

УДК: 342.95 (477)

*Дар'я Кушнір,
аспірант Навчально-наукового
інституту права Сумського
державного університету*

ПОНЯТТЯ ТА ЕЛЕМЕНТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ЦЕНТРІВ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

З'ясовано, що під адміністративно-правовим статусом центрів надання адміністративних послуг доцільно розуміти сукупність визначених нормами чинного законодавства елементів, які: а) характеризують положення даного органу в системі державних інституцій; б) визначають його роль у сфері надання адміністративних послуг населенню нашої держави. Акцентовано увагу на тому, що розглядати адміністративно-правовий статус центрів надання адміністративних послуг доцільно крізь призму його ключових елементів. Останні поділено на дві великі групи: основні та додаткові (факультативні).

Аргументовано, що до основних елементів адміністративно-правового статусу центрів надання адміністративних послуг доцільно відносити такі: права та обов'язки, які є центральним елементом адміністративно-правового статусу центрів надання адміністративних послуг. До додаткових елементів запропоновано віднести наступні: адміністративну правосуб'єктність; завдання та функції; повноваження; адміністративно-правову відповідальність.

Узагальнено, що адміністративно-правовий статус центру надання адміністративних послуг є комплексною правовою категорією, яка перш за все характеризує практичне призначення даного державного органу.

***Ключові слова:** адміністративно-правовий статус, елемент, центр надання адміністративних послуг.*

Kushnir D.

Concepts and elements of administrative and legal status of centers for provision of administrative services

It was found that the administrative and legal status of the centers of administrative services should be understood as a set of elements defined by current legislation, which: a) characterize the position of this body in the system of state institutions; b) determine its role in the provision of administrative services to the population of our state. Emphasis is placed on the fact that it is expedient to consider the administrative and legal status of administrative service centers through the prism of its key elements. The latter are divided into two large groups: basic and additional (optional).

It is argued that the main elements of the administrative and legal status of administrative service centers should include the following: rights and responsibilities that are the central element of the administrative and legal status of administrative service centers. Additional elements include the following: administrative legal personality; tasks and functions; powers; administrative and legal liability.

It is generalized that the administrative and legal status of the center for the provision of administrative services is a complex legal category, which primarily characterizes the practical purpose of this state body.

Keywords: *administrative and legal status, element, center of administrative services.*

Постановка проблеми. В Україні триває децентралізація, що передбачає, зокрема, делегування повноважень щодо надання адміністративних послуг на місця, що покращить якість, спростить доступ фізичних та юридичних осіб до таких послуг, а також зробить процедуру їх отримання більш зручною та прозорою. Зокрема, зазначене обумовлено вимогами Закону України «Про адміністративні послуги», який зобов'язує органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації створювати центри надання адміністративних послуг, які забезпечують надання адміністративних послуг, у тому числі шляхом взаємодії із суб'єктом надання таких послуг. В процесі отримання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг суб'єкти звернення вступають в адміністративно-правові відносини, що врегульовуються адміністративно-правовими нормами. Суб'єктами зазначених правовідносин є конкретні їх учасники як носії передбачених відповідними адміністративно-правовими нормами прав і обов'язків щодо надання або отримання адміністративних послуг і здатні ці права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати.

Стан дослідження проблеми. Окремі елементи адміністративно-правового статусу центрів надання адміністративних послуг у своїх наукових працях розглядали: О.В. Батченко, В.В. Галуцько, Є.С. Герасименко, І.П. Голосніченко, С.О. Короєд, В.І. Курило, Ю.І. Куций, О.І. Лавренова, А.Л. Мукшименко, Н.В. Шамрай та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість наукових здобутків, в юридичній літературі відсутні комплексні дослідження, присвячені характеристиці адміністративно-правового статусу центрів надання адміністративних послуг.

Мета і завдання дослідження. Мета статті полягає у тому, щоб спираючись на аналіз наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства, запропонувати авторське визначення поняття адміністративно-правового статусу центрів надання адміністративних послуг. Задля досягнення вказаної мети необхідно: узагальнити наукові думки щодо сутності поняття «адміністративно-правовий статус»; визначити коло елементів, що складають відповідний статус.

