

УДК 342.25(477)

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-9660-2019-3\(5\)-218-234](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2019-3(5)-218-234)

Калиновський Богдан Валерійович,

доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри конституційного права та прав людини, Національна академія внутрішніх справ, 03035, м. Київ, пл. Солом'янська, 1, тел.: 38 (067) 9470885, e-mail: kalinbogdan@ukr.net

ORCID: 0000-0001-9654-0201

Кулик Тетяна Олександрівна,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права та прав людини, Національна академія внутрішніх справ, 03035, м. Київ, пл. Солом'янська, 1, тел.: 093-958-92-87, e-mail: tatyanaikulik84@gmail.com

ORCID: 0000-0001-7338-8366

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ СИСТЕМИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Анотація. Обґрунтовано, що основи для побудови ефективного механізму функціонування системи органів місцевої публічної влади, та забезпечення надання ними адміністративних послуг, лежать в площині саме конституційного рівня забезпечення. Головною метою запровадження системи надання адміністративних послуг є перебудова існуючої системи взаємовідносин між людиною та органами публічної влади, спрямована на полегшення процедур розгляду звернень громадян, та забезпечення оперативного прийняття рішень індивідуального характеру відповідними органами публічної влади. Реформа щодо децентралізації, що в рамках Євроінтеграційних процесів розпочата в Україні, на жаль не реалізована на сьогоднішній день, безумовно наділяє саме місцевий рівень органів публічної влади більшою відповідальністю. Удосконалення системи надання адміністративних послуг має забезпечити, як реалізацію та гарантування прав і свобод людини і громадянина, так і оптимізацію організації та функціонування місцевих органів публічної влади.

Запропоновано під конституційними засадами системи надання адміністративних послуг органами місцевої публічної влади розглядати систему конституційно-правових норм та принципів, які визначають порядок реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, шляхом звернення до місцевих органів публічної влади та отримання результату у вигляді адміністративних послуг. Конституційними засадами системи надання адміністративних послуг місцевими органами публічної влади є в першу чергу норми Конституції України, які встановлюють,

що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, ці норми закріплені, зокрема у ст. ст. 3, 8, 21, Основного Закону. Норми конституції є орієнтиром для формування з урахуванням них апарату держави, наділення органів державної влади та органів місцевого самоврядування повноваженнями, та відображають те, що будь-яка діяльність органу публічної влади має бути в першу чергу спрямована на забезпечення прав і свобод людини і громадянина, забезпечення такого стану суспільних відносин, за якого можливе задоволення потреб та інтересів всіх людей в суспільстві.

З'ясовано, що питання реєстрації фізичних осіб-підприємців, юридичних осіб, громадських організацій, пов'язані із реєстрацією місця проживання, отримання паспорту громадянина України, пов'язані із власністю на нерухоме майно, користуванням земельними ділянками, будівництвом здійснюється на місцевому рівні.

Обґрунтовано позицію, щодо необхідності проведення адміністративно-територіальної та муніципальної реформ, для забезпечення реальної децентралізації місцевої публічної влади, що стане підґрунтям для реалізації принципу «єдиного вікна» в Україні.

Ключові слова: місцева публічна влада, місцеве самоврядування, адміністративні послуги, публічні послуги, органи місцевої публічної влади.

Kalynovskyi Bohdan Valerievich,

Doctor of Laws, associate professor, Head of the Department of Constitutional Law and Human Rights of the National Academy of Internal Affairs, 03035, Kyiv, Sq. Solomenskaya, 1, Phone: 38 (067) 9470885, e-mail: kalinbogdan@ukr.net

ORCID: 0000-0001-9654-0201

Kulyk Tetiana Alexandrovna,

Candidate of Law, Associate Professor of the Department of Constitutional Law and Human Rights, National Academy of Internal Affairs, 03035, Kyiv, Sq. Solomenskaya, 1, Phone: 093-958-92-87, e-mail: tatyanaikulik84@gmail.com

ORCID: 0000-0001-7338-8366

THE CONSTITUTIONAL FOUNDATIONS OF THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE SERVICES OF LOCAL PUBLIC AUTHORITIES IN UKRAINE

Abstract. It is substantiated that the foundations for building an effective mechanism for functioning of the system of local public authorities, and for providing them with administrative services are contained at the

constitutional level of provision. The main purpose of introducing a system of administrative services is to reorganize the existing system of relations between the individual and public authorities, aimed at facilitating the procedures for reviewing citizens' appeals, and to ensure prompt decision-making of individual nature by the relevant public authorities. The decentralization reform initiated in Ukraine within the framework of the Euro integration processes, unfortunately not implemented today, certainly gives the local level of public authorities more responsibility. Improvement of the system of administrative services provision should ensure both the realization and guarantee of human and citizen's rights and freedoms, as well as the optimization of the organization and functioning of local public authorities.

It is suggested to consider under the constitutional principles of the system of providing administrative services to local public authorities, the system of constitutional rules and principles that determine the procedure for exercising the rights, freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities, by appealing to local public authorities and obtaining the result in the form of administrative services. The constitutional basis of the system of providing administrative services by local public authorities are, first of all, the norms of the Constitution of Ukraine, which stipulate that human rights and freedoms and their guarantees determine the content and orientation of the activity of the state, these norms are enshrined, in particular in Art. 3, 8, 21 of the Basic Law. The norms of the constitution are a guideline for the formation of the state apparatus, empowerment of state authorities and local self-government bodies, and reflect that any activity of a public defect authority should be primarily aimed at ensuring the rights and freedoms of the individual and citizen, ensuring such condition of social relations in which the needs and interests of all people in society are taken into account.

