**Сорокіна Інна Сергіївна. Районна державна адміністрація як суб'єкт надання адміністративних послуг.- Дисертація канд. юрид. наук: 12.00.07, Нац. авіац. ун-т. - Київ, 2014.- 249 с.**

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

**НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

На правах рукопису

**СОРОКІНА ІННА СЕРГІЇВНА**

УДК 35.075:352.1

**РАЙОННА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ ЯК СУБ’ЄКТ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ**

**12.00.07** – адміністративне право і процес;

фінансове право; інформаційне право

**Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата**

**юридичних наук**

Науковий керівник:

**Чабан Валентин Павлович**

кандидат юридичних наук,

доцент

Київ – 2014

**ЗМІСТ**

**ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ**

**ВСТУП** ……………………………………………………………...... 4

**РОЗДІЛ 1. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС**

**РАЙОННОЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЯК СУБ’ЄКТА**

**НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ**………………… 12

1.1. Правосуб’єктність районної державної адміністрації як об’єкт

наукових досліджень………………………………………………… 12

1.2. Державно-владні повноваження районної державної адміністрації

у сфері надання адміністративних послуг…………………………. 41

Висновки до розділу 1 ………………………………………………. 67

**РОЗДІЛ 2. ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ**

**ПРОЦЕДУРИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ**

**РАЙОННОЮ ДЕРЖАВНОЮ АДМІНІСТРАЦІЄЮ**…………… 72

2.1. Правова регламентація та удосконалення процедури

надання адміністративних послуг …………………………………. 72

2.2. Стандарти надання адміністративних послуг районною

державною адміністрацією…………………………………………... 108

Висновки до розділу 2 ……………………………………………….. 142

**РОЗДІЛ 3. ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАДАННЯ**

**АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ РАЙОННОЮ ДЕРЖАВНОЮ**

**АДМІНІСТРАЦІЄЮ** ………………………………………………….. 149

3.1. Удосконалення кадрового та структурного забезпечення

надання адміністративних послуг районною державною адміністрацією 149

3.2. Запровадження в діяльності районної державної адміністрації

європейських моделей надання адміністративних послуг ………….. 163

Висновки до розділу 3 ……………………………………………….. 176

**ВИСНОВКИ** .......................................................................................... 181

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ** …………………………. 189

**ДОДАТКИ**…………………………………………………………… 217

**ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ**

|  |  |
| --- | --- |
| ВРУ | Верховна Рада України |
| КМУ | Кабінет Міністрів України |
| КУпАП | Кодекс України про адміністративні правопорушення |
| МВС | Міністерство внутрішніх справ |
| МДА | місцеві державні адміністрації |
| ОВС | органи внутрішніх справ |
| ОМС | органи місцевого самоврядування |
| РДА | районні державні адміністрації |
| РФ | Російська Федерація |
| СУЯ | Система управління якістю |
| США | Сполучені Штати Америки |
| ФРН | Федеративна Республіка Німеччина |
| ЦНАП | центр надання адміністративних послуг |
| ЦОВВ | Центральні органи виконавчої влади |

**ВСТУП**

**Актуальність теми.** Стратегія державної політики, встановлена Конституцією України, визначила однією з головних ознак українського демократичного суспільства і правової держави вільне й ефективне забезпечення прав людини та її законних інтересів. У формуванні громадянського суспільства місце ідеології «панування» держави над особою, що домінувала в минулому, посіла протилежна – «служіння» держави інтересам громадянина (людини). Якісно новий правовий режим регулювання відносин між владними суб’єктами та громадянами визначений провідними науковцями як «режим партнерських відносин», що потребує комплексного реформування публічної влади, а саме місцевих органів виконавчої влади. Місцеві державні адміністрації, зокрема районного рівня, є основними суб’єктами задоволення прав та законних інтересів фізичних (юридичних) осіб у сфері надання адміністративних послуг.

