

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ДОНЕЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ВАСИЛЯ СТУСА

КОЛОТУХА КАТЕРИНА АНАТОЛІЇВНА

Допускається до захисту:  
завідувач кафедри теорії та історії  
держави і права та  
адміністративного права,  
к.ю.н., доцент

\_\_\_\_\_ А.Є. Краковська  
« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2020 р.

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ  
ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИМ ОСОБАМ

Спеціальність 081 Право

Магістерська робота

Керівник:

Міхайліна Т.В., професор кафедри теорії  
та історії держави і права та адміністративного  
права, д.ю.н., професор

Оцінка: \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_  
али/за шкалою ЄКТС/за національною шкалою)

Голова ЕК: \_\_\_\_\_  
(підпис)

Вінниця – 2020

**ЗАТВЕРДЖЕНО:**

Керівник: Міхайліна Т.В.

д.ю.н., професор кафедри теорії та історії  
держави і права та адміністративного права

«\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2020 р.

### **МАГІСТЕРСЬКЕ ЗАВДАННЯ**

студентки 1 курсу СО «Магістр», групи «Б»,  
денного відділення спеціальності «Право»

**Колотухи Катерини Анатоліївни**

1. **Тема роботи:** Правове регулювання надання адміністративних послуг внутрішньо переміщеним особам.
2. **Строк надання студентом роботи керівнику:** «20» листопада 2020р.
3. **Вихідні дані до роботи:** наукова література, нормативно-правові акти України та зарубіжних країн, практика застосування законодавства щодо надання адміністративних послуг внутрішньо переміщеним особам, статистичні дані.
4. **Робота виконується на базі:** Адвокат Юрцев Василь Степанович.
5. **Результати дослідження:** обґрунтування положень щодо удосконалення правового статусу внутрішньо переміщених осіб, поняття «адміністративні послуги», удосконалення умов та порядку надання адміністративних послуг внутрішньо переміщеним особам з підготовкою пропозицій про внесення змін і доповнень до КУпАП та інших законів; аргументація розширення переліку суб'єктів надання адміністративних послуг.
6. **Область застосування результатів роботи:** наукова діяльність, законодавча практика.

Тема магістерської роботи зареєстрована №03/08 від 09.01.2020 р. та №399/08 від 15.09.20.

Ст. лаборант кафедри \_\_\_\_\_ (підпис)

**УЗГОДЖЕНО:**

«\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2020 р.

Зав. кафедри

теорії та історії держави і права  
та адміністративного права,

к.ю.н., доцент

А.Є. Краковська

## АНОТАЦІЯ

Колотуха К.А. Правове регулювання надання адміністративних послуг внутрішньо переміщеним особам. Магістерська робота. Спеціальність 081 «Право». Кафедра теорії та історії держави і права та адміністративного права. Донецький національний університет імені Василя Стуса Міністерства освіти і науки України. Вінниця, 2020 рік. – 193.

В роботі проаналізовано особливості надання адміністративних послуг внутрішньо переміщеним особам, визначено особливості статусу внутрішньо переміщеної особи як споживача адміністративних послуг.

Обґрунтовано пропозиції щодо запровадження єдиного стандарту надання адміністративних послуг; встановлено необхідність внесення змін до законодавства України, пов'язаних із правами таких осіб, а також, уніфікації порядку надання адміністративних послуг. Запропоновано розширення переліку суб'єктів адміністративних послуг. Аргументовано пропозиції щодо вдосконалення порядку надання внутрішньо переміщеним особам адміністративних послуг в сфері пенсійного забезпечення.

Ключові слова: внутрішньо переміщена особа, адміністративна послуга, дискримінація, статус, права, суб'єкт.

Метадані роботи: таблиці і рисунки відсутні, кількість джерел – 152.

## SUMMARY

Kolotukha K.A. Legal Regulation of Administrative Services Provision to Internally Displaced Persons. Master's thesis. Specialty 081 "Law". Department of Theory and History of State and Law and Administrative Law. Vasyl' Stus Donetsk National University Ministry of Education and Science of Ukraine. Vinnytsia, 2020. – 193.

The peculiarities of providing administrative services to internally displaced persons are analyzed in the work, the peculiarities of the status of an internally displaced person as a consumer of administrative services are determined.

Proposals for the introduction of a single standard for the provision of administrative services are substantiated; the need to amend the legislation of Ukraine related to the rights of such persons, as well as the unification of the procedure for providing administrative services. It is proposed to expand the list of subjects of administrative services. Proposals for improving the procedure for providing internally displaced persons with administrative services in the field of pension provision are substantiated.

Key words: internally displaced person, administrative service, discrimination, status, rights, subject.

Metadata works: tables and figures are missing, number of sources is 152.

## ЗМІСТ

ВСТУП .....	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ВПО.....	10
1.1. Загальні положення щодо надання адміністративних послуг ВПО.....	10
1.2. Правовий статус ВПО як споживача адміністративних послуг.....	26
1.3. Правова основа надання адміністративних послуг ВПО.....	41
РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ВПО.....	59
2.1. Суб'єкти надання адміністративних послуг ВПО.....	59
2.2. Умови та порядок надання адміністративних послуг ВПО.....	73
2.3. Відповідальність за порушення надання адміністративних послуг ВПО.....	93
ВИСНОВКИ.....	108
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ПОСИЛАНЬ.....	112
ДОДАТКИ.....	129



## ВСТУП

Сьогодні Україна для збереження територіальної цілісності вимушена вести бойові дії на сході, що мають назву «Операція об'єднаних сил». У зв'язку з окупацією частина населення вимушено переселяється на інші території країни. За інформацією, розміщеною на сайті Міністерства соціальної політики, станом на 22 вересня 2020 року, за даними Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО), взято на облік 1 457 665 переселенців [1]. Особи з таким статусом зобов'язані пристосовуватися до нових умов проживання, а наша держава, у свою чергу, зобов'язана створювати всі умови для реалізації їх прав і свобод. Надання адміністративних послуг є одним з основних механізмів втілення прав і свобод громадян, в тому числі ВПО.

Різноманітні аспекти категорії «адміністративні послуги» досліджувались у працях таких вчених як В. Авер'янов, Г. Писаренко, І. Голосніченко, Е. Демський, А. Солонар, І. Коліушко, Т. Коломoeць, Р. Куйбіда, Н. Мариняк, Н. Ільчанінова, О. Туркова, К. Фуглевич та інших. Кожен з науковців, хоча і зробив вагомий внесок в характеристики ознак адміністративних послуг, їх спрямованості, однак, єдиного підходу до визначення «адміністративні послуги» науковці так і не сформували; окрім цього, досі законодавчо не врегульованим залишається питання якості адміністративних послуг, критерії їх оцінювання. Окремі питання адміністративно-правового статусу ВПО, їх соціально-правового захисту розглядались у працях таких вчених як Л. Наливайко, А. Орешкова, К. Крохмальова та ін. Слід звернути увагу, що тематика даної роботи полягає в аналізі та дослідженні надання адміністративних послуг особливим споживачам – ВПО, які з'явилися досить нещодавно, і надання адміністративних послуг саме особам з таким статусом на практиці зумовлює багато проблем та складнощів. У напрямку дослідження правового регулювання надання адміністративних послуг ВПО науковцями розглянуто

лише окремі аспекти щодо взяття на облік ВПО, висловлено пропозиції щодо покращення умов надання адміністративних послуг ВПО в сфері пенсійного забезпечення. Однак, попри це, залишаються складнощі при формуванні єдності підходів до трактування понять «внутрішньо переміщена особа», «адміністративні послуги», фактично малодослідженими та невирішеними є дискримінаційні умови надання адміністративних послуг ВПО та проблеми, з якими зіштовхуються ВПО при призначенні/виплати пенсії, зміни виборчої адреси, оформленні та видачі паспорта, що і зумовлює актуальність обраної теми. Особливу цінність роботи становить напрям адміністративної відповідальності за порушення в сфері надання адміністративних послуг ВПО, оскільки загальна норма, що встановлює вказану відповідальність набрала чинності лише рік тому, у зв'язку з чим дослідження та одержані результати у цій частині є абсолютно новими.

**Мета дослідження** - обґрунтування пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання надання адміністративних послуг ВПО.

**У відповідності до поставленої мети сформовано наступні завдання:**

1. аналіз та доопрацювання загальних положень щодо надання адміністративних послуг ВПО;
2. дослідження правового статусу ВПО як споживача адміністративних послуг та виявлення особливостей такого статусу;
3. характеристика правової основи надання адміністративних послуг ВПО та обґрунтування напрямів її удосконалення;
4. розгляд системи суб'єктів надання адміністративних послуг ВПО та аргументація пропозицій щодо розширення кола таких суб'єктів;
5. аналіз та доопрацювання умов та порядку надання адміністративних послуг ВПО; дослідження особливостей надання окремих адміністративних послуг ВПО та розробка пропозицій щодо усунення дискримінаційних умов при наданні адміністративних послуг ВПО.
6. визначення правових наслідків правопорушень у сфері надання адміністративних послуг ВПО та аргументація напрямів удосконалення

законодавства про відповідальність за правопорушення у сфері надання адміністративних послуг ВПО.

**Об'єкт дослідження** становлять суспільні відносини у сфері надання адміністративних послуг. **Предметом дослідження** є правове регулювання надання адміністративних послуг ВПО.

**Методи дослідження:** *порівняльний* (проведено порівняльний аналіз умов та порядку надання адміністративних послуг у сфері пенсійного забезпечення, адміністративних послуг пов'язаних з оформленням та видачою паспорта особам із статусом ВПО та особам без такого статусу; виконано порівняльне дослідження надання адміністративних послуг у зарубіжних країнах та в Україні); *аналізу та синтезу* (характеристика суб'єктів надання адміністративних послуг як єдиної категорії та кожного суб'єкта окремо; дослідження правової основи надання адміністративних послуг ВПО в цілому та окремих нормативно-правових актів як елементів правової основи); *термінологічний метод* (уточнення змісту та обсягу понять «внутрішньо переміщена особа», «адміністративна послуга», «суб'єкт надання адміністративних послуг», вивчення інших понять); *метод сходження від конкретного до абстрактного* (абстрагування від дослідження положень та практики застосування щодо притягнення до адміністративної відповідальності за порушення порядку ідентифікації особи при наданні адміністративних послуг, пов'язаних з оформленням та видачею паспорта ВПО до аналізу положень притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері надання будь-яких адміністративних послуг); *гіпотез і припущення* (отримання та аргументація власних висновків та пропозицій на основі фактичного матеріалу) та інші методи.

**Результати дослідження (положення, що виносяться на захист).** В роботі обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення та уточнення понять «адміністративні послуги» та «внутрішньо переміщена особа»; визначено необхідність у запровадженні єдиної моделі (стандарту) надання адміністративних послуг та критеріїв якості, електронної системи відгуків



споживачів про якість одержаної ними послуги. Аргументовано необхідність внесення змін до положень Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», які звужують обсяг прав і свобод ВПО. Обґрунтовано потребу у передбаченні у вищевказаному Законі права ВПО на щомісячну адресну допомогу. Аргументовано доцільність систематизації та уніфікації вимог щодо порядку надання адміністративних послуг в окремий розділ єдиного нормативно-правового акту – Адміністративно-процедурного кодексу. Обґрунтовано пропозиції щодо деталізації положень щодо спрощеної процедури державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців для ВПО. Встановлено необхідність розширення переліку суб'єктів адміністративних послуг новим суб'єктом – державним кадастровим реєстратором. Наведено пропозиції щодо приведення у відповідність інформації про суб'єктів надання адміністративних послуг на Єдиному державному порталі адміністративних послуг із приписами статті 1 Закону України «Про адміністративні послуги». Аргументовано пропозиції внесення змін до законодавства в частині нових умов надання адміністративних послуг, пов'язаних з призначенням/перерахунком пенсії ВПО без прив'язки до місця проживання таких. Обґрунтовано необхідність скасування підзаконного акту, який суперечить закону та встановлює дискримінаційні положення щодо осіб із статусом ВПО. Аргументовано доцільність визнання ВПО членами територіальних громад за місцем їх фактичного проживання. Запропоновано новий механізм притягнення до відповідальності за вчинення правопорушення, передбаченого статтею 166-27 КУпАП.

**Теоретичне та практичне значення одержаних результатів.** Областю застосування є законодавча практика. Зокрема, запропоновані зміни до статті 1 Закону України «Про адміністративні послуги», статей 1, 8, частини 1 статті 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про державний реєстр виборців», КУпАП, положення проекту Адміністративно-процедурного кодексу та деяких підзаконних актів. Також запропоновані



**результати апробовані у фахових наукових публікаціях та міжнародних науково-практичних конференціях, що перераховані нижче:**

1) Колотуха К.А. Проблеми притягнення до відповідальності за порушення порядку оформлення та видачі паспорта як адміністративної послуги. *Вісник Запорізького національного університету*. 2020. №4.