It is found out that the registration individual entrepreneurs, legal entities, public organizations, items related to registration of residence, obtaining a passport of a citizen of Ukraine, related to ownership of real estate, land use, construction are carried out at the local level.

The position on the necessity of carrying out administrative-territorial and municipal reforms is substantiated to ensure real decentralization of local public authorities, which will become the basis for the implementation of the «One Stop Services» in Ukraine.

Keywords: local public authority, local government, administrative services, public services, local public authorities.

Постановка проблеми. Сьогоднішній стан функціонування демократії, система публічного управління, свідчать про те, що для справжнього самоврядування недостатньо лише участі всього народу або його більшості в управлінні справами суспільства, необхідно, щоб це забезпечувало вираження волі народу в управлінських рішеннях за безпосередньою участю народу в прийнятті та реалізації таких рішень. Однак з усією впевненістю можна стверджувати, що сама сутність концепції народного самоврядування у підпорядкуванні та підконтрольності усіх представницьких інститутів та посадових осіб волі народу через пряму участь усіх або більшості громадян у прийнятті найважливіших рішень, у поглинанні державної влади суспільством [1, с. 95]. Адже влада народу – це публічна влада. Мета її здійснення – це суспільне благо, вона звернена до всього суспільства і кожного його члена, усім доступна (кожна людина вправі брати участь у реалізації тих або інших функцій та форм влади) [2, с. 373]. Участь населення у створенні та здійсненні рішень органів публічної влади підвищує стабільність у суспільстві, запобігає фатальним помилкам в управлінській діяльності, різким змінам політичного курсу в разі приходу до влади нової політичної сили, забезпечує свідому підтримку політикам і, зрештою, сприяє досягненню соціального, політичного й економічного прогресу. Визнаними інституційними принципами сучасної регіональної політики в Європі є

бажаність прийняття більшості рішень представницькими органами на місцях та забезпечення доступу громадськості до цього процесу [3, с. 72].

Ми також вважаємо, що реформа місцевої публічної влади має включати розробку дієвих форм участі громадян у розробці та прийнятті рішень місцевими органами публічної влади.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. Серед науковців юристів адміністративні послуги, правові та організаційні основи їх надання ввійшли в тій чи іншій мірі до предмету досліджень науковців адміністративного права, як Бондаренко І.О., Давиденко Л.М., Дембіцька С.Л., Дроздова І.В., Гринько-Гузевська А.В., Гусарьов С.М., Клим О.В., Легеза Є.О., Міняйло М.П., Писаренко Г.М., Сирота Д.І., Сіверін В.І., Циндря В.М. [4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16].

На нашу думку ігнорування дослідження адміністративних послуг як результату здійснення владних повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування з боку вчених конституціоналістів є необґрунтованим, оскільки конституційно-правовий статус зазначених органів є предметом конституційно-правових досліджень, а адміністративні послуги фактично є новою формою реалізації ними, своїх повноважень.

Формулювання цілей (мети) статті. Аналіз конституційних засад системи надання адміністративних послуг органами місцевої публічної

влади в Україні та надання рекомендацій щодо їх удосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Доречно згадати в даному контексті про «добре місцеве самоврядування» «Good Urban Governance», про яке вперше було зазначено на II Конференції ХАБІТАТ у червні 1996 р. у Стамбулі. ХАБІТАТ ініціював обговорення введення поняття добре місцеве самоврядування в управління, залучивши до нього міста, своїх партнерів та міжнародну спільноту. За результатом цього обговорення було визначено: «добре місцеве самоврядування – це сума безпосередніх взаємовідносин громадян, публічного та приватного секторів, планування та управління спільними справами міста. Це процес, що постійно триває і через який мають бути взяті до уваги протиріччя або різні інтереси, організовані спільні дії. Ці відносини включають як офіційні інституції, так і неформальні домовленості та соціальний капітал громадян» [17, с. 36].

ООН – ХАБІТАТ визначає принципи, побудовані з урахуванням міжнародного досвіду та погоджених міжнародними конвенціями:

- сталість / сталий розвиток (баланс між соціальними, економічними потребами та потребами щодо навколишнього середовища сучасного та майбутнього поколінь, який може бути реалізований через консультації з громадою зацікавлених сторін щодо побудови стратегічного бачення міста, консультації щодо планування навколишнього середовища та процесу управління,

фінансової самодостатності, через участь громадян в економічному житті їхніх міст);

- субсидарність (стосовно повноважень та ресурсів, які можуть бути реалізовані через розвиток спроможності врядування на рівні міста; визначені обов'язки та ресурси на рівні міста; прозорі фінансові трансферти та фінансове вирівнювання для підтримки слабких місцевих громад);

- непристрасність (щодо надання послуг населенню органами влади та стимулювання економічного розвитку, який може бути реалізований через партнерство з приватним сектором та громадянським суспільством, чіткі та передбачувані межі регулювання; вдосконалення обсягу місцевих доходів; чіткі завдання та цілі щодо забезпечення населення послугами, які надають органи влади);