Сьогодні сфера надання адміністративних послуг в Україні є достатньо розгалуженою та різнорівневою, повноваження місцевих органів виконавчої влади у сфері надання адміністративних послуг є не завжди прозорими та доступними споживачеві, а діяння посадових осіб – такими, що порушують права й законні інтереси громадян. Такий стан підтверджують результати дослідження Центру політико-правових реформ, які засвідчили, що 33 % населення України дали задовільну оцінку якості надання адміністративних послуг, а 32 % ­ – визнали цю діяльність незадовільною, і тільки 12 % – оцінили як добру. При цьому абсолютна більшість населення (67 %) не проінформована про діяльність місцевої виконавчої 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, – лише 4 %. За результатами авторського соціологічного дослідження, 62,3 % респондентів, які звернулися до райдержадміністрації для отримання адміністративних послуг, констатують, що стандарти адміністративних послуг не відповідають міжнародним стандартам загалом.

Актуальність теми дослідження зумовлена особливістю правового статусу районної державної адміністрації, що покликана захищати права та законні інтереси громадян і держави, забезпечувати комплексний соціально-економічний розвиток території та реалізацію державної політики у визначених законодавством сферах управління. Важливого значення набуває проблема регламентації державно-владних повноважень райдержадміністрації з надання адміністративних послуг у контексті європейської інтеграції України. Провідна ідея вдосконалення її процедурної діяльності має реалізовуватися шляхом упровадження стандартів європейської якості, з урахуванням кращих вітчизняних та зарубіжних практик. Визначальним критерієм оцінювання діяльності райдержадміністрації має бути задоволення потреб громадян в отриманні якісних адміністративних послуг.

Серед вітчизняних учених вагомий внесок у розроблення проблеми реформування публічної влади, регламентації сфери надання адміністративних послуг зробили В. Б. Авер’янов, В. М. Гаращук, І. П. Голосніченко, В. С. Долечек, Ю. В. Іщенко, В. М. Кампо, І. Б. Коліушко, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, О. В. Курінний, В. І. Олефір, В. О. Стоян, В. П. Тимощук, Х. П. Ярмакі та ін.

Особливої уваги в контексті дослідження ефективності державно-владних повноважень місцевих державних адміністрацій, їх процедурної діяльності з надання адміністративних послуг заслуговують праці таких науковців, як І. І. Артим, В. Д. Вакуменко, Н. Т. Гончарук, Я. Б. Глущенко, В. М. Кампо, В. В. Карпенко, Н. Р. Нижник, О. М. Соловйова, О. І. Сушинський, А. Л. Сухорукова, Ю. З. Торохтій, О. І. Черчатий та ін. Окремі аспекти вдосконалення діяльності місцевих державних адміністрацій досліджували М. Д. Лесечко, А. О. Каляєв, Г. М. Писаренко О. В. Поляк, А. О. Чемерис та ін.

Зазначені науковці зробили вагомий внесок у теорію і практику надання адміністративних послуг органами виконавчої влади. Однак комплексного дослідження регламентації правосуб’єктності райдержадміністрації, організаційно-правових засад її діяльності у сфері надання адміністративних послуг донині не здійснювалось.

У зв’язку з цим, потребують поглибленого наукового дослідження питання вдосконалення правової регламентації державно-владних повноважень районної державної адміністрації у сфері надання адміністративних послуг, їх процедурної діяльності й організаційного забезпечення. Викладене свідчить про актуальність теми та зумовлює вибір теми дисертаційного дослідження.

**Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційна робота виконана відповідно доположень Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90, Плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, затвердженого Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 червня 2007 р. № 494, Пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності ОВС України на період 2010–2014 роки, затверджених наказом МВС України від 29 липня 2010 р. № 347.

Тема дисертації затверджена вченою радою Київського національного університету внутрішніх справ (НАВС) від 29 вересня 2009 р. (протокол № 16).

**Мета і задачі дослідження.** *Мета* роботи полягає у визначенні сутності адміністративно-правових засад діяльності районної державної адміністрації у сфері надання адміністративних послуг та обґрунтуванні організаційно-правового забезпечення надання адміністративних послуг населенню.

