. акад. держ. податк. служби України. Ірпінь, 2005. 220 с.
33. Шестак Л. В. Ліцензування як адміністративно-правовий інститут: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Шестак Лілія Володимирівна; Національна академія держ. податкової служби України. — Ірпінь, 2005. — 18 с.
34. Юшкевич О. Г. Проведення у справах про державну реєстрацію фізичних осіб-підприємців: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Юшкевич Олена Геннадіївна; Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2007. 230 с.
35. Гуменюк В. А. Адміністративно-правове регулювання здійснення органами внутрішніх справ дозвільної системи: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Гуменюк Володимир Анатолійович; Ун-т внутр. справ. Харків, 1999. 210 с.

36. Кириченко І. Г. Адміністративно-правовий порядок забезпечення розрешительної системи / Кириченко І. Г. Київ, 1989. 208 с.
37. Ткаченко В. І. Адміністративно-процедурні провадження у дозвільній системі в Україні: шляхи вирішення проблемних питань: моногр. / Ткаченко В. І. Луганськ, 2006. 344 с.
38. Шпомер А. І. Ліцензування господарської діяльності (господарсько-правовий аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04 / Шпомер Алла Іванівна; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2006. 20 с.
39. Тимощук В. П. Оцінка якості адміністративних послуг / В. П. Тимощук, А. В. Кірмач . Київ, 2016. 88с.
40. Від системи управління якістю до надання якісних послуг платникам податків [Електронний ресурс] // Офіційний портал Державної фіскальної служби України. — Режим доступу до док : <http://sfs.gov.ua/>
41. Ніколаєнко К. В. Адміністративні послуги як різновид публічних послуг / К. В. Ніколаєнко // Держава і право. Випуск 47. 2010. С. 269–274
42. Соловійова О. М. Види адміністративних послуг [Електронний ресурс] / О. М. Соловійова // Право та управління. — 2016. — № 1. — С.423–431. — Режим доступу до док.: [www.nbuuv.gov.ua/e-journals/.../11comvap.pdf](http://www.nbuuv.gov.ua/e-journals/.../11comvap.pdf).
43. Завальна Ж. В. Адміністративні послуги як функція органів місцевого самоврядування: моногр. / Ж. В. Завальна, О. О. Ільницька. Суми, 2012. 188 с.
44. Системи управління якістю. Основні положення та словник (ISO 9000:2000; IDT). Київ, Держстандарт України, 2001. 40 с.
45. Порядок державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2015 р. № 1127 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 553) [Електронний ресурс] // Режим доступу до док : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/553-2016-%D0%BF>

46. Про розмір плати за видачу свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю: постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. № 639 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 45. – Ст. 1856 (із змінами).
47. Жуковська А. Ю. Шляхи підвищення якості адміністративних послуг органів виконавчої влади / А. Ю. Жуковська // Економічний простір. 2015. С. 82–91.
48. Оцінки населенням України якості надання адміністративних послуг [Електронний ресурс]: Веб-сайт Фонд Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва. – Режим доступу до док.: <http://dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/nnihihui.htm>.
49. Архипов С. И. Субъект права: теоретическое исследование / Архипов С. И. СПб: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. 469 с.
50. Алексеев С. С. Право: азбука теория – философия: Опыт комплексного исследования / Алексеев С. С. Москва, 1999. 712 с.
51. Комаров С. А. Общая теория государства и права: учеб. / Комаров С. А. Москва, 1998. 416 с.
52. Скакун О. Ф. Теория права и государства: учеб. / О. Ф. Скакун, Н. К. Подберезский. Харків, 1997. 496 с.
53. Бачун О. В. Правовий статус суб'єктів адміністративного судочинства: дис. ... канд.юрид.наук: 12.00.07/ Бачун Олег Володимирович; Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2010. 206 с.
54. Примірне положення про центр надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 року №118 [Електронний ресурс] // Режим доступу до док : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-%D0%BF>
55. Про затвердження плану заходів щодо реформування системи надання адміністративних послуг: розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 р. № 1076-р // Урядовий кур'єр. — 2011. — 11. — № 202.

56. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
57. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. / Демський Е. Ф. Київ, 2008. 496 с.
58. Миколенко О. І. Теорія адміністративного процедурного права: моногр. / Миколенко О. І. Харків, 2010. 336 с.
59. Демократичні засади державного управління та адміністративне право: моногр. / [Ю. С. Шемшученко [та ін.]; ред. В. Б. Авер'янов. Київ, 2010. 496 с.
60. Тихомиров Ю. А. Административные процедуры: доктрина и практика / Ю.А. Тихомиров // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / [ред. Т. Я. Хабриева, Ж. Марку]. Москва, 2011. 320 с.
61. Кузьменко О. В. Процесуальні категорії адміністративного права: моногр. / Кузьменко О. В. Львів, 2004. 232 с.
62. Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Лагода Олександр Сергійович; Національний університет ДПС України. Ірпінь, 2007. 189 с.
63. Машаров И. М. Административно-публичная деятельность в России. Проблемы правового регулирования: моногр. / Машаров И. М. Москва, 2009. 239 с.
64. Юридическая процессуальная форма. Теория и практика / [Н. В. Витрук [та ін.]; [ред. В. М. Горшенев, П. Е. Недбайло]. Москва, 1976. 279 с.
65. Адміністративне право: підруч. / [ред. Битяк Ю. П. [та ін.] — Харків, 2013. 656 с.
66. Проект Адміністративно-процедурного кодексу (2003 рік) [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Центру політико-правових реформ. — Режим доступу до сайту: <http://www.pravo.org.ua/index.php/2010-03-06-00-08-13/2010-03-06-00-25-56/98-administrative-procedural-code-of-ukraine-ua>

67. Пухтецька А. А. Адміністративна процедури: питання кодифікації вітчизняного законодавства [Електронний ресурс] / А. А. Пухтецька // Часопис Київського університету права. – 2009. – №3. – С. 97–104. – Режим доступу до журн.: [www.kul-lib.narod.ru/bibl.../CHAS09\\_97.p](http://www.kul-lib.narod.ru/bibl.../CHAS09_97.p)

68. Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги: постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. № 44 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 9. – Ст. 333.

69. Конституція України 31.03.1997 р. № 431/1997: за станом на 01 лют. 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30 – Ст. 141 (із змінами).

70. Бусел В. Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови: 170 000 слів і словосполучень / Бусел В. Т. Ірпінь, 2004. 1440 с.

71. Новий тлумачний словник української мови: у 4 т. Т. 2: Ж – О / укл. В. Яременко, О. Сліпушко. Київ, 1999. 911 с.

72. Про інформацію: Закон України від 02.11.1992 р. № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

73. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. 435-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 461.

74. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть общая: учеб. / [ред. А. П. Коренев]. Москва, 2002. 309 с.

75. Інформаційне забезпечення управлінської діяльності в умовах інформатизації: організаційно-правові питання теорії і практики: моногр. / [ред. Р. А. Калюжний, В. О. Шамрай]. Київ, 2002. 296 с.

76. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 04.02.1998 р. № 74/98-ВР // Офіційний вісник України. –1998. – № 10. – Ст. 375.

77. Про затвердження Інформаційних карток адміністративних послуг: наказ Державної фіскальної служби України від 14.06.2014 р. № 161 // Головбух. – 2014. – 08. – № 31

78. Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги: постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. № 44 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 9. – Ст. 333.

79. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.01.2013 р. № 13: за станом на 11 лип. 2013 р. // Офіційний вісник України. – 2013 р. – № 4. – Стор. 9.

80. Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. № 57 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 9. – Ст. 339.

