

*Фуглевич К. А.,**аспірант кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

ПРАВОВИЙ СТАТУС ЦЕНТРУ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Анотація. У статті на основі законодавства та думок вчених в галузі адміністративного права досліджуються питання правового статусу Центру надання адміністративних послуг, акцентується, що за допомогою держави має бути створена ефективна та різнопланова система діяльності Центрів надання адміністративних послуг, а також наголошується, що на сьогодні немає якогось єдиного, однозначного підходу до поняття правового та адміністративно-правового статусу, вчені, погляди яких ми дослідили в даній науковій праці, мають свої думки з цього приводу, що, безперечно, містять «раціональне зерно».

Ключові слова: адміністративні послуги, статус, правовий статус, адміністративно-правовий статус, Центр надання адміністративних послуг, права, завдання, правове становище, компетенція.

Постановка проблеми. У сучасних умовах Україна прагне стати членом Європейського Союзу, держави якого вже досить давно виробили дієву систему стандартів із здійснення органами виконавчої влади завдань та функцій, що орієнтують свій вектор на забезпечення прав і свобод громадян та юридичних осіб. Йдучи обраним шляхом інтеграції до європейської спільноти Україна має відповідати світовим вимогам не лише в галузі економіки, але й у соціальній сфері, зокрема розвивати інститут демократії, надавати соціальні гарантії та послуги для громадян тощо. Відповідно до ст. 3 Конституції України, людина, її життя й здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1].

Хотілося б підкреслити, що у ст. 1 Конституції України наша держава також проголошена соціальною державою, отже пріоритетом сучасної політики та державного регулювання в першу чергу є соціальна направленість, що відіграє в наш час досить важливу роль. Підсумовуючи, слід зазначити, що така ситуація призвела до численних наукових диспутів, а також зацікавленості наукової спільноти в питаннях щодо ролі держави в забезпеченні дотримання прав і свобод людини і громадянина, а також функціонування громадянського суспільства. Саме за допомогою держави має бути створена ефективна та різнопланова система діяльності Центрів надання адміністративних послуг. Як уявляється, заявлена в цій статті проблема є такою,

що потребує подальших теоретичних розробок. Побудова в сучасній Україні правової демократичної соціальної держави з ефективною ринковою економікою, розвиток громадянського суспільства потребують вирішення багатьох актуальних правових питань щодо визначення статусу Центру надання адміністративних послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Питання, що стосуються дефініції та структури адміністративного статусу, завжди привертало увагу вчених як в галузі адміністративного права, так і інших галузей права, зокрема у своїх працях споріднених питань торкалися такі вчені, як Л. Біла-Тіунова, С. Буткевич, В. Василенко, М. Золотарьова, Д. Каблов, С. Ківалов, Л. Крупнова, В. Миколенко, Н. Янюк і багато ін. [2; 3; 4; 5; 6]. Аналізом правового та адміністративно-правового статусу займалися також А. Авторгов, М. Івчук, Б. Лазарев, В. Майоров, С. Мандрик, А. Подоляка, Б. Романюк, О. Скакун, А. Стародубцев, Ю. Шемшученко та ін., але вони безпосередньо не ставили собі за мету здійснити аналіз правового статусу Центру адміністративних послуг, а досліджували інші, більш широкі або суміжні категорії [7, с. 86; 8, с. 124; 9 с. 377; 10, с. 78; 11, с. 15]. У ракурсі цього дослідження хотілося б зазначити, що науковці в своїх працях також звертали свою увагу на адміністративно-правовий статус політичних партій; посадової особи податкової міліції; керівників органів виконавчої влади; державних інспекцій в Україні; громадських організацій тощо, ця проблематика цікавила таких провідних вчених, як Г. Глибіна, Є. Додіна, С. Константинов, Н. Лебідь, В. Мозоль та інші [12; 13; 14]. Однак, не дивлячись на таку велику кількість наукових праць у цьому напрямку, монографічні дослідження щодо правового статусу Центру надання адміністративних послуг відсутні, тому слід детальніше розглянути цю тематику.