Для досягнення цієї мети необхідно вирішити такі *задачі*:

– визначити рівень наукової розробленості щодо проблемних напрямів дослідження статусу районної державної адміністрації як публічних суб’єктів;

– встановити систему нормативно-правових актів, що регулюють сферу надання адміністративних послуг центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, місцевими державними адміністраціями;

– оцінити стан правової регламентації державно-владних повноважень районних державних адміністрацій у системі органів виконавчої влади, місцевих державних органів з надання адміністративних послуг;

– здійснити аналіз адміністративних послуг районної державної адміністрації, внесених до Реєстру адміністративних послуг, стандартів адміністративних послуг, переліків платних послуг, що надаються на місцевому рівні, щодо їх відповідності Закону України «Про адміністративні послуги»;

– оцінити якість надання адміністративних послуг райдержадміністрації з урахуванням результатів дослідження думки населення України;

– охарактеризувати процедуру та умови надання адміністративних послуг населенню райдержадміністраціями;

– порівняти практику діяльності дозвільних центрів, центрів надання адміністративних послуг, зарубіжний досвід надання послуг населенню за принципом «єдиного вікна»; розробити пропозиції щодо їх удосконалення;

– запропонувати впровадження європейських моделей надання адміністративних послуг у діяльності райдержадміністрації;

– з’ясувати стан інформаційного забезпечення діяльності надання адміністративних послуг райдержадміністрацією відповідно до світових стандартів;

– розробити пропозиції щодо внесення змін та доповнень до законодавства з метою вдосконалення регламентації державно-владних повноважень і діяльності районної адміністрації у сфері надання адміністративних послуг.

*Об’єкт дослідження* –сфера правового регулювання публічних правовідносин в Україні, пов’язаних з наданням адміністративних послуг райдержадміністрацією.

*Предмет дослідження* –районна державна адміністрація як суб’єкт надання адміністративних послуг.

**Методи дослідження.**Методологічну основу роботи становить сукупність загальнонаукових і спеціальних методів та прийомів наукового пізнання.

*Діалектичний* *метод* надав можливість проаналізувати чинне законодавство у сфері надання адміністративних послуг та практику його застосування (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1, 2.2). *Системний,* *структурний* та *функціонального аналізу* було використано для дослідження адміністративно-правової регламентації державно-владних повноважень райдержадміністрації, її структурних підрозділів у сфері надання адміністративних послуг (підрозділи 1.2, 2.1). *Метод порівняльного правового дослідження* застосовано при здійсненні аналізу моделей надання адміністративних послуг «єдине вікно», «єдиний офіс» у зарубіжних країнах (підрозділи 3.1, 3.2). Застосування таких спеціально-наукових методів, як *формально-нормативного, порівняльно-правового аналізу*, *доктринального тлумачення правових норм та узагальнення юридичної практики* дало змогу проаналізувати адміністративні послуги, що надають райдержадміністрації та центри надання адміністративних послуг, відмежувати їх від діянь посадових осіб, які не є послугами (підрозділи 1.2, 2.1). За допомогою *логіко-семантичного методу* поглиблено та вдосконалено поняттєвий апарат (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1, 2.2). *Соціологічний метод* дав змогу визначити недоліки сучасної практики надання адміністративних послуг райдержадміністраціями, здійснити експертну оцінку якості їх надання та обґрунтувати наукові висновки, викладені в роботі (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1, 2.2, 3.1, 3.2).

*Емпіричну базу дослідження* становлять Реєстр адміністративних послуг, що надаються центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, місцевими держадміністраціями, установами та організаціями, у частині послуг, що надаються районними держадміністраціями; офіційні сайти райдержадміністрацій; розпорядження голів райдержадміністрацій, якими затверджено переліки адміністративних послуг та їх стандарти; узагальнені дані анкетування 485 споживачів щодо оцінки якості адміністративних послуг, які надають райдержадміністрації міста Києва.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що дисертаційне дослідження є одним з перших у вітчизняній правовій науці комплексним монографічним дослідженням державно-владних повноважень та діяльності райдержадміністрації у сфері надання адміністративних послуг.