- прозорість та підзвітність (керівників та всіх зацікавлених сторін, що може бути реалізоване через партисипативне бюджетування («Participatory Budgeting»), активне залучення громадян та зацікавлених сторін до складання бюджету; прозоре проведення тендерів та процедур; боротьба з корупцією та службовою етикою; побудову механізмів зворотного зв'язку щодо публічного управління; відкрите обговорення міських питань у ЗМІ);

- залучення громадян (визнання того, що люди є головним багатством міста і одночасно об'єктом та сутністю сталого людського розвитку може бути реалізовано через культурну та громадянську

солідарність, побудовану на взаємній повазі та розвитку; забезпечення повної та рівної громадянської участі; міські молодіжні парламенти, місцеві референдуми);

- безпека індивідуумів та їхнього життєвого середовища, яка може бути реалізована через консультаційний процес, побудований на верховенстві права, солідарності та запобіганні масштабних помилок; обізнаність та підготовленість до природних лих та інших ризиків; управління міськими ресурсами; підтримка мультикультуралізму та толерантності до різноманітності [18].

Реалізація даних принципів має лягти в основу організаційного механізму не лише функціонування місцевого самоврядування, але й в основу функціонування всієї системи місцевої публічної влади в Україні.

Про те, що сфера послуг сьогодні – це одна з найперспективніших галузей державного управління, яка до того ж швидко розвивається, а зміна пріоритетів у правовідносинах держави та особи потребує змістовної переоцінки характеру взаємо-відносин між державними органами і приватними (фізичними та юридичними) особами, стверджують у своїх дослідженнях науковці галузі державного управління [19, с. 56].

Якість надання адміністративних послуг на сьогоднішній день є одним із основних критеріїв оцінки ефективності роботи відповідних органів, і в першу чергу місцевих органів публічної влади.

Науковці державного управління, визначають, що теоретичною основою становлення наукових поглядів щодо адміністративних послуг, особливо в ХХ ст., є дослідження у сфері політики, соціальних відносин, філософії, але велику роль у цьому відіграли дослідження з економічної теорії та економічної історії. Неузгоджене введення в практичну діяльність органів державного управління України численних визначень понять сфери адміністративних послуг («публічні», «державні», «муніципальні», «адміністративні», «управлінські» послуги) пояснюється недостатньою охопленістю досліджуваної тематики науковими розробками, особливо в галузі української науки державного управління [20, с. 15]. А ми вважаємо, що і в юридичній науці недостатньо розробок з цих питань.

Адміністративні послуги органів державної влади розглядаються в наукових джерелах України (здебільшого юридичних) передусім як процес обслуговування, тоді як у світі такі послуги осмислюються як результат обслуговування суспільства за допомогою як адміністративних послуг, так і інших інструментів державного регулювання (грошово-кредитна політика, політика оподаткування тощо) [20, с. 15].

Адміністративну послугу можна розглядають в двох аспектах:

- як публічно-владну діяльність адміністративного органу спрямовану на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації прав фізичної або юридичної

особи, яка здійснюється за заявою цієї особи;

- як результат публічно-владної діяльності адміністративного органу, спрямованої на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи, яка здійснювалась за заявою особи [21, с. 9].

За ознаками суб'єкта, що надає публічні послуги, Тимошук В.П. виділяє державні та муніципальні (комунальні) послуги.

Під державними послугами він розуміє послуги, що надаються органами державної влади (як правило, виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а під муніципальними послугами, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами. За суб'єктом, який несе відповідальність за надання публічної послуги та джерелом її фінансування (видом бюджету), до державних послуг можна віднести також послуги, які надаються органами місцевого самоврядування та недержавними установами, організаціями, підприємствами в порядку виконання делегованих державою повноважень тощо, а до муніципальних послуг – послуги, які надаються за рахунок місцевих бюджетів [21, с. 11].

Цей же автор виділяє адміністративні послуги – публічні послуги, які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, іншими уповноваженими особами, і надання яких пов'язане з реалізацією владних

повноважень (тобто прийняттям рішень / вчиненням дій тощо); та неадміністративними є послуги, які не пов'язані з прийняттям владних рішень (наприклад: освітні та медичні послуги тощо) [21, с. 11].

Зі змісту ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги в Україні» від 6 вересня 2012 року [22], адміністративна послуга є результатом 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, при цьому суб'єктом надання адміністративної послуги є орган виконавчої влади, інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

Тобто, місцеві органи публічної влади є суб'єктами надання адміністративних послуг, і ця форма реалізації ними своїх повноважень потребує дослідження для пошуку шляхів удосконалення нормативного та організаційного забезпечення їх надання.

Закон України «Про адміністративні послуги» було ухвалено 6 вересня 2012 року. Його проект готувався робочою групою Міністерства юстиції більше чотирьох років, взявши за основу доктрину адміністративних послуг, розроблену Центром політико-правових реформ з урахуванням кращого зарубіжного досвіду. Експерти ЦППР також взяли активну участь

у підготовці законопроекту, у тому числі на етапі доопрацювання у робочій групі профільного комітету Верховної Ради України. Автори коментаря до цього Закону вважають, що він містить чимало позитивних новацій. Насамперед, це впровадження ідеї служіння держави громадянам, забезпечення реалізації прав громадян та суб'єктів господарювання через надання адміністративних послуг. Закон вимагає від органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій утворення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП), що повинно створити зручніші та доступніші умови спілкування громадян з владою [23, с. 5].

Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади визначає, що адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо) [24, с. 3].

Далі Кабінетом Міністрів України було прийнято розпорядження від 16.05.2014 року № 523-р «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» [25], яким затверджено перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через центр надання

адміністративних послуг та вирішено ряд організаційних питань, шляхом визначення завдань місцевим державним адміністраціям та органам виконавчої влади, які є суб'єктами надання адміністративних послуг, при цьому п. 4 даного розпорядження рекомендовано органам місцевого самоврядування керуватися даним розпорядженням у своїй діяльності із забезпечення функціонування центрів надання адміністративних послуг.

Що зайвий раз свідчить про наявність суттєвого, часто визначального впливу органів державної влади на діяльність органів місцевого самоврядування, і такий підхід виключає їх самостійність. При цьому в сфері надання адміністративних послуг є також шкідливим, оскільки позбавляє органи місцевого самоврядування, які є найбільшчими до громадян, а тому володіють інформацією про їх дійсні потреби та громадську активність, самостійно сформувати механізм надання адміністративних послуг і організувати роботу центру надання адміністративних послуг найоптимальнішим для конкретної громади чином.

Той факт, що така форма реалізації владних повноважень, як надання адміністративних послуг ще й досі залишається новим для України, однією із основних перепон для її запровадження є застарілі державницькі погляди службовців органів публічної влади, та неправові «способи вирішувати питання», якими користується достатньо вагомий відсоток громадян. Ці обставини вимагають у норма-

творця прийняття ряду актів, що запровадять порядок організації роботи центрів надання адміністративних послуг, порядок звернення до таких центрів, в зв'язку з цим було прийнято наступні нормативно-правові акти: постанова Кабінету міністрів України від 20.02.2013 року № 118 «Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг» [26], постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 57 «Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг» [27], постанова Кабінету Міністрів України від 3 січня 2013 р. № 13 «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг» [28], постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 44 «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги» [29].

Відомо, що ідея створення універсамів послуг (офісів для громадян) виникла в 90-х роках двадцятого століття в Європі. Впроваджувалась, так звана «нова модель управління», коли органи влади були перетворені на заклади з надання послуг. З метою отримання громадянином без ускладнень, швидко і, за можливості, в рамках одного візиту адміністративної послуги в багатьох європейських країнах була розроблена модель єдиного офісу для громадян («one-stop-shop») [21, с. 77].

Серед Європейських країн однією із перших, яка почала впроваджувати концепцію універсамів послуг є Нідерланди. Взірцевим

вважається центр надання адміністративних послуг муніципалітету міста Гаага (Den Haag).

Система універсамів послуг у м. Гаага дворівнева: існує центральний офіс на загальноміському рівні та 7 офісів у різних районах міста. Деякі послуги можна отримати лише в центральному офісі, зокрема, вирішення питань мігрантів тощо. У центральному офісі в приміщенні муніципалітету на першому поверсі ведеться прийом громадян з усіх питань у межах компетенції муніципалітету. Будь-яка особа вільно, без перепусток чи будь-яких пояснень, може зайти в будівлю муніципалітету. Якщо особа має конкретну справу, то вона, отримавши на рецепції талон з номером, у порядку черги попадає до одного з понад двадцяти прийомних місць (це відкриті, лише відгороджені один від одного робочі столи) і має можливість вирішити одночасно всі свої питання. Окремо, в кабінетах на другому поверсі здійснюється прийом з питань соціальної допомоги, зважаючи на делікатний та конфіденційний характер цих справ. На першому поверсі розташована каса, де можна одразу оплатити послугу [21, с. 82-83].

Отже, в офісах з надання послуг Гааги можна отримати широкий спектр послуг, зокрема, зареєструвати акти цивільного стану: народження, попередньої реєстрації сімейних відносин, шлюбу й розлучення. Можна отримати широкий перелік документів особи: водійське посвідчення, паспорт, а також відповідні документи, витяги з них чи їх копії, наприклад, витяг

з муніципального реєстру населення, який містить загальні особисті дані про всіх мешканців міста. Для розгляду справи та отримання послуг споживач може звернутись трьома способами: особисто, у письмовій чи електронній формі. Усі послуги платні, в тому числі «дрібні» довідки. Розміри плати за кожну послугу визначаються муніципалітетом Гааги і можуть суттєво відрізнятися від розцінок в інших регіонах Нідерландів [21, с. 82-83].

Офіси для громадян починали створюватися у ФРН також в 90-х ХХ ст., в малих містах це простіше, тому процес йшов швидше, у великих містах таких офісів створюють зазвичай більше одного. Через те, що ФРН є федеративною державою, з гарантованим правом на місцеве самоврядування та міцними традиціями в цій сфері, питання створення та організації роботи центрів надання адміністративних послуг вирішувались муніципалітетами. Практика такого впровадження є різноманітною. Універсами послуг є візитною карткою адміністрації (відображають її імідж у громадськості), тому що саме тут відбувається до 80% контактів адміністрації з приватними особами. Тому створювати універсами послуг рекомендується незалежно від розмірів громади, оскільки вони є центральним місцем звернення громадян до адміністрації [21, с. 82-83].