Мета статті. Метою цієї статті є дослідження теоретико-методологічних підходів до поняття правового статусу Центру адміністративних послуг, узагальнення різних наукових підходів щодо визначення правового та адміністративно-правового статусу в цій сфері та виокремлення концептуальних основ для формування основних положень правового статусу Центру адміністративних послуг в Україні. Для досягнення зазначеної вище мети слід розв'язати такі завдання: з'ясувати різні підходи науковців щодо визначення правового та адміністративно-правового статусу в сучасній юриспруденції; детально розглянути визначен-

ня правового та адміністративно-правового статусу; порівняти підхід до даної дефініції в працях різних вчених; визначити прогресивні положення в подальшому розвитку правового статусу Центру адміністративних послуг.

Виклад основного матеріалу. Як уявляється, особливу вагомість для розкриття заявленої на початку статті проблематики становить категорія правового статусу. Слід зазначити, що перш, ніж зосередити свою увагу на понятті статусу в адміністративному праві, слід дослідити дану дефініцію в юридичній науці в цілому. При цьому слід акцентувати увагу на тому, що у тлумачносу словнику української мови, слово «статус» визначається як певний стан чого-небудь (становище, стан.) [15, с. 420]. У загальному розумінні під статусом (від латинського status – «положення, становище») розуміється правове положення (сукупність прав і обов'язків) фізичної чи юридичної особи. Таке поняття статусу підтверджується вченими (Ю. Шемшученко, М. Зюблюк, В. Горбатенко) у юридичній енциклопедії [16, с. 626]. Вони визначають поняття правового статусу як сукупності прав і обов'язків фізичних та юридичних осіб.

Якщо звернутися до наукових праць А.А. Стародубцева, то в них учений виокремлює такі блоки у правовому статусі: а) цільовий; б) структурно-організаційний; в) функції та повноваження; г) функціональний; д) відповідальність [7, с. 86]. Б. Лазарєв влучно зазначає, що правовий статус передбачає відповіді на такі питання: органом якого рівня є той чи інший орган, до якого виду органів він належить; яке офіційне найменування органу; хто його утворює, формує особовий склад; кому він підпорядкований, підзвітний, підконтрольний; хто може скасувати, призупинити, змінювати і опротестувати його акти; яка юридична сила актів цього органу; які джерела фінансування; чи має він права юридичної особи [8, с. 124].

Звертаючись до інших праць, слід зазначити, що у контексті людиноцентричного спрямування сучасного вітчизняного адміністративного права В.Б. Авер'янов констатує, що існують найстабільніші характеристики правового статусу (вид керуючого суб'єкта, його підлеглість, генеральні цілі, базові повноваження тощо) та «гнучкіші» його компоненти (окремі завдання, конкретні права та обов'язки, зв'язки з іншими структурними одиницями тощо) [17, с. 105]. Деякі вчені під правовим статусом розуміють сукупність прав і свобод, обов'язків і відповідальність, що встановлюють правовий стан органу чи конкретної особи в суспільстві [18, с. 217].

Як уявляється, потребують ґрунтовного розгляду та є досить проблемними в науці адміністративного права питання про виокремлення елементного складу адміністративно-правового статусу суб'єкта адміністративного права, через те, що вчені виокремлюють різну їх кількість. ґрунтовно проаналізувавши їхні праці слід відмітити, що у Ю. Тихомирова – мета, порядок утворення й функціонування державних органів, основні завдання й напрямки їх діяльності, форми відносин [19, с. 119], у С. Стеценка – це права, обов'язки, гарантії їх реалізації [20, с. 90]; у

В. Колпакова – права та обов'язки [21, с. 194]; у Є. Охотського – обов'язки, права, обмеження, гарантії, економічне забезпечення [22, с. 54]; Ю. Битяк – права та обов'язки, гарантії та відповідальність [23, с. 43]; І. Бачило визначає правомочність, відповідальність, права та обов'язки [24, с. 56]; провідний учений у галузі адміністративного права В. Авер'янов виділяє «найстабільніші характеристики правового статусу (вид керуючого суб'єкта, його підлеглість, генеральні цілі, базові повноваження тощо) та гнучкіші компоненти статусу (окремі завдання, конкретні права та обов'язки, зв'язки з іншими структурними одиницями тощо)» [17, с. 105].