2) Колотуха К.А. Стандарти якості надання адміністративних послуг як ефективний інструмент забезпечення прав і свобод людини. *Весняні наукові зібрання – 2020: XLV Міжнародна науково-практична інтернет-конференція*. м. Суми. 22.05.2020. Ч.4. С.54-59.

3) Колотуха К.А. Зміна виборчої адреси внутрішньо переміщеними особами: проблеми реалізації. *Весняні юридичні читання - 2020. Сучасні проблеми законодавства, практики його застосування та юридичної науки. Випуск XXVII: Матеріали Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції здобувачів вищої освіти і молодих учених*. (30.05.2020 р.). Вінниця: ДонНУ імені Василя Стуса. 2020. С. 153-156.

4) Колотуха К.А. Реалізація внутрішньо переміщеними особами права на пенсію: дискримінаційні витоки. *Економіка. Фінанси. Право*. 2020. №11.

5) Колотуха К.А. Шляхи вдосконалення норм, якими встановлено адміністративну відповідальність за порушення в сфері надання адміністративних послуг. *Сучасні проблеми законодавства, практики його застосування та юридичної науки: Матеріали Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції здобувачів вищої освіти і молодих учених «Осінні юридичні читання – 2020»*. (26 листопада 2020 р.). Вінниця: ДонНУ імені Василя Стуса. 2020. С. 175-178.

6) Колотуха К.А., Краковська А.Є. Поняття та зміст адміністративних послуг. *Журнал східноєвропейського права*. 2020. №82. С.49-54.

**Структура дослідження.** Робота складається зі вступу, розділів 1 «Теоретико-правові основи надання адміністративних послуг ВПО» із трьома підрозділами та 2 «Особливості надання адміністративних послуг ВПО» із трьома підрозділами, висновків.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ВПО

#### 1.1. Загальні положення щодо надання адміністративних послуг ВПО

На сучасному етапі розвитку України як правової держави важливого значення набуває модернізація державного управління. У зв'язку з цим, відбуваються постійні реформи, розширюється коло відносин, що становлять предмет адміністративного права. Так, порівняно новим та малодослідженим видом суспільних відносин в адміністративному праві є відносини з надання адміністративних послуг.

Цікавою щодо цього є позиція В.В. Коваленка, який стверджує, що такі відносини не просто є новим видом адміністративно-правових відносин між органами, наділеними владними повноваженнями, і приватними фізичними та юридичними особами, а є змістовною переоцінкою характеру їхніх взаємостосунків [2]. З урахуванням цієї позиції і буде досліджуватися поняття та зміст категорії «адміністративні послуги».

Незважаючи на наявну законодавчу дефініцію, у науці активно ведуться дискусії щодо її недосконалості та пропонуються різні підходи щодо визначення та трактування категорії «адміністративні послуги». Неоднозначне тлумачення такої дефініції існує також і на практиці. Так, це відображено у Постанові Верховного суду № 85493085 від 08.11.2019 у справі № 810/4223/15 за позовом до Державної архітектурно-будівельної інспекції України, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, де позивач помилково визнав діяльність з надання інформації адміністративною послугою [3].

Питання тлумачення дефініції «адміністративна послуга» досліджувалось у працях таких вчених як В. Авер'янов, Г. Писаренко,

І. Голосніченко, Е. Демський, А. Солонар, І. Коліушко, Т. Коломєєць, Р. Куйбіда, Н. Мариняк, М. Тищенко, Н. Нижник та інших. Кожен з науковців хоча і зробив вагомий внесок у характеристику ознак адміністративних послуг, їх спрямованості, сутності, однак, єдиного підходу до визначення адміністративних послуг науковці так і не сформували, їхні погляди на тлумачення такої дефініції сильно різняться, що ще більше ускладнює розуміння досліджуваного поняття громадянами у реальному житті.

Таким чином, доцільним є розробка з урахуванням зарубіжного досвіду власного удосконаленого теоретичного визначення категорії «адміністративні послуги», яке б охоплювалось практичною діяльністю суб'єктів владних повноважень з реалізації їхніх повноважень, та не викликало непорозумінь на практиці.

Надання послуг становить невід'ємну частину суспільного виробництва будь-якої країни. Під послугою загалом мається на увазі діяльність одного суб'єкта, що здійснюється за ініціативою іншого з метою задоволення потреб останнього. Вказана діяльність стає можливою лише за наявності двох обов'язкових умов: потреби в отриманні такої послуги та об'єктивної можливості її надати. Первинно послуги належали до сфери цивільно-правового регулювання. Однак, починаючи з 80-х років XX ст. у багатьох розвинених країнах (Великобританія, США, Канада, Нідерланди, Швеція, Фінляндія та ін.) змінилися пріоритети у сфері відносин між громадянами цих країн та органами публічної влади [4, с. 116]. Останні основним у своїй діяльності почали вважати саме надання якісних адміністративних послуг, беручи до уваги те, що людина, її права, свободи та законні інтереси є найвищою соціальною цінністю. Відповідно, громадяни у відносинах із владою є не прохачами, а споживачами послуг. При цьому держава в особі публічних суб'єктів орієнтується на потреби особи, так само як у приватному секторі надавачі послуг орієнтуються на потреби споживача („клієнта”), його запити та очікування. Це фактично і було початком упровадження доктрини „служіння” („надання послуг”). Отже, основою доктрини адміністративних



послуг є концепція служіння держави (влади) людині (суспільству), тому категорія „послуг” у своїй основі має те саме навантаження, що й у приватному секторі, – це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за зверненням цієї особи [5, с. 9].

Варто зауважити, що в Україні, ще з 2009 року деякі науковці із запровадженням категорії «адміністративні послуги» також наполягають на тому, щоб розуміти певний переверт інтересів державного управління, зокрема, спрямованість органів публічної адміністрації у своїй діяльності не просто здійснювати владні повноваження, управління, а, насамперед, задовольняти права і свободи громадян. Так, І. Венедиктова у своїх працях зауважує, що відбувається зміна орієнтирів у державі: виникає розуміння того, що держава існує для людини, а не навпаки, тож держава повинна служити, тобто надавати певні обов’язкові послуги, перетворюючись на «сервісну державу» – постачальника публічних послуг [6, с. 88]. На думку В. Петьовки, категорія адміністративної послуги найбільш повно, системно відображає основи реалізації концепції людоцентризму в діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та відображає публічно-сервісний характер діяльності суб’єкта владних повноважень [7].

Аналізуючи вищенаведені положення, можна зробити висновок про те, що адміністративні послуги повинні відтворювати концепцію «служіння» держави перед громадянами, забезпечувати основне завдання держави щодо реалізації законних прав і свобод громадян. Отже, і дефініція категорії «адміністративні послуги» на законодавчому рівні також повинна це відображати.

Законодавче визначення поняття «адміністративна послуга» закріплено у пункті 1 частини 1 статті 1 Закону України «Про адміністративні послуги». Так, відповідно до цієї норми, це – результат здійснення владних повноважень суб’єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов’язків такої особи відповідно до закону [8]. Така дефініція потребує удосконалення,

оскільки у Законі України «Про адміністративні послуги», як спеціальному нормативно-правовому акті у цій сфері, не конкретизовано, що мається на увазі під заявою. Визначення поняття «заява» наведено у ч. 3 ст. 3 Закону України «Про звернення громадян», де зазначено, що заява (клопотання) – звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності [9]. Однак, вищенаведене визначення стосується лише громадян, тобто фізичних осіб, – отже, вказане визначення не поширюється на відносини, що регулюються Законом України «Про адміністративні послуги», тобто на такі, що виникають у сфері надання адміністративних послуг. Окрім цього, вищенаведене законодавче визначення «адміністративна послуга» може охоплювати і іншу діяльність. Так, наприклад, діяльність територіального органу Міністерства внутрішніх справ щодо розгляду звернення громадянина із заявою про порушення його прав у порядку, визначеному Законом України «Про звернення громадян». У наведеній ситуації присутні всі ознаки адміністративної послуги: результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону (розгляд заяви посадовою особою територіального органу МВС і прийняття необхідних заходів по усуненню правопорушення); певна заява фізичної особи. Однак, з іншого боку, віднести таку діяльність посадової особи територіального органу МВС до діяльності щодо надання адміністративної послуги не можна, оскільки, як зазначалося вище, Закон України «Про звернення громадян» по-іншому визначає поняття «заява», і тому його не можна поширювати на відносини у сфері надання адміністративних послуг.

У Проекті Концепції реформування публічної адміністрації в Україні адміністративну послугу визначено як спрямовану на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації суб'єктивних прав, виконання обов'язків фізичної або юридичної особи, „позитивну” публічно-службову діяльність органу публічної адміністрації, яка здійснюється за заявою цієї особи [10]. Вказане визначення складно назвати досконалим та таким, яке в процесі реформування доцільно закріпити на законодавчому рівні, тому що, по-перше, зазначена дефініція викладена у публіцистичному стилі, по-друге, використання лапок не є доречним, оскільки викликає неоднозначне розуміння на практиці. Окрім цього, складно погодитися із думкою автора Концепції щодо ототожнення поняття «забезпечення» та «юридичне оформлення», так як юридичне оформлення не завжди свідчить про забезпечення та реалізацію прав і обов'язків особи.

Г. Писаренко – одна з перших фундаментальних дослідниць у сфері надання адміністративних послуг, у своїй дисертації під адміністративними послугами пропонує розуміти правовідносини, що виникають при реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) в процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного органу [11, с. 51]. Недоліком запропонованого визначення є твердження про «адміністративний орган», так як на законодавчому рівні не передбачено такого суб'єкта, тому не зовсім зрозуміло, які саме суб'єкти охоплюються такою категорією.

На думку О.М. Буханевича, адміністративна послуга – це публічно-владна діяльність суб'єкта надання адміністративних послуг за зверненням фізичної або юридичної особи, спрямованого на набуття, зміну чи припинення прав, обов'язків та/або задоволення законних інтересів такої особи відповідно до закону, що призводить до певного результату [12]. Варто погодитися з думкою вченого у частині розуміння адміністративної послуги як діяльності, а не ототожнення її з результатом. Оскільки адміністративна послуга – це все ж певна процедура, яка спрямована на певний результат, який, у свою чергу,



може бути як негативним, так і позитивним у відношенні щодо задоволення прав та інтересів осіб. Недоліками у запропонованій дефініції є позначення «суб'єктів адміністративних послуг», оскільки наведена конструкція містить посилання на термін, через який і дається пояснення його змісту.

А.В. Солонар вважає, що адміністративна послуга – це встановлена законом послуга, яка надається органами державної влади, органами місцевого самоврядування і уповноваженими суб'єктами за заявою фізичної або юридичної особи і сприяє створенню умов реалізації прав, свобод і законних інтересів заявників шляхом прийняття відповідного адміністративного акта [13, с. 21].

Подібну позицію висловлює К.В. Тарасенко, який під поняттям «адміністративні послуги» розуміє публічні послуги, що надаються органами виконавчої влади, виконавчими органами місцевого самоврядування та іншими уповноваженими суб'єктами, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень щодо ухвалення згідно з нормативно-правовими актами на звернення юридичної або фізичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів або на виконання особою визначених законом обов'язків отримання дозволу, посвідчення, сертифіката та інших документів, реєстрації тощо [14, с. 5-6].

Варто погодитися із тим, що адміністративна послуга є одним з різновидів публічної послуги, так як така послуга надається публічною адміністрацією та є за своїм змістом відкритою для всіх громадян. Окрім цього, останні два визначення мають спільну ознаку щодо перерахування суб'єктів, що надають такі послуги. Така ознака обтяжує, у певній мірі, визначення адміністративної послуги, оскільки виключного переліку щодо таких суб'єктів все одно не містить. Тому доцільним є зазначення, замість усіх перерахованих суб'єктів, терміна «суб'єкт владних повноважень», яке їх об'єднує. Подібна ситуація з перевантаженням визначення «адміністративна послуга» спостерігається у К.В. Тарасенка, який перераховує досить велику кількість можливих послуг, а остаточного переліку не надає і не може надати.

Аналізуючи запропоновану А.В. Солонар дефініцію, не можна визначити, що передбачається результатом адміністративних послуг, та яка їхня мета. Закріплення вказаних категорій є необхідним для уникнення подальших зловживань щодо надання неефективних адміністративних послуг, тобто послуг, які не передбачають досягнення якогось результату.