81. Про запобігання корупції: Закон від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII [Електронний ресурс] // Режим доступу до док :<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

82. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III: за станом на 04 лип. 2013 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27 (із змінами).

83. Про оскарження Порядку оформлення та видачі дозволів на поїздки по територіях іноземних держав при виконанні перевезень пасажирів і вантажів автомобільним транспортом у міжнародному сполученні: постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 05.06.2013 р. № 826/2972/13-а [Електронний ресурс]. – Режим доступу до док.: система інформаційно-правового забезпечення «Ліга-Закон» станом на 02.09.2013 р.

84. Інформація щодо центрів надання адміністративних послуг у регіонах України (станом на 01.01.2018). Мінекономрозвитку, 27. 01. 18. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=ukUA&tag=InformatsiiaSchodoTsentrivNadanniaAdministrativnikhPoslugURegionakhUkraini-stanomNa15-04-2014>

85. Звіт про розвиток Центрів надання адміністративних послуг у 2016 р. Інформація подана станом на 01.01.2018 згідно звіту МЕРТ, який опубліковано на [me.go.ua](http://me.go.ua). 14.02.2018. Новини порталу. Єдиний державний портал

адміністративних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://issuu.com/mineconomdev/docs/f96f86420b2e80>

86. Моніторинг центрів надання адміністративних послуг у розрізі регіонів України. 25.01.2018. Мінекономрозвитку, 27.01.2018 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk->

87. Роль громадськості в покращенні якості адміністративних послуг: [на правах рукопису, Центр політико-правових реформ]. Київ, 2016. С. 16

88. Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні: Розпорядження КМУ від 16 листопада 2016 р. № 918-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-%D1%80>

89. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження КМУ від 24 червня 2016 р. № 474-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>

90. Єдиний державний портал адміністративних послуг. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://posluga.gov.ua/>

91. Моніторинг прогресу реформ 2017. Реформа державного управління. Національна рада реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://reforms.in.ua/ua/system/files/reports/full\\_web\\_02\\_2017.pdf](http://reforms.in.ua/ua/system/files/reports/full_web_02_2017.pdf)

92. Про затвердження Порядку інтеграції інформаційних систем державних органів та органів місцевого самоврядування до Єдиного державного порталу адміністративних послуг: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України та Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 08.09.2016 № 1501/248 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1315-16>

93. Реєстрація місця проживання: виклики для держави та наслідки для суспільства. Київ, 2017. С. 32

94. Про затвердження плану заходів, спрямованих на реалізацію деяких засад державної внутрішньої політики щодо окремих районів Донецької та

Луганської області, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження: Розпорядження КМУ від 11 січня 2017 р. № 8-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/8-2017-%D1%80>

95. Моніторинг центрів надання адміністративних послуг у розрізі регіонів України. Міністерство економічного розвитку і торгівлі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/>

96. Легеза Є. О. Оцінювання якості надання публічних послуг в Україні. / Є. О. Легеза // Вісник ЗНУ, 2016. №1. С. 92-98

97. Михайлюк Я. Б. Адміністративні послуги у країнах європейського союзу та Україні (порівняльно-правовий аспект): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Я. Б. Михайлюк. Запоріжжя, 2016. 20 с.

98. Джига Т. Реформування сфери надання адміністративних послуг в контексті розбудови «сервісної» держави в Україні / Т.Джига // Актуальні проблеми державного управління, 2014. Вип. 3 (59). С. 70-74

99. Роль громадськості в покращенні якості адміністративних послуг: [на правах рукопису, Центр політико-правових реформ]. Київ, 2016 р. С. 12, 18

100. Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»: Закон України від 26 лист. 2015 р. № 834-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/834-19/conv/print>

101. Тимошук В. Щодо ЦНАП та акредитованих суб'єктів / В.Тимошук Адміністративні послуги / Центри надання адміністративних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravo.org.ua/ua/news/20871736-schodo-tsnap-ta-akreditovanih-subektiv>