Наукова новизна дослідження полягає у тому, що у статті запропоновано авторське визначення поняття та елементів адміністративно-правового статусу центрів надання адміністративних послуг.

Виклад основного матеріалу дослідження. Починаючи наукове дослідження варто відзначити, що під адміністративно-правовим статусом центрів надання адміністративних послуг, найбільш доцільно розуміти сукупність визначених нормами чинного законодавства елементів, які: а) характеризують положення даного органу в системі державних інституцій; б) визначають його роль у сфері надання адміністративних послуг населенню нашої держави. З огляду на зазначене вище, цілком справедливим буде розглядати адміністративно-правовий статус центрів надання адміністративних послуг крізь призму його ключових елементів. Останні, вбачається доцільним, поділити на дві великі групи: основні та додаткові (факультативні).

Тож, до основних елементів адміністративно-правового статусу центрів надання адміністративних послуг доцільно відносити такі: права та обов'язки, які є центральним елементом адміністративно-правового статусу центрів надання адміністративних послуг. Своєї черги, до додаткових елементів,

найбільш доцільно віднести наступні: адміністративну правосуб'єктність; завдання та функції; повноваження; адміністративно-правову відповідальність.

В контексті характеристики прав та обов'язків суб'єктів адміністративних правовідносин варто звернутися до вітчизняних вчених адміністративістів, які наголошують на тому, що адміністративно-правові відносини відображають вплив адміністративно-правових норм на поведінку суб'єктів у сфері публічного адміністрування, через що між ними виникають сталі правові зв'язки публічно-владного характеру. Тобто, адміністративно-правова норма містить абстрактну конструкцію адміністративно-правового відношення. Сутність такої конструкції полягає в тому, що адміністративно-правова норма, від імені держави, визначає належну поведінку кожного зі своїх адресатів. Вона встановлює обов'язкові правила, за якими відбувається взаємодія між учасниками зазначених відносин. Ці правила формуються у вигляді взаємних прав та обов'язків [1, с. 37].

Права – це інтереси певного суб'єкта адміністративно-правових відносин, які полягають в користуванні й вільному розпорядженні соціальними благами й цінностями, а також дозволяють користуватися основними свободами у встановлених законом межах. Відповідно, обов'язком є сукупність зобов'язань одного суб'єкта адміністративного права до інших, що являються певною органічною необхідністю, що узгоджує особисті й суспільні інтереси. Таким чином, права й обов'язки як комплексні елементи адміністративно-правового статусу виділяють його цілісну складову, без жодного з елементів, якого він не може існувати. Тому, вказані елементи (права та обов'язки) відносяться до основної складової будь-якого адміністративно-правового статусу суб'єкта права [2, с. 32]. Не виникає сумніву, що права не можуть існувати окремо від відповідного обов'язку. Вони існують у тісному взаємозв'язку, і праву одного суб'єкта кореспондується обов'язок іншого. Суб'єктивні адміністративно-правові обов'язки – це покладена державою і закріплена в адміністративно-правових нормах міра належної поведінки у правовідносинах, їх реалізація забезпечена можливістю державного примусу [3, с. 99].

Тобто, центр надання адміністративних послуг, який зобов'язаний, згідно з вимогами Закону України «Про адміністративні послуги» [4], реалізовувати свої матеріально-правові права, а саме, надавати адміністративні послуги суб'єктам звернення, що є одночасно і правом і обов'язком. Адміністративно-правові відносини, що складаються в сфері надання адміністративних послуг між суб'єктом звернення та центром надання адміністративних послуг можуть бути реалізовані як на засадах влади та підпорядкування, так і на засадах рівності суб'єктів цих правовідносин. Від цієї умовності також залежить відношення суб'єктів у сфері надання адміністративних послуг до своїх прав та обов'язків.

У свою чергу до додаткових елементів адміністративно-правового статусу центрів надання адміністративних послуг слід віднести такі елементи, як-то: адміністративну правосуб'єктність; завдання та функції; повноваження; адміністративно-правову відповідальність.