Проаналізувавши різні запропоновані визначення поняття «адміністративні послуги» на національному рівні, можна зробити висновок, що найчастіше адміністративні послуги визначають як: 1) діяльність; 2) різновид публічної послуги; 3) правовідносини; 4) результат здійснення повноважень.

Доцільним для повноти дослідження є аналіз підходів до визначення і розуміння змісту категорії «адміністративні послуги» європейських країн, зокрема, Великої Британії, Нідерландів, Швеції, Франції, які на даний момент забезпечують реалізацію прав і свобод своїх громадян на досить високому рівні.

Варто звернути увагу, що у вищезгаданих країнах не виокремлюється поняття «адміністративна послуга» в такому значенні, як в Україні. Усі послуги, які надаються публічним сектором, і за надання яких відповідальність несе публічна адміністрація, називають «публічними послугами» (public service). До них належать також послуги, які надаються у таких сферах публічного сектора, як комунальні послуги, побутові, соціальні, освітні. Дефініція «послуги» акцентує увагу на виконанні саме обов'язків держави перед приватними особами, спрямованими на юридичне оформлення умов, необхідних для забезпечення належної реалізації ними своїх прав і охоронюваних законом інтересів [15, с. 120].

У країнах Європи термінологічний апарат характеризуються широким використанням терміну «service public» (наприклад, Франція) або «public service» (Великобританія). Використання цього поняття як зазначає Ю.О. Тихомиров, має двояке значення. З одного боку, у матеріальному змісті це поняття може бути перекладене як «публічна послуга», під якою

розуміється «будь-яка діяльність, спрямована на задоволення потреб, які мають публічний інтерес». У такому розумінні послуга «повинна бути забезпечена та проконтрольована адміністрацією, оскільки безперервне задоволення цієї потреби може бути гарантоване тільки нею». З іншого боку, у формальному змісті переклад цього терміну може бути розтлумачений як «організована сукупність матеріальних та людських ресурсів, які застосовуються державою або іншим публічним колективом з метою виконання певних завдань», оскільки має переклад і «публічна служба» [16, с. 381].

Перше значення поняття «public service» у європейських країнах використовувалось у сенсі «суспільної користі», тобто охоплювало види послуг, що становлять суспільно-корисне значення (поштові, залізничні послуги). Основним змістом вказаної дефініції має інтерпретація її як «державної служби», що варто розуміти як визнання публічної сфери, у першу чергу, як системи організацій, що спрямовані на прийняття рішень, які покликані задовольняти благо суспільства. Ще одним змістом досліджуваного поняття є діяльність, метою якої є визначення публічності через індивідуальність потреб, тобто не задоволення потреб суспільства в цілому, а задоволення індивідуальних потреб та інтересів окремих громадян. А тому послугам наданий у цьому випадку персональний характер, а не суспільний.

Є.О. Легеза слушно зауважує, що задоволення суспільного інтересу завжди вважалось фундаментальним критерієм публічних послуг та означало спрямованість публічної влади на задоволення існуючих у суспільстві потреб, інтересів, реалізацію прав, закріплених за громадянами законодавством країн. При цьому, така спрямованість в діяльності органів публічної влади повинна гарантуватись наявністю зобов'язання державної влади її забезпечувати та контролювати [17, с. 210].

Таким чином, провівши дослідження досвіду європейських країн щодо підходів розуміння поняття «публічна послуга» (що є за своїм змістом аналогом адміністративній послугі в Україні), можна стверджувати, що



основними ознаками публічних послуг є надання їх публічними органами влади, спрямованість на задоволення суспільних потреб в цілому, а також індивідуальних потреб кожної особи окремо, контрольованість державою за реалізацією прав та свобод громадян при наданні таких послуг.

На підставі аналізу різних підходів до дефініції «адміністративні послуги», дослідивши зарубіжний досвід щодо тлумачення змісту такого поняття, з урахуванням їх недоліків та переваг, пропонується власне удосконалене визначення наступного змісту: адміністративні послуги – це публічні послуги, що надаються суб'єктом владних повноважень у процесі реалізації владних повноважень та спрямовані на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків фізичної або юридичної особи (осіб) відповідно до закону, що забезпечують реалізацію та захист їх прав та законних інтересів. Так, саме запропонована дефініція визначає, що адміністративна послуга є різновидом публічної послуги, що вона надається органами публічної влади, також у визначенні відображено вищеописану в роботі доктрину «служіння», оскільки зазначено, що послуги забезпечують реалізацію прав та законних інтересів осіб.

Таким чином, обґрунтовано, що запропоноване визначення доцільно закріпити у пункті 1 частини 1 статті 1 Закону України «Про адміністративні послуги», що забезпечить усунення непорозумінь, які виникають при трактуванні нині закріпленого визначення поняття «адміністративні послуги» та забезпечуватиме у діяльності суб'єктів владних повноважень доктрину служіння.

Маючи повне розуміння щодо визначення змісту та суті категорії «адміністративна послуга», встановивши, що основною ціллю адміністративних послуг є реалізація концепції доктрини «служіння», можна стверджувати, що ефективність надання таких послуг вимірюється рівнем забезпечення прав і свобод громадян, гарантованих законами та Конституцією.

В умовах євроінтеграції, одним з основних завдань держави є створення механізму управління, яким би повністю забезпечувались усі права і свободи громадян. Для ефективності такого механізму потрібне закріплення певних норм, які б і визначали вимоги до діяльності органів державної влади та до результатів їх діяльності, тобто, необхідне запровадження певних стандартів надання публічних послуг органами влади, у тому числі, і адміністративних та критеріїв оцінки якості їх надання [18; с.50-54].

Влучно зауважує К.А. Фуглевич, яка зазначає, що стандартизація сфери надання адміністративних послуг є важливою передумовою забезпечення їх належної якості, а також контролю за відповідністю діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, яких так чи інакше залучено до сфери адміністративних послуг, до вимог законності та доцільності [19, с. 11].

Слід звернути увагу на положення статті 7 Закону України «Про адміністративні послуги» [8], яка носить назву «вимоги щодо якості надання адміністративних послуг», закріплює можливість суб'єктам надання адміністративних послуг самостійно розробляти організаційно-розпорядчі акти щодо якості надання послуг саме в межах такого суб'єкту. Приписами частини 3 цієї статті передбачено, що такі вимоги до якості надання адміністративних послуг повинні відповідати умовам надання таких послуг, що встановлені законом. Однак, при цьому, чітких вимог до якості послуг, мінімальних стандартів надання адміністративних послуг вищеназваний Закон не встановлює.

В Україні все ж були певні спроби закріплення критеріїв якості та стандартів надання адміністративних послуг на законодавчому рівні. Так, Наказом Міністерства юстиції України «Про затвердження стандартів надання адміністративних послуг» № 1555/5 від 31.08.2009 [20] визначено стандартизовані вимоги до надання лише кількох видів адміністративних послуг, серед них ті, що пов'язані з адвокатською та нотаріальною діяльністю, щодо присвоєння кваліфікації судового експерта, реєстрації засобів інформації, благодійних організацій, політичних партій та об'єднань

громадян. Наведені стандарти за своїм змістом більше схожі на звичайний порядок надання конкретної адміністративної послуги, зокрема, у них визначається перелік необхідних документів, строк, протягом якого надається послуга, місце, де можна отримати послугу, вартість послуги тощо. Все ж, деякі положення стандартів спрямовані на задоволення інтересів потенційного споживача, формально передбачають зручність та доступність при одержанні відповідної послуги. Так, наприклад, у пункті 10 Стандарту надання адміністративної послуги щодо присвоєння кваліфікації судового експерта визначено, що така адміністративна послуга має надаватися з урахуванням транспортної і пішохідної доступності, однак, в наступному пункті Стандарту зазначається, що вона надається лише в адміністративній будівлі Міністерства юстиції. Окрім цього, у кількох наведених у наказі стандартах потенційним споживачам передбачено можливість отримати консультацію з питань, що стосуються певної послуги, однак, лише в телефонному режимі.

Необхідно звернути увагу, що останні зміни у названій локальний акт вносились лише у 2011 році. Враховуючи те, що з розвитком електронного урядування, запровадженням різних автоматизованих систем та веб-порталів, баз даних та інформаційних систем забезпечується можливість отримувати певні адміністративні послуги через мережу Інтернет, можна впевнено стверджувати, що положення стандартів є повністю застарілими і не є актуальними станом на 2020 рік.

Варто також зауважити, що у вищезгаданому наказі, у пункті 2 зазначено, що контроль за виконанням цього наказу покладено на міністра юстиції Віктора Цоклана, тобто, на особу, яка займала посаду міністра юстиції на момент прийняття вказаного підзаконного акту. Таким чином, на теперішній час, станом на 2020 рік відповідальної особи за виконання вищеназваного нормативного акту фактично немає.

Ще однією спробою закріпити певні вимоги до якості надання адміністративних послуг, на відповідність вимогам сьогодення, є прийняття Міністерством економічного розвитку та торгівлі у 2017 році документу



«Єдині вимоги (стандарт) до якості обслуговування відвідувачів центрів надання адміністративних послуг» [21]. Однак, зазначений документ є лише рекомендованим для застосування і не має обов'язкового характеру, не тягне за невиконання його вимог жодної відповідальності. Окрім того, такий акт серед вимог до якості робить акцент тільки на комунікативну культуру спілкування адміністратора із відвідувачем (споживачем послуг); зазначає правила щодо абстрактних категорій, таких як люб'язність, привітність, встановлення індивідуального підходу та інших, які кожен розуміє по-своєму.

Отже, на підставі вищевикладеного, можна підсумувати, що недоліками діючої системи стандартів надання адміністративних послуг в Україні є:

- спрямованість на визначення формальної процедури надання адміністративних послуг, а не на забезпечення законних інтересів і потреб споживача;
- застарілість положень стандартів, неврахування можливості отримувати послуги за допомогою мережі Інтернет;
- відсутність критеріїв оцінки якості наданих адміністративних послуг;
- закріплення стандартів щодо надання лише деяких видів адміністративних послуг;
- відсутність незалежного органу, що здійснював би контроль за дотриманням стандартів та критеріїв якості наданих послуг.

У 2006 році в Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади закріплено основні принципи надання таких послуг, серед яких: доступність послуг для всіх фізичних та юридичних осіб; дотримання стандартів надання послуг; відповідність розміру плати за послуги економічно обґрунтованим витратам, пов'язаним з їх наданням; відкритість [22]. Такий перелік містить лише кілька базових принципів, однак, принцип саме щодо якості наданих послуг в частині ефективного забезпечення законних інтересів та потреб споживачів, як і у вищезгаданих Стандартах, – відсутній.

Стаття 4 Закону України «Про адміністративні послуги» [8] також містить перелік принципів, відповідно до яких здійснюється державна політика у сфері надання адміністративних послуг. Так, такими принципами є:

- 1) верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності;
- 2) стабільності;
- 3) рівності перед законом;
- 4) відкритості та прозорості;
- 5) оперативності та своєчасності;
- 6) доступності інформації про надання адміністративних послуг;
- 7) захищеності персональних даних;
- 8) раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг;
- 9) неупередженості та справедливості;
- 10) доступності та зручності для суб'єктів звернень.

Проаналізувавши зазначені принципи, можна підсумувати, що частина з них дублюється з принципами, визначеними у Концепції, частина належить до загальних, гарантованих Конституцією України (верховенство права, рівність та інші), деякі є спеціальними у цій сфері принципами, до яких можна віднести захищеність персональних даних та раціональну мінімізацію кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг. Варто звернути увагу, що у Законі України «Про адміністративні послуги» відсутній принцип щодо дотримання стандартів надання адміністративних послуг, щодо їх якості та максимальної спрямованості на задоволення законних потреб та інтересів споживачів.

Дуже влучно визначено у Концепції одну з проблем розвитку системи надання адміністративних послуг, – ставлення до фізичних та юридичних осіб як до прохачів, орієнтація не на задоволення потреб особи, а на формальне дотримання процедури. Однак, з 2006 року на законодавчому рівні так нічого і не прийнято для усунення описаної проблеми. Зазначене дає підстави вважати,

що доцільним є запровадження механізму, за яким суб'єкти надання адміністративних послуг були вмотивовані якісно задовольнити потреби споживачів.

Таким чином, і стандарти, критерії якості мають бути спрямовані не на визначення порядку надання конкретної послуги, а максимально орієнтовані на ефективне забезпечення прав та інтересів громадян. З наведеного випливає, що для визнання певної послуги наданої якісно на належному рівні оцінювання має проводитися самими споживачами за певними критеріями (доступність, своєчасність, співрозмірність вартості, зручність в отриманні тощо).