Проведене дослідження надало можливість сформулювати та аргументувати основні положення, що відображають новизну дослідження, зокрема:

*вперше:*

*–* визначено поняття «діяльність райдержадміністрації з розгляду звернень громадян» як діяльність щодо здійснення в установленому законом порядку розгляду пропозицій (зауважень), заяв (клопотань), скарг громадян з метою забезпечення реалізації їх соціально-економічних, особистих прав і законних інтересів та поняття «діяльність райдержадміністрації з надання адміністративних послуг» як діяльність райдержадміністрації, спрямовану на забезпечення умов для набуття, зміни чи припинення прав та/або обов’язків фізичною або юридичною особою за їх заявою;

– обґрунтовано необхідність реорганізації центрів надання адміністративних послуг міських (районних) держадміністрацій та міських (районних) рад у міський (районний) «універсам адміністративних послуг»;

*–* запропоновано внесення змін та доповнень до: Закону України «Про адміністративні послуги» (нову структуру Закону, ст. 20); Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (ст. 2, 18–25);Методичних рекомендацій центральних органів виконавчої влади з розроблення положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації, що затверджуються відомчими наказами;

– розроблено проекти: ст. 28, якою пропонується доповнити Закон України «Про місцеві державні адміністрації»; Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання адміністративних послуг місцевими державними адміністраціями»; розділу «Організація надання адміністративних послуг» Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації» від 11 грудня 1999 р. № 2263;

– кваліфіковано як адміністративне правопорушення порушення законодавства з питань надання адміністративних послуг; запропоновано проект редакції ст. 186-4 Кодексу України про адміністративні правопорушення;

*удосконалено:*

* повноваження райдержадміністрації у сфері надання адміністративних послуг;
* наукове бачення порядку й умов надання адміністративних послуг райдержадміністраціями та центрами надання адміністративних послуг;
* систему нормативно-правових актів, що визначатимуть правосуб’єктність, компетенцію райдержадміністрацій у сфері надання адміністративних послуг;
* критерії зовнішньої та внутрішньої оцінки якості надання адміністративних послуг;

*дістало подальший розвиток:*

– модифікації виявів адміністративної правосуб’єктності місцевих державних адміністрацій на різних етапах розвитку суспільства, зокрема: 1) виникнення правового інституту; 2) доконституційний етап; 3) конституційний етап; 4) постконституційний етап;

– обґрунтування доцільності організації та координації діяльності райдержадміністрацій з надання адміністративних послуг;

– підхід до використання позитивного досвіду зарубіжних країн у сфері надання адміністративних послуг;

– запровадження стандартів професійної діяльності державних службовців;

– наукові погляди щодо визначення правових засад діяльності райдержадміністрацій з надання адміністративних послуг;

– аргументи про необхідність прийняття Адміністративно-процедурного кодексу, законодавчої регламентації переліку адміністративних послуг.

**Практичне значення одержаних результатів.** Сформульовані та викладені положення, висновки і пропозиції мають загальнотеоретичне значення для науки адміністративного права та є важливими для практичної діяльності публічних суб’єктів, місцевих держадміністрацій, зокрема, з надання адміністративних послуг:

– *у науково-дослідній діяльності* – для подальшого розроблення проблем надання адміністративних послуг районними державними адміністраціями;

– *у правотворчій сфері* – можуть бути використані при підготовці відповідних нормативно-правових актів, що встановлюють організаційно-правові засади діяльності районних державних адміністрацій з надання адміністративних послуг (акт впровадження Комітету Верховної Ради України з питань соціальної політики та праці Верховної Ради України від 20 грудня 2012 р. № 04-35/12-163935);

– *у сфері правозастосування* – отримані результати дозволять покращити якість підготовки спеціалістів для районних державних адміністрацій, які зайняті у сфері надання адміністративних послуг (акт впровадження Гайворонської районної державної адміністрації в Кіровоградській області від 20 жовтня 2011 р.);

– *у навчальному процесі* – матеріали дисертації використані при підготовці методичних матеріалів до курсів лекцій з таких дисциплін: «Адміністративне право», «Адміністративне право і органи виконавчої влади» (акт впровадження у навчальний процес Кіровоградського інституту розвитку людини від 26 вересня 2012 р.).

**Апробація результатів дисертації.** Основні положення та висновки дисертації оприлюднені на міжнародній науково-практичній конференції «Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку» (м. Суми, 15–16 травня 2010 р.); на науково-практичних семінарах: «Адміністративне право в сучасному вимірі» (м. Київ, 25 квітня 2010 р.); «Публічне адміністрування в сучасних умовах» (м. Київ, 24 травня 2012 р.); «Актуальні питання адміністративного права і процесу» (м. Київ, 25 квітня 2013 р.).