Для того, щоб бути суб'єктом адміністративного права, фізична та юридична особа мають володіти правосуб'єктністю. Лише за наявності правосуб'єктності суб'єкт може бути учасником правовідносин. Адміністративна правосуб'єктність – це передбачена нормами адміністративного права юридична властивість фізичних і юридичних осіб бути учасниками адміністративно-правових відносин; вона складається з

трьох елементів – правоздатності, адміністративної дієздатності та адміністративної деліктоздатності. Для публічних юридичних осіб правосуб'єктність виявляється в сукупності прав і обов'язків, які надано їм для виконання відповідних функцій згідно з цілями та завданнями організації, підприємства, установи, зафіксованими в установчих документах. Для юридичних осіб правосуб'єктність єдина – вона виникає з моменту створення (державної реєстрації), припиняється з моменту виключення юридичної особи з державного реєстру, має спеціальний характер [1, с. 87-89]. Вбачається, що адміністративна правосуб'єктність дійсно відноситься до додаткових елементів адміністративно-правового статусу центрів надання адміністративних послуг, адже вона виникає з моменту державної реєстрації такого центру та припиняється з його ліквідацією та іншими визначеними законом випадками.

Завдання та функції центрів надання адміністративних послуг тісно пов'язані з попереднім елементом адміністративно-правового статусу цих органів, можна сказати, що ці два елементи адміністративно-правового статусу є взаємодоповнюючими та взаємозалежними. Включення цих елементів до елементної будови адміністративно-правового статусу суб'єктів адміністративних правовідносин вже давно є спірним. Так, наприклад, Б.М. Дронів вважає, що недоцільно включати названі елементи до правового статусу юридичних осіб публічного права, адже, на думку вченого, мета, функції та завдання юридичних осіб публічного права мають лише орієнтуюче значення – під їх впливом формується компетенція, предмет відання суб'єкта тощо [5, с. 128]. Ми не погоджуємося з такою точкою зору, вважаємо, що функції та завдання центру надання адміністративних послуг є обов'язковим додатковим елементом адміністративно-правового статусу цього органу, адже цей елемент спрямовують діяльність суб'єкта адміністративних правовідносин в певному напрямку.

В контексті аналізу повноважень, як елементу адміністративно-правового статусу центрів надання адміністративних послуг, варто підкреслити, що суб'єкти публічної адміністрації зобов'язані при здійсненні будь-яких дій суворо дотримуватися законодавства України, діяти виключно відповідно до другої формули правового регулювання «заборонено все, крім того, що прямо дозволено законом», що знайшло своє відображення у Конституції України [6]. Так, у статті 19 Конституції закріплено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [6].

Повноваження, як елемент адміністративно-правового статусу центрів надання адміністративних послуг дуже тісно пов'язані з правами та обов'язками цього суб'єкта адміністративно-правових відносин, адже права та обов'язки обумовлюють виникнення повноважень. Однак, як зазначає І.П. Голосніченко, «...роль повноваження не є суто забезпечувальною, <...> поняття повноваження має самостійну вагу в системі поняттєвого апарату <...> держави, воно є також базовим, ключовим поняттям. Повноваженню, яке розглядається як елемент характеристики органів влади і місцевого самоврядування їх посадових осіб, притаманна така ознака, як владність» [7]. Ми погоджуємося з твердженням вченого, адже такий елемент адміністративно-правового статусу суб'єкта адміністративного права підкреслює «владність» його прав та обов'язків.

Загалом, повноваження – це загальне для теорії права та держави поняття, змістом якого є система прав та обов'язків, набутих у легітимний

спосіб державою, місцевим самоврядуванням, державними органами і органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, іншими суб'єктами правовідносин з метою забезпечення можливостей, потреб та інтересів людини і громадянина, окремих соціальних груп та суспільства в цілому. В публічному праві превалюють повноваження органів влади, місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, які мають вивчатися спеціалістами галузей публічного права [7].