Яскравою особливістю саме Німецьких універсамів послуг є те, що віднесення федеральними законами управління в сферах соціального захисту населення, містобуду-

вання, реєстрації актів цивільного стану відносяться до повноважень держави, а не муніципалітетів, виключає надання соціальних послуг, дозволів на будівництво та послуг реєстрації актів цивільного стану універсами послуг муніципалітетів. Для спрощення тримання публічних послуг в цих сферах створення наприклад будівельного універсаму послуг, частою стає практика створення універсамів послуг для отримання документів в податковій сфері [21, с. 82-83].

Яскравим прикладом організації надання адміністративних послуг у Великобританії є Універсам послуг Вестмінстера.

Міське самоврядування Лондона передбачає доволі складну систему органів та реалізується на двох рівнях: загальноміському та на рівні територіальних одиниць у складі Лондона. Загальне управління містом здійснює адміністрація Великого Лондона (Great London Authority), яка представлена мером міста, який реалізує виконавчу владу, та Лондонською міською асамблеєю, яка затверджує міський бюджет. Лондон є розподіленим на 33 адміністративно-територіальні одиниці (райони), з яких 32 є муніципальними округами (англ. borough), а також Сіті, що має спеціальний статус. У кожному окрузі функціонує власна місцева рада, вибори до якої відбуваються раз на чотири роки. Одним із таких округів є Вестмінстер, який є округом Лондона, наділений статусом міста. Інформацію щодо «універсамів послуг» докладно подано на Інтернет-сайті Ради Вестмінстера [30].

Необхідну інформацію розміщено в розділі «Рада, управління та демократія», а також в підрозділах «Рада» – «Контакти, консультації та зворотній зв'язок» – «універсами послуг» («One Stop Services»). При цьому в підрозділі «Контакти, консультації та зворотній зв'язок» закріплено принцип діяльності таких «універсамів»: «Універсами послуг» надають особистий доступ до всіх послуг Ради м. Вестмінстер під одним дахом». На сайті Вестмінстерської Ради, сторінку, яка присвячена «універсамам послуг», поділено на декілька розділів: «Універсами послуг» («One Stop Services»), «Хартія споживача» («Customer charter»), «Розташування «універсамів послуг» («One Stop locations»), Приймальні в «універсамах послуг» («Surgeries at One Stop Services»), «Що я можу зробити в “універсамі послуг?» («What can I do at One Stop Services?») У Вестмінстері наявні три офіси «універсамів послуг» у зручних для доступу місцях Вестмінстера – Harrow Road, City Hall, Church Street One Stop, останні два з яких працюють шість днів на тиждень [31, с. 253-254].

У другій половині 2009 р. офіційний інформаційний ресурс Ради м. Вестмінстер було перероблено. Так, усі публічні послуги Ради викладено в алфавітному порядку із паралельним групуванням відповідно до сфер суспільного життя: бізнесові послуги, послуги у справах дітей, у житловій сфері, щодо сплати податків і зборів, планування та будівництва, реєстрації актів цивільного стану, в освітній сфері

тощо. Також викладено короткий опис кожної послуги, зазначено коло осіб, її дії, наведено схожі за змістом послуги; вказано засоби зв'язку із відповідальними особами [31, с. 253-254].

Повертаючись до становлення інституту надання адміністративних послуг в Україні, слід зазначити, що Писаренко Г.М., ще у 2006 році констатувала, що термін «адміністративна послуга» спрямований не на виокремлення нового виду відносин між державними органами і приватними (фізичними та юридичними) особами, а на змістовну переоцінку характеру їхніх взаємовідносин. Адже владне розпорядництво з боку державних органів, їх посадових осіб – це один формат оцінки їх відносин з громадянами чи юридичними особами, а надання тими самими суб'єктами адміністративних послуг останнім – зовсім інший [16, с. 8].

Не викликає сумнівів саме ідеологічне підґрунтя запровадження такої форми реалізації владних повноважень, як надання адміністративних послуг, оскільки самий зміст слова «послуга» говорить про те, що той хто її надає є доброзичливим, тим хто приносить користь, а той хто отримує в таких відносинах є головним.

Конституційними засадами системи надання адміністративних послуг місцевими органами публічної влади є в першу чергу норми Конституції України, які встановлюють, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за

свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3), в Україні визнається і діє принцип верховенства права (ст. 8), усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах (ст. 21), громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом (ст. 21). Перелічені норми прямої дії є орієнтиром для формування з урахуванням них апарату держави, наділення органів державної влади та органів місцевого самоврядування повноваженнями, та відображають те, що будь-яка діяльність органу публічної влади має бути в першу чергу спрямована на забезпечення прав і свобод людини і громадянина, забезпечення такого стану суспільних відносин, за якого можливе задоволення потреб та інтересів всіх людей в суспільстві.

Окремої уваги потребує ст. 40 Конституції України, відповідно до якої «усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк». Можна говорити про те, що система надання адміністративних послуг є однією із форм розгляду органами публічної влади звернень громадян, щодо набуття, зміни чи припинення прав та/або обов'язків осіб.