**Публікації.** Основні положення та висновки дослідження, що сформульовані в дисертації, відображено в десяти публікаціях, з яких: п’ять наукових статей, що опубліковані в юридичних фахових наукових виданнях, одна наукова стаття –   
в іноземному виданні, чотири тези – у збірниках науково-практичних конференцій та семінарів.

**ВИСНОВКИ**

Комплексний аналіз наукових досліджень провідних фахівців теорії адміністративного права України дозволив відокремити проблемні, актуальні напрямки дослідження МДА як публічних суб’єктів, регламентації державно-владних повноважень РДА, удосконалення їх діяльності у сфері надання адміністративних послуг.

В контексті дисертаційної роботи досліджено модифікації проявів адміністративної правосуб’єктності місцевих державних адміністрацій на різних етапах розвитку суспільства, зокрема етапи : 1) виникнення правового інституту місцевих державних адміністрацій, на підставі прийняття у 1992 році Закону України «Про представника Президента України»; 2) *доконституційний* етап, на якому здійснювалось реформування інституту МДА, у зв’язку з прийняттям у червні 1994 року Закону України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» та укладанням в червні 1995 року Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні; 3) *конституційний*етап модифікації місцевої влади відбувся з прийняттям Конституції України 28 червня 1996 року; 4) *постконституційний*, сучасний етап, що визначається законодавчою регламентацією статусу, який МДА набули у зв’язку з прийняттям Закону України «Про місцеві державні адміністрації».

Окреслено сутність та нормативне регулювання державно-владних повноважень РДА, досліджено правову сутність предметних, галузевих, дискреційних, делегованих повноважень.

Здійснений моніторингнормативно-правових актів, що регулюють сферу надання адміністративних послуг ЦОВВ, їх територіальним органами, МДА. Нормативні акти у сфері надання адміністративних послуг систематизовано як*реформаційіні**(*що визначатимуть основні напрямки та заходи розвитку, удосконалення системи надання адміністративних послуг); *регуляторні* ***(***які регулювали правовідносини у сфері надання адміністративних послуг до прийняття Закону України «Про адміністративні послуги та забезпечують його реалізацію в умовах сьогодення); *компетенційні (що визначатимуть державно-владні повноваження суб’єктів*надання адміністративних послуг). Досліджено їх регулюючий вплив на правосуб’єктність та діяльність РДА.

За результатами моніторингу встановлено, що державно-владні повноваження р, в тому числі у сфері надання адміністративних послуг, визначатимуться, *по-перше,* Конституцією України, Законами України «Про місцеві державні адміністрації», «Про адміністративні послуги», а також підзаконними актами, виданими на виконання положень перелічених Законів, аналіз яких представлений нами у даному підрозділі дисертації. Надання адміністративних послуг районними державними адміністраціями здійснюється відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги», з урахуванням особливостей, визначених законами, які регулюють суспільні відносини в окремих сферах, в яких МДА здійснюють державне управління на місцевому рівні. Компетенція МДА у галузях економіки, сільського та житлово-комунального господарства, інфраструктури, культури, містобудування та архітектури, освіти, молоді та спорту, охорони здоров’я, соціального захисту населення, фінансів та служби у справах дітей, визначається також законодавчими та підзаконними актами, що регламентують кожну сферу правовідносин.

*По-друге,* враховуючи особливість правосуб’єктності РДА, що обумовлюється її структурою та повноваженнями територіальних органів виконавчої влади як її структурних підрозділів, державно-владні повноваження РДА у сфері надання адміністративних послуг також регламентуються Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» та Типовим положенням про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади (постанова Кабінету Міністрів від 25 травня 2011 р. № 563 ), розробленим на його підставі Типовим положенням про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації (постанова Кабінету Міністрів України від 26.09. 2012 № 887), а також методичними рекомендаціями кожного з центральних органів виконавчої влади з розроблення положень про структурні підрозділи, що здійснюватимуть державно-владні повноваження у складі РДА.