Слід також зазначити, що деякі вчені ставлять знак рівності між такими юридичними категоріями, як «правовий статус» та «правове становище», тобто ототожнюють їх. Це підтверджується думкою, М. Бояринцевої, яка в своїх працях акцентує увагу на тому, що «практика свідчить, що в законодавстві категорії «правовий статус» і «правове положення» (становище) не розрізняються. Ці терміни вживаються в одному й тому ж значенні, їх тотожність впливає зі значення слова статус. Ще одним підтвердженням такого висновку є тлумачення етимології слів положення, становище, статус [25, с. 85].

У деяких наукових працях правове положення ототожнюється з компетенцією чи з повноваженнями, але з цим важко погодитися, оскільки ці категорії є елементами правового статусу. Зазначені думки досить влучно підтверджує в своїх роботах А. Подоляка, що досліджував адміністративно-правовий статус Державної автомобільної інспекції МВС України. У його працях зазначається, що елементами адміністративно-правового статусу ДАІ є компетенція, правозастосування, юридична відповідальність [11, с. 15].

Аналіз поглядів різних учених щодо дефініції «правового статусу», співвідношення понять «правовий статус» та «правове положення», «правовий статус і компетенція» дає підстави для дослідження поняття та змісту адміністративно-правового статусу Центру адміністративних послуг, що має важливе значення в розрізі окреслених у цій науковій статті питань.

Згідно з чинним законодавством України, Центр надання адміністративних послуг (далі – Центр) – це постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ виконавчого органу міської, селищної ради або Київської, Севастопольської міської державної адміністрації, районної, районної у містах Києві, Севастополі державної адміністрації, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг. Центри утворюються при міських радах (їх виконавчих органах) міст обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення, Київській, Севастопольській міських, районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій. У населених пунктах, які є адміністративними центрами областей, районів і Автономної Республіки Крим, а також у містах Києві та Севастополі Центри утворюються за рішенням відповідних селищних або

міських рад і можуть забезпечувати надання адміністративних послуг, у тому числі відповідними обласними, районними та міськими державними адміністраціями, на основі узгоджених рішень [26].

З метою забезпечення належної доступності адміністративних послуг можуть утворюватися територіальні підрозділи Центру [26]. У разі утворення Центру як постійно діючого робочого органу для здійснення матеріально-технічного та організаційного забезпечення діяльності Центру у структурі відповідної міської ради, міської, районної державної адміністрації утворюється відповідний структурний підрозділ (виконавчий орган), на який покладаються керівництво та відповідальність за організацію діяльності такого центру [26].

Слід відмітити, що перелік адміністративних послуг, які надаються через Центр, визначається органом, який прийняв рішення про утворення центру надання адміністративних послуг. При цьому перелік адміністративних послуг, які надаються через Центр, має включати адміністративні послуги органів виконавчої влади, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України [26]. Водночас на основі узгоджених рішень із суб'єктами надання адміністративних послуг через Центр також можуть надаватися інші адміністративні послуги [26]. Окрім зазначеного, за рішенням органу, який утворив Центр, у такому Центрі також може здійснюватися прийняття звітів, декларацій, скарг [26].

Адміністративно-правовий статус визначається, насамперед, через основні завдання Центру, якими є: 1) організація надання адміністративних послуг у найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань суб'єктів звернень; 2) спрощення процедури отримання адміністративних послуг та поліпшення якості їх надання; 3) забезпечення інформування суб'єктів звернень про вимоги та порядок надання адміністративних послуг, що надаються через адміністратора.

Важливо зазначити, що Центром забезпечується надання адміністративних послуг через адміністратора шляхом його взаємодії із суб'єктами надання адміністративних послуг. Важливого значення набуває також у даному випадку посада адміністратора Центру. Адміністратор призначається на посаду та звільняється з посади головою місцевої держадміністрації, міським або селищним головою. При цьому кількість адміністраторів, які працюють у Центрі, визначається органом (посадовою особою), що прийняв рішення про утворення центру. Адміністратор має іменну печатку (штамп) із зазначенням його прізвища, імені, по батькові та найменування центру. Завдання та права адміністратора чітко прописані в Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг» [27].