З метою аналізу механізму надання адміністративних послуг багатьох розвинених країн варто звернутись до досвіду, зокрема, Великої Британії, США, Канади, Нідерландів, Швеції, які на даний момент забезпечують реалізацію прав і свобод своїх громадян на досить високому рівні. Так, у цих країнах ще з кінця 80-х років XX ст. стандарти надання публічних послуг сформовані на основі проведених громадянами оцінювань якості роботи органів влади. Зазначене зумовило закріплення таких стандартів надання адміністративних послуг, які ґрунтуються саме на очікуваннях та уподобаннях споживачів, і фактично забезпечують доктрину „служіння” („надання послуг”) [23, с. 25]. Більш детальне дослідження такої системи стандартів надання послуг проведено на досвіді Канади. Ще в 1995 р. у цій країні було розпочато реформування способів надання публічних послуг. Зокрема, запроваджено «Модель надання послуг», яка є однією з дев'яти ключових цілей Програми дії, спрямованої на поліпшення роботи державних органів у цілому. Така Модель визначає мінімальні вимоги до порядку діяльності органів влади при наданні публічних послуг та критерії, за якими послуга вважається наданою якісно, а отже, за своєю суттю, Модель закріплює мінімальні стандарти у цій сфері.

Є.О. Легеза звертає увагу на те, що у вищезгаданому документі стверджується, що послуга, зорієнтована на споживача, має враховувати всі



уподобання (побажання) громадян щодо кожної стадії надання послуги; тобто потреби громадян перетворюються на організаційний принцип, навколо якого визначається публічний інтерес і планується модель надання послуги [24]. Варто зауважити, що в липні 1997 року Канадським Центром розвитку менеджменту з метою прискорення модернізації надання та покращення доступу до послуг публічного сектора в Канаді була заснована Мережа обслуговування (The Citizen-Centred Service Network (CCSN)). Служба з надання послуг, орієнтованих на споживача, яка була покликана покращити якість надання публічних послуг канадцям. Служба мала у своєму складі більше 200 посадовців-керівників, науковців та незалежних експертів із надання послуг публічного сектора [9, с. 84–86].

Отже, у Канаді не лише створено модель надання адміністративних послуг, яка закріплює мінімальні стандарти і яка орієнтована саме на споживача, а й засновані відповідні незалежні контролюючі органи, що перевіряють якість наданих послуг та їх спрямованість на задоволення інтересів споживачів, тобто, забезпечують дотримання мінімальних стандартів органами влади.

Таким чином, проаналізувавши зарубіжний досвід розвинених країн, можна стверджувати, що доцільним є закріплення в Україні єдиного стандарту якості (єдиної моделі) надання адміністративних послуг із визначенням критеріїв, лише за дотримання яких послуга могла б вважатися наданою якісно, на належному рівні. При цьому, варто звернути увагу, що якість – це оціночна ознака, і визначити її має саме споживач, а не держава; і лише на основі врахування інтересів споживача послуг можна закріплювати відповідний стандарт.

Також доцільним є запровадження електронної відкритої системи відгуків споживачів про якість отриманих ними послуг та їх обслуговування на основі певних критеріїв. Задля мотивації суб'єктів надання адміністративних послуг задовольняти законні інтереси і потреби споживачів, а не просто формально дотримуватись процедури надання послуг, необхідним

є визначення розміру заробітної плати у пропорційній залежності до кількості та якості наданих послуг, а також створення спеціального незалежного органу, який би здійснював контроль за дотриманням єдиного стандарту надання адміністративних послуг.

Підсумувавши вищевикладене, можна стверджувати, що надання адміністративних послуг це реалізація доктрини «служіння»; категорія адміністративних послуг є порівняно новим видом відносин, що охоплюється предметом адміністративного права та є відображенням концепції людоцентризму. Надання адміністративних послуг становить державний механізм забезпечення прав, свобод та обов'язків громадян, в тому числі і внутрішньо переміщених осіб.

Встановлено, що існує досить велика кількість різноманітних наукових підходів до визначення поняття «адміністративна послуга», а також внаслідок недосконалості визначення цього терміну, що закріплене в Законі України «Про адміністративні послуги», виявлено проблеми трактування такого поняття і на практиці. Обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення визначення досліджуваного поняття.

Проаналізовано вітчизняне законодавство та зарубіжний досвід щодо забезпечення стандартів та критеріїв якості до надання адміністративних послуг та визначено необхідність у запровадженні єдиної моделі (стандарту) надання адміністративних послуг в Україні та критеріїв якості, електронної системи відгуків споживачів про якісь одержаної ними послуги. Аргументовано, що врахування наведених пропозицій сприятиме підвищенню доступності та прозорості при наданні адміністративних послуг, забезпечить якість наданих адміністративних послуг та матиме наслідком реалізацію одного з основних завдань держави – ефективне забезпечення прав і свобод громадян, в тому числі і з статусом внутрішньо переміщеної особи.

## 1.2. Правовий статус ВПО як споживача адміністративних послуг

Для характеристики правового статусу ВПО як споживача адміністративних послуг необхідно розуміти значення правового статусу. Так, більшість науковців доходять згоди щодо єдиного розуміння такого поняття. Зокрема, як зазначає М. Баймуратов, правовий статус – це система або сукупність суб'єктивних прав, свобод та обов'язків, що належить конкретній особі (групі осіб) та закріплені в системі права [25, с. 89].

При визначенні правового статусу внутрішньо переміщених осіб як споживачів адміністративних послуг, важливим аспектом є аналіз поняття «внутрішньо переміщена особа» та правова оцінка особливостей такого статусу, дослідження історичного розвитку закріплення на законодавчому рівні осіб з таким статусом.

Правовий нігілізм, який має місце на законодавчому рівні, та неоднакове застосування і тлумачення поняття «внутрішньо переміщені особи», як у нормативно-правових актах, так і серед науковців, призводить до ускладнення визначення правового статусу останніх та їх дискримінації.

У міжнародному праві для ВПО відомий термін Internally displaced persons (IDP) [26, с. 113]. У перекладі „displaced persons” означає „переміщені особи”. Таке поняття було започатковане російсько-американським демографом Є.М. Кулішером і вважається єдиним загальновживаним для позначення категорії ВПО. Перше оприлюднення такого терміна з'явилося у праці «Переміщення населення в Європі» (1943) та відносилось до осіб, які в результаті Другої Світової війни були змушені змінити своє місце проживання [27, с. 187]. У 1972 році Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців внесло певні корективи до такого терміна з мотивів гуманного ставлення і включило „осіб, переміщених всередині країни” до Програми допомоги та відновлення для біженців та репатріантів [28, с. 26]. Проте досліджувана категорія осіб у міжнародному праві в якості інституційного значення отримала окремий статус лише у 1992 році в рамках мандату,



наданого Представнику Генерального секретаря ООН з питань ВПО п. Францису Денгу.

В Аналітичній доповіді представника Генерального секретаря з внутрішньо переміщених осіб було надане практичне визначення ВПО як „осіб, які у великих кількостях раптово або несподівано були змушені покинути свої будинки, внаслідок збройних зовнішніх та внутрішніх конфліктів, систематичних порушень прав людини, екологічних або антропогенних катастроф, і які перебувають на території країни свого походження» [28, с. 26].

Отже, на підставі аналізу згаданої доповіді, можна дійти висновку, що основними ознаками осіб зі статусом ВПО є масовість переміщення, спільна єдина підстава для переміщення, в тому числі завдані або потенційні наслідки збройного конфлікту та окупації. Однак, варто також звернути увагу, що у відповідності до положень доповіді Представника Генерального секретаря з ВПО серед підстав для вимушеного переселення також виділяються екологічні та антропогенні лиха і катастрофи.

За дорученням Генеральної Асамблеї ООН і Комісії з прав людини були розроблені і в 1998 році прийняті «Керівні принципи з питань переміщених всередині країни осіб», що є основоположним актом у сфері захисту внутрішньо переміщених осіб на міжнародному рівні [29].

Керівні принципи представляють собою набір з 30 рекомендацій, які дають визначення внутрішньо переміщених осіб, пропонують огляд значного масиву існуючих міжнародних інструментів у сфері захисту основних прав людини, і опис рівня відповідальності держав. Варто зауважити, що рекомендації не мають для держав обов'язкового характеру, однак, попри це, вони є мінімальними стандартами поводження з особами із досліджуванним статусом, у тому числі, при забезпеченні реалізації гарантованих прав і свобод державами та установами та наданні їм адміністративних послуг.

У п. 2 вищезазначеного документу визначено поняття ВПО, відповідно до якого внутрішньо переміщені особи – це особи чи групи осіб, яких змусили

або вони вимушені були залишити свої будинки або місця звичного проживання, зокрема, з метою уникнення наслідків військового конфлікту, проявів насильства, недотримання прав людини чи внаслідок антропогенної катастрофи, проте, які не залишили міжнародно-визнаних меж держави [29].

Враховуючи наведені положення, формується висновок про те, щодо особи, які охоплюються визначенням «внутрішньо переміщені особи» виникли задовго до збройного конфлікту на Сході України. Так, зокрема, однією з найвідоміших техногенних катастроф України є вибух на Чорнобильській АЕС 26 квітня 1986 року.

Так, унаслідок аварії на Чорнобильській АЕС було евакуйовано та переселено близько 100 000 осіб протягом 1986 року, і необхідність відселення ще близько 200 000 осіб з трьох країн після цього [30].

Певна кількість науковців притримується схожої думки, і обґрунтовано зазначають що вимушене внутрішнє переміщення, зумовлене окупацією Криму та окремих районів Донецької і Луганської областей Російською Федерацією, не є першим вимушеним переміщенням в історії сучасної України [31, с. 218, 219; 32, с. 48]. Однак, на підставі аналізу положень законодавства, що регулює правовий статус переміщень, зумовлених Чорнобильською катастрофою, зокрема, Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» [33] та підзаконні нормативно-правові акти [34; с.111], отримано висновок, що поняття «внутрішньо переміщених осіб» не було закріплено законодавчо.

Однак, серед науковців існує і протилежна думка, що полягає в наступному [35, с.660]. З часу катастрофи та до прийняття перших офіційно оприлюднених нормативних актів, пов'язаних із врегулюванням наслідків та проблем, викликаних аварією на ЧАЕС, а саме, Постанови Верховної Ради СРСР „Про єдину програму щодо ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС і ситуацію, пов'язану з цією аварією” (на 1990–1992 рр.) [36, с.27] та Закону Верховної Ради УРСР „Про соціальний захист громадян,

які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи” (від 28 лютого 1991 р.) [33] пройшло більше чотирьох років. Спочатку ж діяли переважно засекречені накази галузевих міністерств і відомств. Тобто, цілком ймовірно, що зміст таких відомчих актів нормативно врегульовував і визначав статус осіб, які були вимушено переміщені ще в 1990-х роках.

Лише через 9 місяців після початку тимчасової окупації частини території України та через 7 – після початку збройного конфлікту на Сході країни, було прийнято спеціальний закон.

В Україні, з обґрунтованих причин, ще до прийняття спеціального закону було прийнято ряд підзаконних нормативно-правових актів, що регулювали певні адміністративні питання стосовно поселення, соціального забезпечення та реєстрації переселенців. Наприклад, Постанови Кабінету Міністрів України: «Питання соціального забезпечення громадян України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції» (від 11 червня 2014 р., № 588-р); «Про забезпечення тимчасового проживання сімей, які переселилися з Автономної Республіки Крим та м. Севастополя» (від 25 червня 2014 р., № 213); «Про Державну службу України з питань Автономної Республіки Крим, міста Севастополя та тимчасово переміщених осіб» (від 17 липня 2014 р., № 297); «Про затвердження Порядку використання коштів, що надійшли від фізичних та юридичних осіб, для надання одноразової грошової допомоги постраждалим особам та особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України або району проведення антитерористичної операції» (від 01 жовтня 2014 р., № 535); «Про облік осіб, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції» (від 01 жовтня 2014 р., № 509); «Про надання щомісячної адресної допомоги особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції, для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг» (від 01 жовтня 2014 р., № 505) [37, с. 159].



Варто зауважити, що спочатку така відсутність нормативного закріплення поняття «внутрішньо переміщених осіб», окремого закону, що регулював би їх статус, викликала складнощі на практиці при застосуванні норм вищеперерахованих актів, наділенні додатковими правами та обов'язками, визначенні кола осіб, на яких поширюються відповідні права і обов'язки.

Вищенаведені обставини зумовили прийняття Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» (від 20.10.2014 р.) [38], що сприяло вирішенню багатьох проблем ВПО, в тому числі, і в національному законодавстві було вперше надано визначення поняттю ВПО.