З нашої точки зору, повноваження є окремим додатковим елементом адміністративно-правового статусу центрів надання адміністративних послуг, бо цей елемент підкреслює «владність» прав та обов'язків такого суб'єкта адміністративних правовідносин в публічному праві, адже саме повноваження опосередковують владні відносини між керівним та підлеглим учасником таких правовідносин.

Якщо аналізувати адміністративно-правову відповідальність, як окремий елемент адміністративно-правового статусу центрів надання адміністративних послуг, на нашу думку, необхідно, перш за все, розпочати з визначення цієї правової категорії. Тож, адміністративна відповідальність – це специфічна форма негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів на відповідну категорію протиправних проявів, згідно з якою особи, які їх вчинили, повинні дати відповідь перед повноважним органом за свої неправомірні дії і понести за це адміністративні стягнення у встановлених законом формах і порядку [8, с. 10]. Неправомірні дії вчиняють не лише суб'єкти приватноправових відносин, а й посадові особи публічної адміністрації, зокрема центри надання адміністративних послуг, зокрема, як суб'єкт надання адміністративних послуг, а також адміністратори центрів надання адміністративних послуг.

Відповідно до статті 19 Закону України «Про адміністративні послуги» [4], посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністратори несуть дисциплінарну, цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність, передбачену законом, за порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг. Шкода, заподіяна фізичним або юридичним особам посадовими особами, уповноваженими відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністраторами внаслідок їх неправомірних діянь, відшкодовується у встановленому законом порядку [4]. Склади правопорушень та міра адміністративних стягнень, у тому числі, і за порушення вимог у сфері надання адміністративних послуг визначені Кодексом України про адміністративні правопорушення. В цьому аспекті юридична відповідальність, як негативний наслідок неправомірних діянь є стримуючим та превентивним заходом протиправних вчинків з боку адміністраторів центрів надання адміністративних послуг. З урахуванням зазначеного, можна дійти висновків, що адміністративно-правова відповідальність є окремим елементом адміністративно правового статусу центрів надання адміністративних послуг. В цьому контексті, доцільно згадати твердження вчених-адміністративістів, які підкреслюють, що без цього елемента правовий регулятор практично не здатний здійснювати свої функції [9, с. 75].

Висновки. Таким чином, адміністративно-правовий статус центру надання адміністративних послуг є комплексною правовою категорією, яка перш за все характеризує практичне призначення даного державного органу. З огляду на зазначене вище, справедливим буде вказати, що на сьогоднішній день центри надання адміністративних послуг володіють особливим адміністративно-правовим статусом, який дозволяє останнім забезпечити

належний взаємозв'язок держава-людина, а також створити необхідні умови для отримання останніми якісних, своєчасних та ефективних послуг з боку держави.

Список використаних джерел

1. Галуцько В.В., Курило В.І., Короєд С.О. та ін. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право: навч. посіб. / за ред. проф. В.В. Галуцька. Херсон: вид-ць Грінь Д.С., 2015. 272 с.
2. Горбач М.І. Класифікація елементів адміністративно-правового статусу суб'єктів адміністративного права. *Вісник пенітенціарної асоціації України*. 2017. № 2. С. 29 – 40.
3. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
4. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. *Голос України* від 06.10.2012 № 188.
5. Дронів Б.М. Взаємовплив приватного і публічного права: сучасна континентально-європейська теорія і практика: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2012. 192 с.
6. Конституція України: Закон № 254к/96-ВР від 28.06.1998. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. 23 липня (№ 30). Ст. 141.
7. Голосніченко І.П., Голосніченко Д.І. Теорія повноважень, їх легітимність та врахування потреб і інтересів при встановленні на законодавчому рівні. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право: збірник наукових праць*. 2011. № 1 (9). С. 147 – 155. URL: https://ela.kpi.ua/bitstream/123456789/4891/1/11%20-%201_9_%20-%2025.pdf
8. Герасименко Є.С. Питання реформування інституту адміністративної відповідальності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2000. 21с.
9. Ответственность в управлении / И.Л. Бачило, П.Т. Щекочихин, С.В. Катрич и др. М.: Наука, 1985. 304 с.