*По-третє*,державно-владні повноваження РДА у сфері надання адміністративних послуг визначатимуться *стандартами адміністративних послуг****,*** що відповідатимуть Методичним рекомендаціям з розроблення стандартів адміністративних послуг (назва у редакції наказу Міністерства економіки України від 31.07.2009 №799). Зокрема йдеться про Стандарти адміністративних послуг, які надаються окремим центральним органом виконавчої влади, затверджені відомчими наказами;Стандарти адміністративних послуг, що надаються структурними підрозділами РДА, затверджені головами відповідних державних адміністрацій.

*В-четвертих*, обсяг державно-владних повноважень РДА у сфері надання адміністративних послуг *обмежуються* *Переліками платних адміністративних послуг*, які надаються окремим центральним органом виконавчої влади, Порядками справляння плати за надання платних адміністративних послуг, затвердженими постановами та розпорядженнями КМУ, а також Переліками адміністративних послуг, які надаються РДА (центрами надання адміністративних послуг РДА).

*В-п’ятих*, державно-владні повноваження РДА у сфері надання адміністративних послуг *декларуються у Реєстрі адміністративних послуг,* затвердженому постановою КМУ від 05.12.2011 №1274, тобто в єдиній комп'ютерній базі даних про адміністративні послуги, які надаються відповідно до законодавства центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, МДА, підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери їх управління, а також органами місцевого самоврядування; наказами центральних органів виконавчої влади про затвердження інформаційних та технологічних карток адміністративних послуг. За результатами моніторингу Реєстру адміністративних послуг встановлено, що районна державна адміністрація надає адміністративні послуги у підприємницькій, дозвільній та соціальній сферах.

З метою усунення виявлених та висвітлених прогалин у законодавчому та відомчому регулюванні, запропоновано систему змін та доповнення до нормативних актів:

1. Закону України «Про місцеві державні адміністрації» в частинірозділу 1 «Загальні положення» статті 2 «Основні завдання місцевих державних адміністрацій»; розділу 3 «Компетенція місцевих державних адміністрацій» глави 2 «Основні галузеві повноваження місцевих державних адміністрацій» в редакції статей 18-25 щодо регламентації повноважень РДА з надання адміністративних послуг;

2. Методичних рекомендацій центральних органів виконавчої влади з розроблення положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації, що затверджуються відомчими наказами в частині розділу, що визначатиме основні завдання та функції структурного підрозділу місцевої державної адміністрації.

З метою дослідження стану надання адміністративних послуг РДА та їх діяльності по забезпеченню стандартів, проведено соціологічне дослідження оцінки населенням України якості адміністративних послуг, що надаються РДА м. Києва, зокрема 485-ти респондентів – представників різних соціальних верств населення, що приживають у м.Києві і звернулися за адміністративними послугами до РДА м. Києва. Зокрема було опитано 45 споживачів послуг Голосіївської РДА, що становить 9,3% від загальної кількості респондентів; 38 осіб – Дарницької РДА (7,8% відповідно); 43 особи – Дніпровської РДА (8,8%); Деснянської РДА (17,9%); 22 особи Шевченківської РДА (4,5%); 41 особу Подільської РДА (8,5%); 73 особи Солом’янської РДА (15,2%); 34 особи Святошинської РДА ( 7,0%); 38 осіб Оболонської РДА (7,8%), 64 особи Печерської РДА (13,2 %).

Результати дослідження дозволили зробити висновок, про те, що прийняття Закону України «Про адміністративні послуги» можна розцінювати тільки як півкроку до вирішення проблеми впорядкування системи адміністративних послуг в Україні. Негативні явища, що спостерігаються у процедурній діяльності МДА з надання адміністративних послуг підтверджують, що Адміністративно-процедурний кодекс має стати «загальним» нормативно-правовим актом, що запровадить якісно новий рівень законодавчої регламентації процедур зовнішньо-управлінської діяльності органів влади, та захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах з державою. Здійснений аналіз законопроектів Адміністративно-процедурного кодексу [131], [133] та запропоновано заходи щодо їх удосконалення.