Закон було визнано міжнародною спільнотою прогресивним і таким, що в цілому відповідає міжнародним стандартам у сфері захисту прав ВПО. Однак, враховуючи те, що за часи незалежності держава вперше зіткнулась з таким викликом – масове внутрішнє переміщення протягом досить короткого періоду часу (з метою уникнення негативних наслідків тимчасової окупації або збройного конфлікту, рішення щодо переміщення людьми приймалось швидко, без попередньої підготовки такого переміщення), закон містить багато недоліків та неврегульованих питань, які досліджено, проаналізовано та викладено у цій магістерській роботі.

Так, у відповідності до положень статті 1 названого Закону (з урахуванням змін), внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру [38]. Необхідно відмітити, що перша редакція статті 1 вищезгаданого Закону відносила до ВПО лише осіб з громадянством України. Тому у лютому 2015 року у Верховній Раді України був зареєстрований проект Закону України «Про

внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантії дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», яким до досліджуваної категорії осіб, окрім громадян України, було віднесено іноземців та осіб без громадянства [39].

Необхідно звернути увагу, що запропоноване у статті 1 визначення вказує на те, що осіб саме змусили залишити або покинути своє місце проживання. Цікавим є те, що чинне законодавство не передбачає в обов'язковому порядку покидати своє місце проживання; органами державної влади чи місцевого самоврядування чи їх посадовими особами не здійснюються обов'язкові заходи щодо переміщення осіб з тимчасово окупованих територій. Таким чином, виникає питання, хто «змусив», і чи вдале таке твердження у статті 1 вищеназваного закону.

Аналізуючи міжнародні положення щодо визначення статусу внутрішньо переміщеної особи та її основних ознак, існують певні відмінності, серед яких варто відзначити наступні. Так, для прикладу, у Керівних принципах встановлено можливість надання статусу внутрішньо переміщених особам і групам осіб – тоді як в Україні цей статус лишається індивідуальним. Недоліком цього є ускладненість юридичного оформлення статусу, а саме, отримання адміністративних послуг з постановки на облік внутрішньо переміщеною особою та офіційного наділення статусом такої особи кожного індивідуально. З іншого боку, перевагою вбачається можливість відповідних органів державної влади краще контролювати процедуру набуття статусу внутрішньо переміщеної особи і запобігати можливим зловживанням. Ще однією особливістю статусу внутрішньо переміщених осіб у національному законодавстві є те, що лише наша держава, а точніше, її певні території перебувають у статусі окупації, що зумовило встановлення у національному законодавстві додаткової підстави для вимушеного переміщення – окупації. Варто також звернути увагу, що вітчизняне законодавство містить виключний перелік підстав та обставин, переміщення внаслідок виникнення яких дає право отримати статус

внутрішньо переміщеної особи (стаття 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»). На відміну від національного підходу, на міжнародному рівні можливі й інші, крім перерахованих, обставини і підстави, що можуть виникнути у майбутньому [40, с. 11].

Для всебічного розуміння категорії осіб із статусом ВПО та врахування особливостей надання адміністративних послуг таким особам необхідним є проведення аналізу ідей, думок та концепцій, викладених у працях різних науковців щодо визначення та трактування поняття «внутрішньо переміщені особи».

Так, у науково-правовій літературі існують такі теоретичні погляди щодо тлумачення вищезазначеного поняття. На думку М. Ніколайчука, внутрішньо переміщеними особами є специфічна цільова група реалізації міграційної політики, якій притаманні різноманітні ознаки, детерміновані особливими потребами, особистісними характеристиками та впливами зовнішнього середовища [41, с. 105–112]. Однак, варто зауважити, що запропоноване визначення носить абстрактний характер і не конкретизує, які саме ознаки, потреби та характеристики притаманні особам із статусом ВПО.

Г. Гудвін-Гілл тлумачить поняття внутрішньо переміщених осіб, як осіб, змушених раптово втікати зі своїх будинків у великих кількостях у результаті збройного конфлікту, внутрішньої ворожнечі, систематичних порушень прав людини або стихійних лих і перебувають на території власної країни [42, с. 314–315]. Так, останній науковець обов'язковою умовою визначає таку ознаку як «раптовість втечі». Важливо відмітити, що різні обставини, що змушують осіб покидати своє місце проживання, можуть мати не лише раптовий характер. Зокрема, ті ж військові дії, збройний конфлікт, можуть починатися як раптово, так і з повільним розвитком подій. Отже, хибною є думка щодо обов'язковості умови раптовості. Окрім того, не завжди підставами для вимушеного переміщення є результат збройного конфлікту, ворожнечі, екологічного лиха тощо. Так, «результат» свідчить про вже завдані наслідки, а переміщення може бути зумовлене побоюваннями щодо



можливості у майбутньому зазнати тих чи інших негативних наслідків у зв'язку з відповідними обставинами, а не безпосереднім фактом завдання таких наслідків.

В енциклопедії за редакцією Ю. Римаренка, внутрішньо переміщена особа – це людина, яка вимушено переміщується з місця постійного проживання всередині своєї країни внаслідок збройного конфлікту, внутрішнього безладдя, систематичного порушення прав людини, а також внаслідок природних катаклізмів [43, с. 95].

Н. Прокушева наголошує на тому, що характерною рисою «внутрішніх» мігрантів є переміщення в межах однієї держави під впливом різних факторів, які створюють небезпеку або унеможливають проживання на певній території, та які виникають у цій же країні або регіоні [44, с. 258].

У праці зарубіжного вченого Ф. Мейдінга вбачається, що досліджувана категорія осіб – це люди, які залишають свої будинки, але не перетинають кордонів, підконтрольні своїм урядам та державі-суверену. Внаслідок чутливості суверена, міжнародні втручання дозволяються лише у виняткових або надзвичайних обставинах для вирішення внутрішніх справ [45]. Таке тлумачення відображає підхід із сторони міжнародного права та, навіть, визначає певні межі повноважень інших держав по відношенню політики держави-суверена щодо ВПО, однак, таке розуміння ВПО не визначає кола обставин, які можуть слугувати підставами для вимушеного залишення своїх будинків.

Л. Наливайко та А. Орєшкова визначають внутрішньо переміщену особу як громадянина України, а також громадянина іншої держави чи особи без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах та мають право на постійне проживання на території України, який змушений залишити місце свого постійного проживання всередині міжнародно визнаних кордонів держави внаслідок: побоювань стати жертвою переслідувань, неможливості повною мірою користуватися гарантованим законодавством України захистом у місці свого постійного проживання; існування загрози для

свого життя або членів своєї сім'ї, безпеки чи свободи; відчуття на собі або членах своєї сім'ї наслідків насильства в ситуаціях збройного конфлікту чи систематичного порушення прав людини; зовнішньої агресії; іноземної окупації; громадянської війни; збройних зіткнень на етнічній, релігійній, мовній чи іншій основі, що порушують громадський порядок у місці його постійного проживання; надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру [46, с. 38]. Доволі розгорнуте та влучне визначення, яке охоплює широке коло обставин, що можуть стати підставою для вимушеного залишення свого постійного місця проживання.

М. Сірант зазначає, що особи, переміщені всередині країни, – це люди чи групи людей, які були вимушені покинути свої домівки, щоб урятуватися від збройних конфліктів, проявів насильства або масових порушень прав людини. Це також мільйони інших цивільних осіб, які потерпають від стихійного лиха чи техногенних катастроф [47, с. 154–159]. Запропоноване визначення за своїм змістом близьке до законодавчо закріпленого (стаття 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»), однак, при цьому, не ставить жодних критеріїв до таких людей (зокрема, законність проживання на відповідній території, відносна постійність тощо).

М. Кобець значно розширює визначення внутрішньо переміщеної особи та тлумачить його як осіб, які мають зареєстроване місце постійного проживання, а також ті, які працювали на території конфлікту, мають нерухомість тощо [48, с. 202]. Варто відзначити, що такі критерії є індивідуальними у кожному конкретному випадку і не виключено, що особа мала зареєстроване проживання на іншій підконтрольній території країни, але фактично постійно проживала на території конфлікту (наприклад, на період навчання) і в такому випадку відповідна особа не мала ні роботи, ні зареєстрованого нерухомого майна. Так, обов'язкове закріплення вищенаведених характеристик, якщо вимагати наявності їх усіх у сукупності для отримання статусу ВПО, створюватиме перешкоди при отриманні

відповідного статусу, а вимагання наявності котроїсь лише однієї з вищевказаних умов – не доводитиме проживання саме на території конфлікту (так, можна працювати у місті конфлікту або мати нерухомість в такому місті, а проживати при цьому в будь-якому іншому місті), що зумовлюватиме зловживання при одержанні пільг та адміністративних послуг, визначених законодавством лише для осіб зі статусом ВПО (наприклад, щомісячна адресна допомога).

Такі науковці, як М. Менджул та Ю. Паніна, надають наступний зміст поняття «внутрішньо переміщені особи» – особи, які постійно проживали на території держави (у тому числі громадяни, іноземці та особи без громадянства) і були вимушені покинути місця свого постійного проживання та переселитись у межах цієї самої держави у зв'язку з реальною загрозою для життя, здоров'я їх особистого або членів їхніх сімей, масовими порушеннями прав людини, переслідуваннями, що спричинені воєнними діями, збройними конфліктами, масовими проявами насильства, надзвичайними ситуаціями природного чи техногенного характеру [49, с. 296]. У запропонованому трактуванні поняття «внутрішньо переміщені особи» підставами для залишення місць постійного проживання є лише потенційна загроза порушень прав людини чи інших негативних наслідків, але, виходячи із змісту запропонованого визначення, уже понесені негативні наслідки, зазнання порушення прав не буде підставою для переїзду осіб із подальшим закріпленням за такими особами адміністративно-правового статусу «внутрішньо переміщена особа».

Серед існуючих теоретичних поглядів, незважаючи на їх різноманітність і неузгодженість, все ж можна виділити певні спільні характерні для ВПО риси. Серед них наступні:

- особи із статусом ВПО переселяються у межах тієї самої держави;
- переселення є вимушеним внаслідок незалежних від таких осіб обставин;



- обставини вимушеного переселення носять негативний характер, супроводжуються негативними наслідками, порушують основоположні права і свободи або створюють загрозу їх порушення.

Проаналізувавши різні наукові підходи щодо визначення терміна «внутрішньо переміщена особа», а також закріплене в національному законодавстві та в актах міжнародного права, з урахуванням позитивних пропозицій та недоліків, особливостями підстав вимушеного переміщення, характерних саме для нашої держави, вбачається необхідним пропонування власного аргументованого визначення досліджуваного поняття і доцільним є внесення змін до статті 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» наступного змісту: внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яка була вимушена залишити своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру.

Таке визначення містить ознаки осіб, які внаслідок переміщення можуть вважатися переміщеними, характеризуються обставини, які можуть бути підстави вимушеного переміщення, враховується як можливість потенційного настання негативних наслідків та порушень прав людини, так і уже завдані наслідки та порушення; а також, на відміну від існуючого законодавчого визначення, не міститься положень про те, що осіб хтось змусив до переміщення.

Отримавши повне розуміння визначення осіб зі статусом ВПО, необхідно дослідити ще такі складові правового статусу ВПО як споживача адміністративних послуг, як права та обов'язки.

Насамперед, необхідно звернутися до статті 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод, яка має назву «Інші права внутрішньо переміщеної особи та її обов'язки» і якою визначено, що:

«1. Внутрішньо переміщена особа має право на:

- єдність родини;
- сприяння органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та суб'єктами приватного права у пошуку та возз'єднанні членів сімей, які втратили зв'язок внаслідок внутрішнього переміщення;
- інформацію про долю та місцезнаходження зниклих членів сім'ї та близьких родичів;
- безпечні умови життя і здоров'я;
- достовірну інформацію про наявність загрози для життя та здоров'я на території її покинутого місця проживання, а також місця її тимчасового поселення, стану інфраструктури, довкілля, забезпечення її прав і свобод;
- створення належних умов для її постійного чи тимчасового проживання;
- оплату вартості комунальних послуг, електричної та теплової енергії, природного газу в місцях компактного поселення внутрішньо переміщених осіб (містечках із збірних модулів, гуртожитках, оздоровчих таборах, будинках відпочинку, санаторіях, пансіонатах, готелях тощо) за відповідними тарифами, встановленими на такі послуги та товари для населення;
- забезпечення органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та суб'єктами приватного права можливості безоплатного тимчасового проживання (за умови оплати особою вартості комунальних послуг) протягом шести місяців з моменту взяття на облік внутрішньо переміщеної особи; для багатодітних сімей, осіб з інвалідністю, осіб похилого віку цей термін може бути продовжено;
- сприяння у переміщенні її рухомого майна;
- сприяння у поверненні на попереднє місце проживання;
- забезпечення лікарськими засобами у випадках та порядку, визначених законодавством;
- надання необхідної медичної допомоги в державних та комунальних закладах охорони здоров'я;

- влаштування дітей у дошкільні та загальноосвітні навчальні заклади;
- отримання соціальних та адміністративних послуг за місцем перебування;
- проведення державної реєстрації актів цивільного стану, внесення змін до актових записів цивільного стану, їх поновлення та анулювання за місцем перебування;
- безкоштовний проїзд для добровільного повернення до свого покинутого постійного місця проживання у всіх видах громадського транспорту у разі зникнення обставин, що спричинили таке переміщення;
- отримання гуманітарної та благодійної допомоги;
- інші права, визначені Конституцією та законами України.