Закон України «Про адміністративні послуги» для своєї повноцінної реалізації вимагає великої кількості інших нормативних актів, тому його положеннями передбачено, що до парламенту слід внести проекти законів про перелік адміністративних послуг та плату

(адміністративний збір) за їх надання, про внесення змін до кодексу про адміністративні правопорушення у зв'язку з прийняттям закону про адміністративні послуги. Сучасне законодавство у сфері надання адміністративних послуг ще потребує подальшого вдосконалення, на наш погляд, з плином часу все буде зроблено.

На погляд І.В. Єдгарової виконання державними службовцями сервісних функцій – надання адміністративних послуг, які є частиною сфери публічних послуг, – визначено у законодавчому полі України в рамках положень останніх законодавчих новацій в сфері державної служби [28, с. 246]. На погляд М.М. Шапоренка, з яким варто погодитися, потребують закріплення у Адміністративно-процедурному кодексі України найважливіші принципи здійснення адміністративних процедур і прийняття процедурних рішень в рамках адміністративного провадження [29, с. 247]. Звичайно, у тому числі також і ті положення та принципи, які стосуються адміністративних послуг в сучасній Україні.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. На підставі проведеного аналізу можна зробити підсумок про те, що на теперішній час немає єдиного, однозначного підходу до поняття правового та адміністративно-правового статусу, вчені, погляди яких досліджено у цій науковій праці, мають свої думки з цього приводу, що безперечно містять «раціональне зерно» і мають право на життя. Хотілося б підкреслити, що з прийняттям Закону України «Про адміністративні послуги» важливого значення набуває розуміння правового статусу Центру надання адміністративних послуг. Основні положення його правового статусу визначено чинним Законом.

Оскільки теорія адміністративних послуг, до якої входять питання правового статусу Центру надання адміністративних послуг, на теперішній час, має вигляд концепції, а не розробленої теорії, звичайно, як уявляється, є необхідність у подальших поглиблених дослідженнях цього напрямку. Ще одним напрямком наукових розробок є проблематика виокремлення ефективних стандартів надання адміністративних послуг, реєстру адміністративних послуг, а також контролю за наданням адміністративних послуг.

Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Ківалов С.В. Адміністративне право України : навч.-метод. посібник. / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. – 2-ге вид., перероб. і доп. – Одеса : «Юридична література», 2002. – 312 с.
3. Золотарьова М.К. Адміністративно-правовий статус державних податкових інспекцій в Україні : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / М.К. Золотарьова – Дніпропетровськ, 2009. – 18 с.
4. Василенко В.М. Адміністративно-правовий статус працівників ветеринарної міліції : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В. М. Василенко – Х., 2009. – 19 с.
5. Буткевич С.А. Адміністративно-правовий статус Державного комітету фінансового моніторингу України : автореф. дис. ...