Що стосується місцевих органів публічної влади, то розпорядження Кабінету Міністрів України від

16.05.2014 року № 523-р «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» [25] встановлює перелік із 52 адміністративних послуг надання яких здійснюється через центри надання адміністративних послуг, утворені при Київській міській держадміністрації, міських радах (їх виконавчих органах) населених пунктів, які є адміністративними центрами областей, а також через інші центри, утворені згідно із Законом України «Про адміністративні послуги», на основі узгоджених рішень між суб'єктами надання адміністративних послуг та органами, якими утворено такі центри.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Під конституційними засадами системи надання адміністративних послуг органами місцевої публічної влади розуміємо систему конституційно-правових норм та принципів, які визначають порядок реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, шляхом звернення до місцевих органів публічної влади та отримання результату у вигляді адміністративних послуг (актів, спрямованих на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків таких осіб).

Питання реєстрації фізичних осіб-підприємців, юридичних осіб, громадських організацій, пов'язані із реєстрацією місця проживання, отримання паспорту громадянина України, пов'язані із власністю на нерухоме майно, користуванням земельними ділянками, будівни-

цтвом здійснюється на місцевому рівні. Центри надання адміністративних послуг утворюються при: Київській міській державній адміністрації, Севастопольській міській державній адміністрації, районній державній адміністрації, районній у місті Києві державній адміністрації, районній у місті Севастополі державній адміністрації, виконавчому органі міської ради міста обласного, республіканського Автономної Республіки Крим значення.

Центри надання адміністративних послуг можуть утворюватися при виконавчому органі міської міста районного значення, селищної, сільської ради у разі прийняття відповідною радою такого рішення. Така система має ознаки централізації, за виключенням районів в місті Києві а Севастополі, але з досвіду столиці обсяг послуг, які надають районні Центри не відповідає принципу «єдиного вікна» та не полегшує громадянам процес отримання необхідних послуг, в основному окремих документів.

Отже, ми вважаємо необхідним проведення адміністративно-територіальної та муніципальної реформ, для забезпечення реальної децентралізації місцевої публічної вади, тільки після таких конституційних трансформацій стане можливою реалізація принципу «єдиного вікна» в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Пришляк Г.Я. Стан та перспективи здійснення демократичного

контролю у місцевому самоврядуванні в Україні. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2013. № 1. С. 89-98.

2. Поппер К. Відкрите суспільство і його вороги. Київ: Основи, 1994. Т. 2. 494 с.

3. Інститути та інструменти розвитку територій. На шляху до європейських принципів. Київ: Міленіум, 2001. 244 с.

4. Бондаренко І.О. Організаційно-правові основи надання послуг в галузі митної справи: автореф. дис... канд. юрид. наук, Ірпінь, 2006. 19 с.

5. Давиденко Л.М. Забезпечення прав і свобод громадян при здійсненні митних процедур (організаційно-правові аспекти): автореф. дис... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2007. 20 с.

6. Дембіцька С. Л. Правові засади діяльності з надання адміністративних послуг населенню України органами місцевого самоврядування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2010. 16 с.

7. Дроздова І.В. Міністерство внутрішніх справ України як суб'єкт надання адміністративних послуг: автореф. дис... канд. юрид. наук. Київ, 2009. 20 с.

8. Гринько-Гузевська А.В. Рекламна діяльність в Україні: державно-управлінські засади: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. Київ, 2010. 20 с.

9. Гусаров С.М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ: автореф. дис... д-ра юрид. наук. Київ, 2009. 40 с.

10. Клим О.В. Адміністративно-правове регулювання підприємницької діяльності в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук. Київ, 2009. 20 с.

11. Легеза Є. О. Адміністративні послуги, що надаються міліцією громадської безпеки: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Дніпропетровськ, 2011. 20 с.

12. Міняйло М. П. Адміністративно-правове забезпечення реалізації права громадян на звернення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2011. 20 с.

13. Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти: автореф. дис... канд. юрид. наук. Одеса, 2006. 20 с.

14. Сіверін В. І. Адміністративно-правові засади надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2010. 19 с.

15. Сирота Д.І. Кореспондуючі права і обов'язки громадянина та працівника міліції: адміністративно-правовий аспект: автореф. дис... канд. юрид. наук. Харків, 2009. 18 с.

16. Циндра В. М. Організаційно-правові засади надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2011. 20 с.

17. Безверхнюк Т. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні [Текст] : монографія. Т. М. Безверхнюк, С. Є. Саханенко, Е. Х. Топалова ; за заг. ред. Т. М. Безверхнюк. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. 328 с.

18. Public Management: An Introduction for Public Managers in Developing Countries and Emerging Economies. Leon van den Dool. 2003. June-August., 11.

19. Адміністративні послуги: сутність, ознаки, класифікація та місце в системі державного управління. О. А. Малікіна, В. С. Фуртатов. Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]. Сер. : Державне управління. 2014. Т. 235, Вип. 223. С. 56-60. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nrphdu_2014_235_223_12. (дата звернення 03.12.2019).

20. Буренко Т.О. Формування системи надання адміністративних послуг органами державної влади в Україні: автореферат дис. канд. юрид. наук. Київ, 2005. 34 с.