2. Внутрішньо переміщена особа зобов'язана:

- 1) дотримуватися Конституції та законів України, інших актів законодавства;
- 3) повідомляти про зміну місця проживання структурний підрозділ з питань соціального захисту населення районних, районних у місті Києві державних адміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах (у разі утворення) рад за новим місцем проживання протягом 10 днів з дня прибуття до нового місця проживання.

У разі добровільного повернення до покинутого постійного місця проживання внутрішньо переміщена особа зобов'язана повідомити про це структурний підрозділ з питань соціального захисту населення районних, районних у місті Києві державних адміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах (у разі утворення) рад за місцем отримання довідки не пізніше як за три дні до дня від'їзду;

- 4) у разі виявлення подання внутрішньо переміщеною особою завідомо неправдивих відомостей для отримання довідки про взяття на облік відшкодувати фактичні витрати, понесені за рахунок державного та місцевих бюджетів у результаті реалізації прав, передбачених цим Законом.



Внутрішньо переміщена особа зобов'язана виконувати інші обов'язки, визначені Конституцією та законами України» [38].

На підставі аналізу комплексу зазначених прав та обов'язків, формується висновок, що на осіб зі статусом ВПО поширюються як загальні, характерні для осіб без такого статусу, права та обов'язки, так і спеціальні. Окрім того, варто акцентувати увагу на останньому абзаці частини 1 вищезазначеної статті, а саме, на такому положенні: «інші права, визначені Конституцією та законами України». З наведеного твердження випливає, що ВПО має право вчиняти та робити лише те, що прямо визначено Конституцією та іншими законами України (варто відмітити, що навіть не законодавством, а саме і лише законами). Однак, така концепція дозволеної суб'єктивної поведінки (міри можливого) за загальним правилом теорії права встановлена лише для суб'єктів владних повноважень (органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових та уповноважених осіб), а не для звичайних громадян. Щодо звичайних громадян, то на них поширюється зворотна концепція, яка полягає в тому, що: дозволено все, що прямо не заборонено законом.

Таким чином, зазначене твердження в частині 1 статті 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», звужує правомочність таких осіб у порівнянні із звичайними громадянами без такого статусу, зокрема як і споживачів адміністративних послуг. Так, для прикладу, Постанова КМУ від 01.10.2014р., № 505 «Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг», що є актом законодавства, але не законом, встановлює право осіб зі статусом ВПО на отримання адміністративної послуги з призначення щомісячної адресної допомоги для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг [50]. Однак, ні положеннями Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», ні положеннями будь-якого іншого закону чи Конституції не встановлено право

на відшкодування саме витрат на проживання (є право на відшкодування лише комунальних витрат).

Отже, з вищенаведеного слідує, що твердження про те, що внутрішньо переміщені особи мають лише ті права, що прямо визначені Конституцією та законами України є необґрунтованим та таким, що звужує обсяг прав осіб із досліджуваним статусом, потребує змін. Зокрема, останній абзац частини 1 статті 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» необхідно викласти у такій редакції: «інші права, що впливають із змісту Конституції, законів та інших актів законодавства».

Окремим правом як елементом правового статусу ВПО як споживача адміністративних послуг є право голосу на виборах Президента України, народних депутатів України, місцевих виборах та референдумах, гарантоване статтею 8 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». У відповідності до положень цієї статті, внутрішньо переміщена особа реалізує своє право голосу на виборах Президента України, народних депутатів України, місцевих виборах та референдумах у порядку, встановленому законом [38]. Така норма, зокрема, наділяє правом одержання адміністративних послуг, пов'язаних з реалізацією виборчого права, в тому числі, зміни виборчої адреси чи адреси безпосередньо голосування. Слід звернути увагу, що вищенаведене положення Закону не узгоджується із тим, що статус ВПО може мати і іноземець чи особа без громадянства, які на підставі норм Конституції обмежені в політичних правах, зокрема, не мають такого права голосу. Отже, наведена стаття потребує змін і викладення її в наступній редакції: «внутрішньо переміщена особа реалізує своє право голосу на виборах Президента України, народних депутатів України, місцевих виборах та референдумах у порядку, та з урахуванням обмежень, встановлених законом».

Підсумовуючи вищевикладене, можна дійти висновку, що правовим статусом внутрішньо переміщеної особи є комплекс її прав та обов'язків. Такий правовий статус, у зв'язку із своїм нещодавнім виникненням зазнає

постійних змін та коректив у законодавстві, перебуває на стадії удосконалення, щоб в повному обсязі відповідати викликам сьогодення та забезпечувати максимальну реалізацію прав, свобод, гарантованих Конституцією ВПО на новій території місця проживання. У зв'язку з тим, що одним із основних механізмів забезпечення прав і свобод ВПО є надання адміністративних послуг таким особам, відбувається також постійне оновлення правових норм, що регулюють надання адміністративних послуг ВПО і важливе завдання становить дослідження відповідних норм.

### **1.3. Правова основа надання адміністративних послуг ВПО**

Правове регулювання відносин органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з громадянами (у тому числі, особами із статусом ВПО) та юридичними особами є однією з актуальних проблем українського суспільства. Однією з категорій таких відносин є адміністративні послуги, правова основа надання яких досі залишається малодослідженою, форми викладення норм, що регулюють таку сферу, у науці викликають багато дискусій.

Варто зауважити, що правовою основою надання адміністративних послуг ВПО є відповідні нормативно-правові акти, що регулюють порядок надання таких послуг та особливості їх надання. До таких актів, зокрема, необхідно віднести такі як Конституція України, закони, підзаконні акти та локальні акти (для прикладу ті, що приймаються органами місцевого самоврядування та поширюються лише на певну територіальну громаду).

Для визначення конкретних нормативно-правових актів, що регулюють надання адміністративних послуг ВПО, їх систематизації, виділення в певні групи доцільним є дослідження загальних підстав, за якими класифікують нормативно-правові акти. Так, Д.О. Беззубов до критеріїв класифікації нормативно-правових актів відносить: юридичні властивості адміністративно-правових актів, функціональну роль, область та сферу застосування, дію в



просторі, дату початку дії, дію у часі, форму вираження акта, характер компетенції органів, що приймають акт, органи, що приймають акти, та їх найменування тощо [51, с. 290]. Такий перелік підстав береться за основу іншими науковцями, які вже на власний розсуд уточнюють, доповнюють, частково змінюють у своїх працях.

Т.О. Гуржій вважає за необхідне виділяти такі підстави класифікації адміністративно-правових актів: за юридичним змістом, за юридичною силою, за способом прийняття, за дією у часі, за сферою дії, за способом набуття чинності та припинення дії [52, с. 72].

Основоположець науки адміністративного права Б.А. Авер'янов виділяє наступні критерії класифікації актів управління: за юридичною природою, за юридичними наслідками, за суб'єктами, які мають право приймати нормативні акти, за юридичною формою вираження, за сферою дії, за порядком прийняття, за порядком пов'язаності адресатів з суб'єктами, які видали акт, за формою волевиявлення, за моментом початку дії, за обсягом повноважень суб'єктів, які видали адміністративно-правовий акт [53, с. 56-57].

У наукових працях зустрічаються також окремі класифікації виключно підзаконних актів, а не всіх нормативно-правових актів. Серед таких праць цікавими є пропозиції щодо критеріїв класифікації науковців Ю. Нички, О. Скакун, І. Григор'євої, Л. Могілевського та інших. Так, О. Скакун підзаконні нормативно-правові акти поділяє на дві категорії в залежності від їх первинності та похідного характеру. Відповідно, до першої групи відносяться ті, що містять первинні похідні норми, які встановлюють загальні основи правового регулювання (можуть видаватися безпосередньо на основі Конституції, у цьому аспекті вони близькі до законів). До другої групи, на думку науковця, варто відносити ті, що містять вторинні (похідні) норми, які розкривають і конкретизують первинні норми, приймаються на їх підставі, спрямовані на їх виконання (відомчі акти) [54, с. 335].

Л. Могілевський, надаючи оцінку ролі вищих органів державної влади щодо видання нормативно-правових актів підзаконного характеру, виділяє

серед них ті, які ухвалені Верховною Радою України, видані Президентом України та Кабінетом Міністрів України [55, с. 145-151]. Однак, варто зауважити, що таку думку щодо поділу підзаконних актів можна вважати вірною лише в тому випадку, коли розглядається підзаконні акти саме вищих органів державної влади. Оскільки, якщо таку думку Л. Могілевського розглядати в абсолютному сенсі, то вона буде помилковою, так як існують підзаконні акти, для прикладу, прийняті центральними органами виконавчої влади та іншими суб'єктами, які не названі цим науковцем.

Ю. Ничка класифікує підзаконні нормативні акти на таких підставах: за суб'єктами (правотворчість глави держави, уряду, органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, недержавних організацій та установ (з питань внутрішньої організації)); за способом формування (нормативно-актну (односторонню), договірну, прецедентну); за способом визначення правотворчих повноважень суб'єкта правотворчості [56, с. 47].

І. Григор'єва виділяє критеріями для класифікації такі: в залежності від правового положення суб'єкту правотворчості; від сфери дії та від строку дії [57, с. 136].

Л. Горбунова виділяє такі критерії підзаконної правотворчості: суб'єкт прийняття; сфера суспільних відносин, що урегульовується; юридична сила; порядок (процедура) прийняття (колегіальні та такі, що приймаються одноосібно); територіальний масштаб дії (ті, що поширюються на всю територію держави або тільки на окрему адміністративно-територіальну одиницю (певну місцевість); відповідність праву (правові і не правові); юридичні засоби правового регулювання (правоохоронні та регулятивні); термін дії (тимчасові і такі, що розраховані на необмежений період дії); функціональне призначення (матеріально-правові та процесуальні) тощо [58, с. 80]. Г. Романова серед критеріїв поділу підзаконних нормативно-правових актів зазначає юридичну силу, сферу дії, зміст, порядок прийняття і оформлення; на підставі такого критерію вона їх поділяє на федеральні,

регіональні, акти органів місцевого самоврядування, локальні правові акти, нормативні і індивідуальні [59].

На підставі аналізу запропонованих різними науковцями класифікацій, формується висновок про те, що серед запропонованих критеріїв поділу є ті, з якими погоджуються всі автори – базові (основні) критерії, та ті, які в різних науковців викладені по-різному, щодо доцільності виділення яких бачення розходяться. Зокрема, до основних критеріїв варто віднести: суб'єкт прийняття, юридична сила, сфера дії, термін дії.

Саме за врахування вищеназаних базових критеріїв визначено і нормативно-правові акти, що становлять правову основу надання адміністративних послуг ВПО. Окрім цього, доцільним є також застосування окремого нового критерію поділу нормативних актів у сфері надання адміністративних послуг ВПО – коло осіб, на яких поширюється дія відповідного акту. Так, на основі цього критерію необхідно виділити ті нормативно-правові акти, які поширюються на всіх осіб (загальні) та ті, які поширюються виключно на осіб із статусом ВПО (спеціальні).

Насамперед, варто проаналізувати загальні нормативно-правові акти. Так, за юридичною силою у сфері регулювання надання адміністративних послуг ВПО найвищим загальним нормативно-правовим актом є Основний Закон України.

Слід зазначити, що безпосередньо у Конституції прямо не зазначається поняття адміністративних послуг чи ВПО, відсутні також порядок та механізм надання відповідних послуг. Однак, попри це, Конституція є основним актом, що встановлює і гарантує певний мінімум прав і свобод громадян, визначає обов'язки Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органів місцевого самоврядування щодо забезпечення таких прав і свобод, щодо можливості діяти тільки на підставі і в межах, визначених законом при вчиненні будь-яких дій при виконанні своїх завдань, функцій та посадових обов'язків, зокрема, і при наданні адміністративних послуг громадянам.