- на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / С. А. Буткевич. – Дніпропетровськ, 2009. – 18 с.
6. Алексійчук М.М. Адміністративно-правовий статус міського районного органу внутрішніх справ : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / М.М. Алексійчук. – Київ, 2009. – 20 с.
 7. Стародубцев А.А. Організаційно-правові питання діяльності інспекцій особового складу щодо зміцнення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Андрій Андрійович Стародубцев. – Х., 1999. – 185 с.
 8. Лазарев Б. М. Компетенція органів управління : правові проблеми оформлення і реалізації / Б. М. Лазарев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 280 с.
 9. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник / О.Ф. Скакун. – Харків : Консул, 2001. – 656 с.
 10. Мандрик С.І. Адміністративно-правовий статус вищих навчальних закладів МВС України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Сергій Іванович Мандрик. – Х., 2010. – 207 с.
 11. Подоляка А.М. Адміністративно-правовий статус Державної автомобільної інспекції МВС України : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / А.М. Подоляка – Харків, 2004. – 17 с.
 12. Глибіна Г.М. Адміністративно-правовий статус політичних партій та механізми забезпечення його реалізації : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Ганна Миколаївна Глибіна. – Запоріжжя, 2011 – 16 с.
 13. Лебідь Н.В. Адміністративно-правовий статус державних інспекцій в Україні : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Наталія Володимирівна Лебідь. – Харків, 2008 – 20 с.
 14. Додіна Є.Є. Адміністративно-правовий статус громадських організації в Україні : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Є.Є. Додіна. – Одеса, 2002 – 17 с.
 15. Новий глумачний словник української мови : у 3 т. / [укл. В. Яременко, О. Сліпушко]. – К. : Вид-во Аконті, 2003. – Т. 2. : К-У. – 927 с.
 16. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [ред.-упоряд. Ю.С. Шемшученко]. – К. : ТОВ «Видавництво «Українська енциклопедія» імені М.П. Бажана, 1998. – Т. 3. – 672 с.
 17. Авер'янов В.Б. Фактори централізації і децентралізації у структурно-функціональній організації апарату державного управління / В.Б. Авер'янов // Державне управління в Україні: централізація і децентралізація : монографія / відп. ред. Н.Р. Нижник ; кол. авт.: В.Б. Авер'янов, І.А. Грицяк, С.Д. Дубенко та ін. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 242 с.
 18. Теорія государства и права : учебник / под ред. М.М. Рассолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2001. – 640 с.
 19. Тихомиров Ю.А. Управление делами общества : Субъекты и объекты управления в социалистическом обществе / Ю.А. Тихомиров. – М. : Мысль, 1984. – 223 с.
 20. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С.Г. Стеценко. – К. : Атака, 2008. – 624 с.
 21. Колпаков В.К. Поняття адміністративної правосуб'єктності та адміністративно-правового статусу / В.К. Колпаков // Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. – Т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004. – С. 191–195.
 22. Государственная служба: теория и организация : курс лекций / под общ. ред. Охотского Е.В., Игнатова В.Г. – Ростов н/Д : Феникс, 1998. – 640 с.
 23. Битяк Ю.П. Державна служба та розвиток її демократичних основ / Ю.П. Битяк. – Х. : Укр. Юрид. акад., 1990. – 74 с.
 24. Бачило И.Л. Функции органов управления: Правовые проблемы оформления и реализации / И.Л. Бачило. – М. : Юрид. лит., 1976. – 198 с.
 25. Глумачний словник української мови / уклад.: Ковальова Т.В., Коврига Л.П. – Х. : Синтекс, 2005. – 672 с.
 26. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
 27. Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 р. № 118 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
 28. Єдгарова І.В. Організаційно-методичні засади планування моніторингу діяльності державних службовців з надання публічних послуг / І.В. Єдгарова // Держава і право. – 2012. – № 47. – С. 245–250.
 29. Шапоренко М.М. Проблеми правового регулювання реалізації прав одержувачів адміністративних послуг в Україні / М.М. Шапоренко // Митна справа. – 2012. – № 1(79) частина 2, книга 1. – С. 243–248.
 30. Циндря В.М. Організаційно-правові засади надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ України : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Володимир Миколайович Циндря – Київ, 2011. – 21 с.

Фуглевич К. А. Правовой статус Центра предоставления административных услуг

Аннотация. В статье на основе законодательства и мнений ученых в области административного права исследуются вопросы правового статуса Центра предоставления административных услуг, акцентируется, что с помощью государства должна быть создана эффективная и разноплановая система деятельности Центров предоставления административных услуг, а также отмечается, что на сегодня нет какого-то единого, однозначного подхода к понятию правового и административно-правового статуса, ученые, взгляды которых мы исследовали в данной научной работе имеют свои мысли по этому поводу, что безусловно содержат «рациональное зерно».

Ключевые слова: административные услуги, статус, правовой статус, административно-правовой статус, Центр предоставления административных услуг, права, задачи, правовое положение, компетенция.

Fuglevich K. The legal status of the Centre of administrative services

Summary. On the basis of the law and the opinions of the scholars in the field of administrative law explores the legal status of the Centre of administrative services, emphasized that with the help of the state should be an effective and diverse system of Centers for the provision of administrative services and also noted that today there is no single, uniform approach to the concept of legal, administrative and legal status, the researchers whose views we investigated in this research work have their own thoughts on the matter, which certainly contain a «grain of truth».

Key words: administrative services, status, legal status, administrative and legal status, the Centre of administrative services, rights, objectives, and legal status, competence.