21. Тимошук В. Адміністративні послуги: Посібник. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ: ТОВ «Софія-А». 2012. 104 с.

22. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> (дата звернення 03.12.2019).

23. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги». За заг. ред В.П.Тимошука. К.: ФОП Москаленко О.М. 392 с.

24. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. Офіц. вісн. України. 2006. № 7. С. 167.

25. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних [...] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 № 523-р. Офіційний вісник України. 2014. № 45, стор. 208, стаття 1193, код акту 72712/2014.

26. Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 20.02.2013 року № 118. Офіційний вісник України. 2013. № 16. С.16.

27. Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 № 57. Офіційний вісник України. 2013. № 9. С. 43.

28. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг: поста-

нова Кабінету Міністрів України від 03.01.2013 року № 13. Офіційний вісник України офіційне видання. 2013. № 4. С. 9.

29. Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги: постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 № 44. Офіційний вісник України. 2013. № 9. С. 28.

30. City of Westminster URL: <https://www.westminster.gov.uk/> (дата звернення 03.12.2019).

31. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності: Практичний посібник, Видання 2-ге, доповнене і доопрацьоване. За заг. ред. Тимощука В.П. Київ, СПД Москаленко О.М., 2011. 432 с.

REFERENCES:

1. Pryshliak, H.Ya. (2013). Stan ta perspektyvy zdiisnennia demokratychnoho kontroliu u mistsevomu samovriaduvanni v Ukraini [Status and prospects of democratic control in local self-government in Ukraine]. *Naukovyi visnyk Lvivskoho derzhavnogo universytetu vnutrishnikh sprav – Bulletin of the Lviv State University of Internal Affairs, 1*, 89-98 [in Ukrainian].

2. Popper, K. (1994). *Vidkryte suspilstvo i yoho vorohy [The Open Society and Its Enemies]*. (Vol. 2). Kyiv: Osnovy [in Ukrainian].

3. *Instrytuty ta instrumenty rozvytku terytorii. Na shliakhu do yevropeiskykh pryntsyviv [Territorial development institutes and instruments. Towards European principles]*. (2001). Kyiv: Milenium [in Ukrainian].

4. Bondarenko, I.O. (2006). Orhanizatsiino-pravovi osnovy nadannia posluh v haluzi mytnoi spravy: avtofer

[Organizational and legal bases of rendering services in the sphere of customs]. *Candidate's thesis*. Irpin [in Ukrainian].

5. Davydenko, L.M. (2007). *Zabezpechennia prav i svobod hromadian pry zdiisnenni mytnykh protsedur (orhanizatsiino-pravovi aspekty) [Ensuring the rights and freedoms of citizens in the implementation of customs procedures (organizational and legal aspects)]*. *Extended abstract of candidate's thesis*. Irpin [in Ukrainian].

6. Dembitska, S.L. (2010). *Pravovi zasady diialnosti z nadannia administratyvnykh posluh naseleniu Ukrainy orhanamy mistsevoho samovriaduvannia [Legal principles of activity of providing administrative services to the population of Ukraine by bodies of local self-government]*. *Extended abstract of candidate's thesis*. Lviv [in Ukrainian].

7. Drozdova, I.V. (2009). *Ministerstvo vnutrishnikh sprav Ukrainy yak subiekt nadannia administratyvnykh posluh [Ministry of Internal Affairs of Ukraine as a subject of administrative services]*. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].

8. Hryenko-Huzevska, A.V. (2010). *Reklamna diialnist v Ukraini: derzhavno-upravlinski zasady [Advertising activity in Ukraine: state and administrative principles]*. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].

9. Husarov, S.M. (2009). *Administratyvno-yurysdyktsiina diialnist orhaniv vnutrishnikh sprav [Administrative and jurisdictional activity of law enforcement agencies]*. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].

10. Klym, O.V. (2009). *Administratyvno-pravove rehuliuвання pidpryiemnytskoi diialnosti v Ukraini [Administrative and legal regulation of business activity in Ukraine]*. *Extended*

abstract of candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].

11. Leheza, Ye.O. (2011). Administratyvni posluhy, shcho nadaiutsia militsiieu hromadskoi bezpeky [Administrative Services Provided by the Police of Public Safety]. *Extended abstract of doctor's thesis*. Dnipropetrovsk [in Ukrainian].

12. Miniailo, M.P. (2011). Administratyvno-pravove zabezpechennia realizatsii prava hromadian na zvernennia [Administrative and legal support of citizens' right to appeal]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].

13. Pysarenko, H.M. (2006). Administratyvni posluhy v Ukraini: orhanizatsiino-pravovi aspekty [Administrative services in Ukraine: organizational and legal aspects]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Odesa [in Ukrainian].

14. Siverin, V.I. (2010). Administratyvno-pravovi zasady nadannia dozvilnykh posluh subiektamy publichnoi administratsii [Administrative and Legal Principles of Provision of Permitting Services to Public Administration Subjects]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kharkiv [in Ukrainian].

15. Syrota, D.I. (2009). Koresponduiuchi prava i oboviazky hromadianyna ta pratsivnyka militsii: administratyvno-pravovyi aspekt [Corresponding rights and duties of citizen and police officer: administrative and legal aspect]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kharkiv [in Ukrainian].