Приклад важливої ролі Конституції як акта правового регулювання надання адміністративних послуг влучно наводить у своїй дисертації Н.І. Ільчанінова. Так, вона зазначає, що у статті 1 Основного Закону містяться засади, котрі формулюють засади формування системи надання послуг. До цього відноситься проголошення України, як соціальної, демократичної та правової держави. Згідно цього, діяльність органів публічного управління повинна забезпечити взаємодію зі споживачами адміністративних послуг на демократичних засадах, із дотриманням соціальних гарантій, а також у відповідності до діючих правових засад. Значна кількість статей Основного закону гарантує організацію надання адміністративних послуг у конкретних напрямках. Так, статтею 13 встановлено право власності громадян на землю, що, відповідно, у перспективі повинне мати документальне закріплення, тим самим передбачено необхідність отримання певних адміністративних послуг [60, с. 82].

Таким чином, Конституція України є важливим нормативно-правовим актом, якому повинні відповідати всі інші акти, і саме в Основному Законі вбачається «доктрина служіння» органів державної влади громадянам і суспільству, так як такий акт визначає людину найвищою соціальною цінністю. Саме зазначений акт містить базові правові положення щодо організації надання адміністративних послуг ВПО.

Серед законів, основоположним нормативно-правовим актом є Закон України «Про адміністративні послуги» [8]. Слід зауважити, що такий акт прийнятий доволі нещодавно – у вересні 2012 року, до того ж часу не існувало жодного спеціального закону, який би визначав правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг, хоча самі послуги де-факто надавались. Враховуючи те, що вищезазваний закон є спеціальним законом і основоположним актом, що встановлює порядок, принципи та особливості надання адміністративних послуг, варто навести більш детальний аналіз його положень.

Так, досліджуваний Закон складається із преамбули та двадцяти статей та встановлює принципи надання адміністративних послуг, вимоги до їх регулювання, порядок надання, інформацію щодо надання таких послуг, строки та суб'єктів надання, містить положення щодо платності послуг, щодо Реєстру адміністративних послуг, Єдиного державного порталу адміністративних послуг.

Варто звернути увагу, що у статті 5 вищенаведеного Закону визначено, що: «виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, встановлюються:

- 1) найменування адміністративної послуги та підстави для її одержання;
  - 2) суб'єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо надання адміністративної послуги;
  - 3) перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги;
  - 4) платність або безоплатність надання адміністративної послуги;
  - 5) граничний строк надання адміністративної послуги;
  - 6) перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги.
2. Адміністративні послуги визначаються виключно законом» [8].

Аналізуючи наведені положення, варто відзначити, що вони мають як позитивну, так і негативну роль.

Позитивним є те, що суб'єкти надання адміністративних послуг прийняттям власних інструкцій, положень, правил чи інших підзаконних актів не можуть встановлювати положення «на власну користь», зокрема визначати плату іншу, ніж встановлена Верховною Радою України в законі, передбачати додаткові підстави для відмови чи додаткові вимоги для отримання тієї чи іншої адміністративної послуги, передбачати занадто великі нескінченні строки надання таких послуг. Позитивним також є те, що відповідні положення статті 5 сприяють прозорості та зрозумілості інформації щодо порядку та вимог до надання адміністративних послуг, зокрема, ознайомлення із законом у відповідній сфері надання адміністративних послуг для

споживача буде фактично достатнім для отримання цієї послуги, не потрібно буде шукати інші додакові підзаконні акти, не розуміючи, ким вони мають бути видані та яку назву вони мають.

Однак, такі положення статті 2 мають і негативний аспект. Так, у разі передбачення адміністративної послуги у підзаконному акті (наприклад, у Постанові Кабінету Міністрів) вона, можна сказати, не має жодної сили, та її надання не те що не є обов'язковим, а і не відповідатиме Закону України «Про надання адміністративних послуг». Варто зауважити, що підзаконним актом – Постановою КМУ «Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг» [49] передбачена можливість надання особам зі статусом ВПО адміністративної послуги з призначення щомісячної адресної допомоги (у попередньому підрозділі уже була згадка про невідповідність закону надання такої адміністративної послуги). Підтвердженням того, що надання щомісячної адресної допомоги є саме адміністративною послугою, а не соціальною чи будь-якою іншою послугою, є також те, що вона міститься у переліку адміністративних послуг на сайті Єдиного державного веб-порталу відкритих даних [61]. Врегулюванням такої прогалини у законодавстві та «наданні законності» адміністративній послугі з призначення щомісячної адресної допомоги ВПО є прийняття закону про внесення змін до статті 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» шляхом доповнення частини першої новим абзацем наступного змісту: «отримання щомісячної адресної допомоги для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг». Окрім того, враховуючи, що внесення такої зміни до законодавства забезпечить лише закріплення відповідної адміністративної послуги у законі, однак, не забезпечить вимоги щодо визначення строку надання цієї послуги, платності надання, підстав для відмови у її наданні та інших відомостей, що перераховані у частині 1 статті 5 Закону України «Про адміністративні послуги», доцільним є передбачення окремої статті в Законі України «Про



забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», яка б дублювала положення чинної вищеназваної Постанови КМУ щодо порядку надання адміністративної послуги з призначення щомісячної адресної допомоги ВПО. Необхідно відмітити, що на сайті Верховної Ради України міститься інформація про подібний законопроект № 2297 від 22.10.2019 [62]. Так, таким проектом закону пропонується внести зміни до статті 7 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», доповнивши її частиною одинадцятою. Зміст пропонованих змін полягає у передбаченні в цій частині статті 7 права ВПО на отримання щомісячної адресної допомоги, а також у визначенні розмірів такої допомоги. На даний момент, розгляд проекту закону внесено до порядку денного ще від 01.09.2020 р., однак жодних подальших дій, спрямованих на його прийняття, не виконано. Цікавим є те, що пропонована для змін стаття 7 Закону вже має одинадцять частин, що свідчить про неможливість доповнення цієї статті саме одинадцятою частиною. Окрім того, варто зауважити, що врахування пропонованих у законопроекті змін не відповідатиме в повному обсязі положенням частини першої статті 5 Закону України «Про адміністративні послуги», зокрема, щодо визначення в законі переліку необхідних документів для отримання адміністративної послуги, підстав для відмови, ознаки платності/безоплатності відповідної послуги, строку надання.

Повертаючись до вимог, встановлених частиною першою статті 5 Закону України «Про адміністративні послуги», варто зауважити, що щодо надання деяких адміністративних послуг, зокрема тих, споживачами яких є ВПО, у законі зазначається лише сама адміністративна послуга, однак особливості її надання – відсутні.

Так, частиною третьою статті 8 Закону України «Про Державний реєстр виборців» [63] передбачено право отримання адміністративної послуги щодо зміни виборчої адреси виборця. Однак, у цьому Законі чи Виборчому кодексі України [64] не встановлюються особливості надання такої адміністративної послуги, зокрема, такими законами не визначається платність чи безоплатність

цієї послуги, не міститься виключного переліку документів, необхідних для одержання цієї послуги, та виключних підстав для відмови. Такі положення містяться безпосередньо в підзаконному акті – Постанові Центральної виборчої комісії від 18.05.2020 р., №88 «Про Порядок розгляду звернення виборця щодо зміни виборчої адреси відповідно до частини третьої статті 8 Закону України «Про Державний реєстр виборців»» [65].

Аналогічна ситуація відображається і в положеннях ч. 2 ст. 18 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» [66], де зазначено, що обов'язок з визначення переліку документів, необхідних для державної реєстрації прав, у Порядку державної реєстрації прав покладено на КМУ і на цей час такий Порядок затверджений у встановленому порядку.

З вищенаведеного випливає, що кількість адміністративних послуг доволі велика, окрім того, розвиток суспільства сприяє потребі у виникненні нових адміністративних послуг. Внаслідок чого, постійне внесення змін до чинних законів або прийняття нових зумовлює складнощі, як результат – не дотримуються вимоги, встановлені частиною 1 статті 5 Закону України «Адміністративні послуги». Таким чином, необхідним є внесення змін до цієї норми та викладення її першого абзацу наступним чином: «законами, іншими актами законодавства вищого органу виконавчої влади, центральних органів виконавчої влади, які відповідають закону та регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, встановлюються...». Врахування вищенаведених змін забезпечить усунення існуючих колізій у законодавстві, а також дозволить встановлювати порядок надання адміністративних послуг у більш швидкий та менш затратний спосіб.

Однак, варто зауважити, що запропонований варіант усунення колізій не є досконалим, оскільки може призвести до зловживань із боку суб'єктів надання адміністративних послуг щодо встановлення надмірної плати за надання відповідної послуги, занадто великого переліку документів чи інших обтяжуючих для споживача вимог надання адміністративної послуги.

Тому найоптимальнішим, хоча і більш складним, варіантом усунення відповідних колізій в законодавстві є систематизація положень всіх нормативно-правових актів, що встановлюють порядок надання адміністративних послуг та уніфікація їх в єдиний нормативний акт. Так, особливості та тонкощі надання кожної окремої адміністративної послуги можна передбачати на рівні порядків, затверджених постановами Кабінету Міністрів України чи інструкцій, прийнятих центральними органами виконавчої влади (для прикладу, вищенаведена постанова Центральної виборчої комісії), а загальні умови надання адміністративних послуг, у тому числі і ВПО, такі як підстави для відмови, строки надання та вартість послуг, загальна процедура надання варто закріпити в єдиному уніфікованому акті. Таким актом може бути Кодекс адміністративних процедур України (адміністративно-процедурний кодекс), доцільність прийняття якого вже обґрунтовувалася багатьма науковцями, а проект реєструвався у Верховній раді України ще у 2012 році [67]. Варто погодитися із думкою авторів, які стверджують, що Адміністративно-процедурний кодекс України має бути базовим правовим актом із регулювання надання адміністративних послуг органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, в тому числі і поліцією. На його основі, з урахуванням його норм повинні розроблятися адміністративні регламенти в частині регулювання адміністративних дій з метою надання державних послуг [68, с.162]. Подібну позицію підтримує в своїй дисертації К.А. Фуглевич, яка акцентує увагу на тому, що Адміністративно-процедурний кодекс України є тим нормативно-правовим актом, прийняття якого є досить довгоочікуваним та затребуваним. Уявляється, що він регулюватиме відносини державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб із фізичними та юридичними особами щодо прийняття адміністративного акта та його виконання, у тому числі й у межах надання адміністративних послуг [19; с. 9].

Питання врегулювання єдиної процедури надання адміністративних послуг піднімалось у ґрунтовному дослідженні О.К. Туркової. Так, вона



наголошує у своїй дисертації, що існує нагальна необхідність ухвалення загального для всіх адміністративних органів закону щодо порядку їх діяльності, який сприяв би впорядкуванню, оптимізації й гуманізації адміністративного провадження. Науковиця зазначає, що потрібно якнайшвидше прийняти Адміністративно-процедурний кодекс України [23; с. 49].

Варто зауважити, що аналіз зарубіжного досвіду врегулювання порядку надання адміністративних послуг, свідчить про те, що у більшості європейських країн ефективно діють кодифіковані акти, норми яких присвячені детальній регламентації процедур у діяльності органів влади в частині їх взаємовідносин з фізичними і юридичними особами. Так, у Федеративній Республіці Німеччині й Естонії функціонують закони про адміністративну процедуру [69, с. 178], у Австрійській Республіці – Загальний закон про адміністративну процедуру [70], у Нідерландах діє Акт із загального адміністративного права [71].

Отже, доцільним є систематизація та уніфікація вимог щодо порядку надання адміністративних послуг, визначених різними законами, в єдиний нормативно-правовий акт – Адміністративно-процедурний кодекс, що забезпечить встановлення єдиної загальної процедури надання адміністративних послуг громадянам, у тому числі, особам зі статусом ВПО. Необхідно відмітити, що найбільш зручним для сприйняття інформації щодо загальної процедури надання адміністративних послуг буде зазначення такої процедури саме окремим розділом Адміністративно-процедурного кодексу, чого наразі в проекті такого кодексу немає. Врахування наведеної пропозиції сприятиме доступності та зрозумілості споживачів (в тому числі і ВПО) щодо порядку надання адміністративних послуг, підвищить якість правового регулювання надання адміністративних послуг.

Повертаючись до інших загальних законів, які регулюють надання адміністративних послуг, наступним актом варто назвати Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [72]. Так, зазначеним законом

встановлено особливості надання адміністративних послуг, пов'язаних з видачою, зупиненням, відновленням, анулюванням ліцензії на провадження різних видів господарської діяльності. Ще одним важливим актом у сфері надання адміністративних послуг є Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» [73]. Ним врегульовано процедуру надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації, зокрема створення та припинення юридичних осіб, фізичних осіб підприємців, внесення змін до відомостей Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань про такі особи тощо. Варто приділити увагу і такому закону як Закон України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» [74], так як саме ним встановлюються особливості щодо надання одних з найбільш актуальних адміністративних послуг – реєстрація факту народження, смерті, шлюбу, зміни прізвища/ім'я/по-батькові, усиновлення, позбавлення/поновлення батьківських прав та інших фактів. Наступним законом, що в сукупності з іншими становить правову основу надання адміністративних послуг є Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [66]. Цим законом передбачено правові засади надання послуг у сфері державної реєстрації речових прав, зокрема права власності, користування, оренди; їх обтяжень, зокрема іпотеки, застави, арешту тощо.