На підставі дослідження сутності та процедурних засад правовідносин, суб’єктом яких є РДА, у сфері надання адміністративних послуг та розгляду звернень громадян, зроблено висновок про не доцільність ототожнення діяльності райдержадміністрації щодо розгляду звернень громадян із діяльністю з надання адміністративних послуг. З метою їх відмежування пропонуємо наступні авторські визначення:

**«**діяльність райдержадміністрації з розгляду звернень громадян**»***як діяльність щодо здійснення в установленому законом порядку розгляду пропозицій (зауважень), заяв (клопотань), скарг громадян, з метою забезпечення реалізації їх соціально-економічних, особистих прав і законних інтересів.*

Відповідно **«**діяльність райдержадміністрації з надання адміністративних послуг**»*,*** визначаємо як *діяльність райдержадміністрації, спрямовану на забезпечення умов для набуття, зміни чи припинення прав та/або обов’язків фізичною або юридичною особою, за їх заявою.*

Виявлені недоліки в процедурній діяльності РДА дозволили зробити низку теоретичних положень щодо її покращення, а саме: адміністративні послуги, що надаються РДА, повинні надаватись відповідно до затверджених розпорядженням голови РДА стандартів; стандарт адміністративної послуги РДА, в частині нормативно-правового забезпечення послуги, повинен містити посилання не тільки на регуляторні нормативні акти, що регулюють галузеві повноваження та порядок діяльності структурних підрозділів РДА, але й посилання на наказ ЦОВВ, яким затверджено типовий стандарт адміністративної послуги, що надається, а також розпорядження голови РДА про затвердження стандарту адміністративної послуги.

Оскільки, існування два закони з єдиним предметом регулювання лише перевантажать систему національного адміністративного законодавства, *запропоновано Закон України «Про адміністративні послуги» структурувати на 3 розділи****.*** До першого розділу «Організаційно-правові засади» віднести статті 1-19 Закону. Другий розділ «Перелік адміністративних послуг». Третій розділ «Адміністративний збір». В другому розділі передбачити не тільки ЦОВВ, але й рівень їх структурних підрозділів, що уповноважуються законом надавати адміністративну послугу на місцевому (обласному, районному) рівні.

Запропоновано зміни до статті 20 «Прикінцеві та перехідні положення», редакцію частини 2 щодо плати ( адміністративного збору) за послугу; редакцію частини 6 пункту 2) підпункту д) щодо підготувки та подання до Верховної Ради України проекту закону «Про адміністративні послуги» у новій редакції.

*Моніторинг Реєстру адміністративних послуг*, що надаються центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, місцевими державними адміністраціями, установами та організаціями,, в частині послуг, що надаються районними державними адміністраціями (усього 10318 позицій) [232] показав відсутність системного підходу МДА до визначення чіткого Переліку адміністративних послуг, що мають право надавати структурні підрозділи на рівні РДА, та ігнорування вимог рекомендаційного переліку структурних підрозділів районних держадміністрацій, затверджений Постановою КМУ від 18.04.2012 № 606 щодо регламентації структурного складу РДА, а також відомчих Методичних рекомендацій центральних органів виконавчої влади з розроблення положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації (систематизованих нами в залежності від суб’єкта в Додатку 3 дисертаційної роботи), що призводить до непрозорості діяльності РДА з їх надання та позбавляє споживачів послуг отримати їх відповідно до стандартів.

*Запропоновано розробити проект постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання адміністративних послуг місцевими державними адміністраціями»,* яка має набути чинності після прийняття Закону України «Про адміністративні послуги», із викладенням результативної частини у запропонованій нами редакції.

*Моніторинг стандартів адміністративних послуг,**що надаватимуться РДА, а також їх діяльності з*надання адміністративних послуг виявив наявність недоліків у їх змісті, зокрема щодо визначення строків, процедури звернення (подання заяви), оскарження незаконних дій працівників міліції, дозволяє зробити висновок про необхідність законодавчої регламентації процедури розробки та затвердження таких стандартів. На підставі статті **7 «**Вимоги щодо якості надання адміністративних послуг» Закону України «Про адміністративні послуги» [203], щодо якої 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) *пропонуємо доповнити Закон України «Про місцеві державні адміністрації» [37],* статтю 28 зокрема «Права місцевих державних адміністрацій», пунктом у запропонованій нами редакції щодо повноважень РДА по затвердженню стандарти адміністративних послуг та порушувати питання про відповідальність посадових осіб за порушення законодавства з питань надання адміністративних послугу встановленому законом порядку.