16. Tsyndria, V.M. (2011). Orhanizatsiino-pravovi zasady nadannia administratyvnykh posluh orhanamy vnutrishnykh sprav Ukrainy [Organizational and Legal Principles of Provision of Administrative Services to the Bodies of Internal Affairs of Ukraine]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].

17. Zeverkhniiuk, T. M., Sakhanenko, S. Ye., Topalova, E. Kh. (2008). *Yevropeiskii standarty vriaduvannia na*

rehionalnomu rivni [European Governance Standards at the Regional Level]. Odesa: ORIDU NADU [in Ukrainian].

18. Dool, L. van den. (2003). *Public Management: An Introduction for Public Managers in Developing Countries and Emerging Economies* [in English].

19. Malikina, O. A., Furtatov, V. S. (2014). Administratyvni posluhy: sutnist, oznaky, klasyfikatsiia ta mistse v systemi derzhavnoho upravlinnia [Administrative services: nature, characteristics, classification and place in the public administration system]. *Naukovi pratsi [Chornomorskoho derzhavnoho universytetu imeni Petra Mohyly kompleksu "Kyievo-Mohylianska akademiia"]*. Ser. : *Derzhavne upravlinnia – Scientific works [Black Sea State University named after Peter Mohyla complex "Kyiv Mohyla Academy"]*. Series: *Governance*, 235(223), 56-60. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2014_235_223_12 [in Ukrainian].

20. Burenko, T.O. (2005). Formuvannia systemy nadannia administratyvnykh posluh orhanamy derzhavnoi vlady v Ukraini [Formation of the system of administrative services rendering by the state authorities in Ukraine]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].

21. Tymoshchuk, V. (2012). *Administratyvni posluhy: Posibnyk. Shveitsarsko-ukrainskyi proekt «Pidtrymka detsentralizatsii v Ukraini – DESPRO» [Administrative Services: A Guide. Swiss-Ukrainian project "Support for decentralization in Ukraine – DESPRO"]*. Kyiv: TOV «Sofiiia-A» [in Ukrainian].

22. Zakon Ukrainy "Pro administratyvni posluhy" : vid 06.09.2012, № 5203-VI [Law of Ukraine "On Administrative Services" from September 6 2012, № 5203-VI]. (n.d.). *zakon.rada*.

gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> [in Ukrainian].

23. Tymoshchuk, V.P. (2013). *Naukovo-praktychnyi komentar do Zakonu Ukrainy «Pro administratyvni posluhy» [Scientific and practical commentary on the Law of Ukraine “On Administrative Services”]*. Kyiv: FOP Moskalenko O.M. [in Ukrainian].

24. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy “Pro skhvalennia Kontseptsii rozvytku systemy nadannia administratyvnykh posluh orhanamy vykonavchoi vlady” : vid 15 liutoho 2006 r, № 90-r. [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On Approval of the Concept of Development of the System of Provision of Administrative Services by the Bodies of Executive Power” from February 15 2006, № 90-p]. (2006). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 7, 167 [in Ukrainian].

25. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy “Deiaki pytannia nadannia administratyvnykh posluh orhaniv vykonavchoi vlady cherez tsentry nadannia administratyv [...]” : vid 16.05.2014, № 523-r [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine “Some Issues of Provision of Administrative Services of Executive Bodies through the Centers of Provision of Administrative [...]” from 16.05.2014, № 523-p]. (2014). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 45, 208. Art. 1193 [in Ukrainian].

26. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy “Pro zatverdzhennia Prymirnoho polozhennia pro tsentr nadannia administratyvnykh posluh” : vid 20.02.2013 roku, № 118 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of the Model Regulations on the Center for Administrative Services” dated 20.02.2013, № 118]. (2013). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy –*

Official Bulletin of Ukraine, 16, 16 [in Ukrainian].

27. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy “Pro zatverdzhennia Poriadku vedennia Reiestru administratyvnykh posluh” vid 30.01.2013, № 57 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On Approval of the Procedure for Keeping the Register of Administrative Services” dated January 30 2013, № 57]. (2013). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 9, 43 [in Ukrainian].

28. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy “Pro zatverdzhennia Poriadku vedennia Yedynoho derzhavnoho portalu administratyvnykh posluh” : vid 03.01.2013 roku, № 13 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On Approval of the Procedure for Maintaining the Single State Portal of Administrative Services” dated 03.01.2013, № 13]. (2013). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 4, 9 [in Ukrainian].

29. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy “Pro zatverdzhennia vymoh do pidhotovky tekhnolohichnoi kartky administratyvnoi posluhy” : vid 30.01.2013, № 44 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of requirements for preparation of technological card of administrative service” from January 30 2013, № 44]. (2013). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 9, 28 [in Ukrainian].

30. Official site “City of Westminster”. www.westminster.gov.uk. Retrieved from <https://www.westminster.gov.uk/> [in English].

31. Tymoshchuka, V.P. (Eds.). (2011). *Tsentry nadannia administratyvnykh posluh: stvorennia ta orhanizatsiia diialnosti [Administrative Services Centers: Creation and Organization of Activities]*. (2nd ed.). Kyiv: SPD Moskalenko O.M. [in Ukrainian].