Стандарти адміністративних послуг РДА мають відповідати типовому стандарту адміністративної послуги, розробленому та затвердженому ЦОВВ, з урахуванням вимог наказу Міністерства економіки України від 12.07.2007 № 219 «Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення стандартів адміністративних послуг».

Потребує запровадження у вітчизняне законодавство адміністративна відповідальність посадовців за порушення вимог нормативно-правових актів та нормативних документів з питань надання адміністративних послуг: порушення стандартів адміністративних послуг; надання адміністративних послуг, не передбачених законом; безпідставна відмова у прийнятті заяви для одержання адміністративної послуги та документів, що додаються до неї; відмова у видачі документів з підстав, не встановлених законом; відмова у наданні безоплатної інформації про адміністративні послуги та порядок їх надання. Також за дії або бездіяльність посадових осіб, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністраторів, що заподіяли шкоду фізичним або юридичним особам внаслідок їх неправомірних діянь. Таким чином, главу 15 «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління» Кодексу України про адміністративні правопорушення запропоновано доповнити статтею 186-4 «*Порушення законодавства з питань надання адміністративних послуг»* у запропонованій автором редакції.

Запропоновано запровадження в системі МДА *внутрішньої оцінки якості надання адміністративних послуг* (розроблено форму піврічного звіту РДА «Основні показники РДА з надання адміністративних послуг». – Додаток Ж), *зовнішньої оцінки* (розроблено Анкету споживача адміністративних послуг). Зовнішнє та внутрішнє оцінювання має здійснюватись підрозділами моніторингу та взаємодії з громадськістю, що створюватимуться як окремий структурний підрозділ РДА, основними завданнями якого, окрім проведення зовнішнього та внутрішнього аудиту діяльності РДА з надання адміністративних послуг та їх якості, є забезпечення взаємодії з органами місцевого самоврядування, обласними держадміністраціями, громадськими організаціями; внесення пропозицій щодо її покращення. Зазначені положення мають знайти відображення в *проекті Постанови Кабінету Міністрів України «Про моніторинг системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади».*

На підставі дослідження організаційної та функціональної структур ОМС та МДА, оскільки на рівні районів і міст адміністративні послуги надають одночасно органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади, запропоновано створення єдиного місцевого «універсам» надання усіх видів адміністративних послуг, в тому числі і реєтраційно-дозвільних із назвою«Центр надання адміністративних послуг».

З метою приведення діяльності райдержадміністрацій з надання адміністративних послуг у відповідність до європейських стандартів якості, *запропоновано низку змін та доповнень у Постанову КМУ від 11.12.1999 № 2263 «Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації» [46],*зокрема доповненнярозділом «Організація надання адміністративних послуг» у запропонованій нами редакції.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Декларація про державний суверенітет № 55- XII від 16 липня 1990 року // Відомості Верховної Ради УРСР вiд 31.07.1990 - 1990 р., № 31, стаття 429.
2. Конституція України [Електронний ресурс]: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [тлумачення від 12.04.2012] / Верховна Рада України. Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр.
3. Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф. Виконавча влада і державний контроль.- Київ: Вища школа права при Інституті держави і права ім. В.М.Корецького НАН України. – 1999. – 48 с.
4. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б.Авер’янова . – К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
5. Територіальна організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / За заг. ред. А.П.Зайця. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. -928 с.
6. Скакун О. Теория государства и права / О. Скакун – Х.: Консум, 2000. – 691 с.
7. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: Навчальний посібник. – К.: Атіка, 2008. – 624 с.
8. Голосніченко І. П., Стахурський М. Ф. Адміністративний процес: Навч. посібник / І. П. Голосніченко, М. Ф. Стахурський. — К. : ГАН, 2003. — 256 с.
9. Авер’янов В. Б. Характер предмета адміністративного права: уточнення доктринальної оцінки // Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер’янова. — К.: Факт, 2003. — С. 27-29.
10. 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 – Л., 2010. – 184 с.
11. Авер’янов В.Б. Проблеми поглиблення демократичних засад адміністративної реформи в Україні // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Збірник наук. праць. - Х., 2002. Випуск 2.
12. Писаренко, Г.М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 / Писаренко Ганна Миколаївна. – О., 2006. – 196 с.