Слід зауважити, що перераховані вище закони не становлять виключний перелік правової основи надання адміністративних послуг, оскільки кожна окрема сфера, в якій надаються адміністративні послуги, врегульована іншими спеціальними актами, зокрема кодексами та іншими законами, всі з яких дуже складно перерахувати та проаналізувати.

Серед загальних підзаконних актів, що належать до правової основи надання адміністративних послуг, варто назвати наступні: Розпорядження КМУ від 16.05.2014 р., №523 «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних

послуг» [75] (встановлює окремі положення щодо порядку надання адміністративних послуг центрами надання адміністративних послуг, а також визначає у додатку перелік послуг, що обов'язково повинні надаватися кожним таким суб'єктом – сто тридцять вісім адміністративних послуг); Постанова КМУ від 03.01.2013 р., №13 «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг» [76] (встановлює особливості щодо ведення відповідного порталу та перелік інформації, що вноситься до такого порталу); Постанова КМУ від 20.02.2013 р., №118 «Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг» [77] (визначає правовий статус центру надання адміністративних послуг, права та обов'язки адміністратора такого центру); Постанова КМУ від 30.01.2013 р., № 57 «Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг» [78] (встановлює особливості ведення відповідного Реєстру та перелік відомостей, що вносяться до нього); Постанова КМУ від 04.12.2019 р., № 1137 «Питання Єдиного державного веб-порталу електронних послуг та Єдиного державного порталу адміністративних послуг» [79] (визначає мету, основні завдання, функціональні можливості та суб'єктів Єдиного державного веб-порталу електронних послуг „Портал Дія”, зміст інформації на ньому та порядок її внесення, а також інші питання функціонування зазначеного веб-порталу) та інші. Варто звернути увагу, що прийняття останньої зазначеної постанови є поштовхом до модернізації надання адміністративних послуг та діджиталізації механізму державного управління, що має позитивний вплив і безпосередньо на адміністративні послуги ВПО. Так, від 16 вересня 2020 року, ВПО має право замовити довідку про взяття на облік ВПО не тільки в паперовій формі, а й в електронній за допомогою «Порталу Дія».

Для прикладу, локального підзаконного акту, прийнятого органом місцевого самоврядування та який за сферою дії поширюється лише на певну територію, доцільним вбачається назвати Положення про Департамент адміністративних послуг Вінницької міської ради, затверджене рішенням



Вінницької міської ради від 21.12.2018 р., № 1474» [80]. Зокрема, в цьому Положенні зазначається, що департамент адміністративних послуг є виконавчим органом міської ради, встановлено вимоги до діяльності такого органу, визначено його права та обов'язки у сфері надання адміністративних послуг.

Проаналізувавши нормативно-правові акти, що становлять правову основу надання адміністративних послуг і які є загальними (поширюються на всіх осіб), варто перейти до аналізу спеціальних нормативно-правових актів, дія яких поширюється лише на осіб із статусом ВПО.

Основним нормативно-правовим актом у цій сфері є спеціальний закон – Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [38]. Так, саме вказаним актом встановлено окремі адміністративні послуги, надання яких можливе виключно особам зі статусом ВПО або для отримання такого статусу (адміністративна послуга щодо взяття на облік ВПО та видачі довідки про це). Статус ВПО зумовлює певні особливості та додаткові умови при отриманні особами із таким статусом адміністративних послуг, надання яких можливе й іншим особам без такого статусу. Іноді такі умови ставлять ВПО у дискримінаційне положення, що, зокрема, простежуються у підрозділі 2.2. магістерської роботи. Вищезгадані особливості встановлюються вищеназваним Законом, а також наступними підзаконними актами: Постановою КМУ від 1 жовтня 2014 р., № 505 „Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг” [50]; Постановою КМУ від 1 жовтня 2014 р., № 509 „Про облік внутрішньо переміщених осіб” [81]; Постановою КМУ від 5 листопада 2014 р., № 637 „Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам” [82]; Постановою КМУ від 8 червня 2016 р., № 365 „Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам” [83].

Варто провести аналіз деяких особливостей надання адміністративних послуг ВПО, встановлених спеціальними нормативно-правовими актами. Так,

для прикладу, варто звернути увагу, що положеннями Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» частиною 6 статті 7 передбачено можливість ВПО за спрощеною процедурою реєструвати юридичних осіб або реєструватись фізичною особою-підприємцем [38].

Зокрема, зазначено, що реєстрація внутрішньо переміщеною особою юридичної особи (за умов її входження до складу засновників такої юридичної особи) або реєстрація такої внутрішньо переміщеної особи фізичною особою-підприємцем здійснюється за її заявою та спрощеною процедурою (без вимог, що застосовуються за звичайної процедури) за місцем проживання такої особи у відповідному територіальному органі, уповноваженому здійснювати державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців, на підставі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи. Виникає необхідність у трактуванні вищевказаної спрощеної процедури реєстрації. Спеціальними нормативно-правовими актами, які регулюють відносини, що виникають у сфері державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців є Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» [50] та «Порядок державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи» затверджений наказом Міністерства юстиції України №359/5 від 09.02.2016 р. [84]. Зазначені акти містять положення щодо спрощеної процедури лише в частині державної реєстрації припинення юридичної особи. Зокрема, всі три підстави проведення спрощеної процедури реєстрації припинення, згідно з частиною 6 статті 25 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань», пов'язані з прийняттям судового рішення про примусову ліквідацію, але жодна із підстав не пов'язана з наявністю особливого суб'єкта – ВПО.

Таким чином, положення щодо спрощеної процедури реєстрації для ВПО потребують конкретизації та удосконалення. Зокрема, варто визначити на законодавчому рівні, які саме вимоги звичайної процедури не

здійснюватимуться при реєстрації за спрощеною процедурою. Також законодавчого врегулювання потребує визначення чіткого переліку видів адміністративних послуг у сфері державної реєстрації, при наданні яких застосовуватиметься спрощена процедура.

Підсумувавши вищевикладене, можна дійти висновку, що правова основа надання адміністративних послуг ВПО доволі об'ємна та охоплює велику кількість нормативно-правових актів різної юридичної сили та сфери дії. Правові норми розпорошені по різноманітних актах, що зумовлює відсутність єдиного загального уніфікованого порядку надання адміністративних послуг та складність у пошуку інформації в чинному законодавстві щодо надання тієї чи іншої адміністративної послуги. У зв'язку з чим, обгрунтовано необхідність уніфікації норм, що встановлюють порядок надання адміністративних послуг та викладення таких норм окремим розділом в Адміністративно-процедурному кодексі. Також варто відзначити, що важливу роль у системі правового регулювання надання адміністративних послуг ВПО посідають спеціальні нормативно-правові акти, дія яких поширюється лише на осіб із статусом ВПО та встановлює додаткові умови надання адміністративних послуг ВПО, які нібито спрямовані на встановлення додаткових пільг та переваг для ВПО, однак, викладені недосконало, без встановлення чітких положень та порядку реалізації таких особливих умов, потребують відповідних уточнень та доповнень.

У розділі 1 встановлено проблему трактування поняття «адміністративна послуга» та відсутність єдиного підходу до визначення такого поняття. Запропоновано власне удосконалене визначення вказаного терміна, закріплення якого на законодавчому рівні забезпечить усунення непорозумінь, які виникають при трактуванні нині закріпленого визначення поняття «адміністративні послуги» та забезпечуватиме у діяльності суб'єктів владних повноважень доктрину служіння.

Встановлено фактичну відсутність стандартів та критеріїв якості до надання адміністративних послуг та спрямованість суб'єктів надання



адміністративних послуг на формальне дотримання процедури, а не на задоволення потреб споживача. Визначено необхідність у запровадженні єдиної моделі (стандарту) надання адміністративних послуг в Україні та критеріїв якості, електронної системи відгуків споживачів про якісь одержаної ними послуги. Аргументовано, що врахування наведених пропозицій сприятиме підвищенню доступності та прозорості при наданні адміністративних послуг, забезпечить якісність наданих адміністративних послуг та матиме наслідком реалізацію одного з основних завдань держави – ефективне забезпечення прав і свобод громадян, в тому числі і з статусом внутрішньо переміщеної особи.

Досліджено генезис виникнення статусу ВПО, проаналізовано дефініції поняття «ВПО» на науковому та законодавчих рівнях, визначено їх недоліки і переваги; запропоновано власне визначення, яке містить ознаки осіб, які внаслідок переміщення можуть вважатися переміщеними, характеризуються обставини, які можуть бути підстави вимушеного переміщення, враховується як можливість потенційного настання негативних наслідків та порушень прав людини, так і уже завдані наслідки та порушення; а також, на відміну від існуючого законодавчого визначення, не міститься положень про те, що осіб хтось змусив до переміщення.

Аргументовано необхідність внесення змін до положень Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», які звужують звужують обсяг прав і свобод ВПО, в порівнянні з особами без такого статусу. Обґрунтовано потребу в передбаченні у вищевказаному Законі права ВПО на одержання такої адміністративної послуги як щомісячна адресна допомога.

Встановлено, що правова основа надання адміністративних послуг ВПО доволі об'ємна та охоплює велику кількість нормативно-правових актів різної юридичної сили та сфери дії. Аргументовано доцільність систематизації та уніфікації вимог щодо порядку надання адміністративних послуг, визначених різними законами, в окремий розділ єдиного нормативно-правового акту – Адміністративно-процедурного кодексу, що забезпечить встановлення єдиної

загальної процедури надання адміністративних послуг громадянам, у тому числі, особам зі статусом ВПО та сприятиме доступності та зрозумілості споживачів (в тому числі і ВПО) щодо порядку надання адміністративних послуг, підвищить якість правового регулювання надання адміністративних послуг. Обґрунтовано пропозиції щодо деталізації положень щодо спрощеної процедури державної реєстрації юридичних осіб та фізичною особою-підприємцем для ВПО.



## РОЗДІЛ 2

### ОСОБЛИВОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ВПО

#### 2.1. Суб'єкти надання адміністративних послуг ВПО

Необхідною умовою на шляху до покращення якості надання адміністративних послуг ВПО, підвищення загальної керованості, функціональності та оптимізації діяльності у сфері надання адміністративних послуг ВПО є дослідження суб'єктів, що надають адміністративні послуги ВПО.

У відповідності до положень статті 1 Закону «Про адміністративні послуги», суб'єктом надання адміністративних послуг є «орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги» [8]. Подібне визначення міститься у «Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади». Однак, названа Концепція оперує іншим поняттям аніж «суб'єкт надання адміністративних послуг», таким поняттям є «уповноважений суб'єкт», який ототожнюється з адміністративним органом і тлумачиться як «орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, державне підприємство, установа, організація» [85].

Варто зауважити, що коло суб'єктів надання адміністративних послуг є досить широким, що зокрема на практиці зумовлює складнощі у споживачів з визначенням повноважного на надання конкретної адміністративної послуги та повноваження відповідного суб'єкта при наданні такої послуги.

К.А. Фуглевич у своєму дослідженні формує висновок, що система суб'єктів надання адміністративних послуг у цілому збігається із системою органів державної виконавчої влади, доповнюючись на місцевому рівні органами місцевого самоврядування. Науковець наголошує, що суб'єктами



надання адміністративних послуг є центральні органи виконавчої влади; органи виконавчої влади зі спеціальним статусом; державні колегіальні органи; органи місцевого самоврядування; місцеві органи виконавчої влади АРК; державні адміністрації міст Києва та Севастополя [19; с. 10]. Однак, необхідно зазначити, що суб'єктів надання адміністративних послуг не можна ототожнювати лише з органами виконавчої влади чи органами, що здійснюють державне управління. Діяльність з надання адміністративних послуг є діяльністю, спрямованою на забезпечення реалізації різних суб'єктивних прав та обов'язків громадян.

І.В. Патерило зауважує, що діяльністю із забезпечення реалізації публічних інтересів займаються органи виконавчої влади, а також й інші суб'єкти, наприклад, такі, як суб'єкти муніципального управління (органи місцевого самоврядування) та суб'єкти делегованих повноважень, органи судової та законодавчої гілок влади, а також органи публічної влади, не віднесені до жодної з трьох гілок влади, які охоплюються терміном «публічна адміністрація» [86, с. 15, 16, 31]. Підтвердженням такої позиції є і положення частини 9 статті 11 та статті 16 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», з яких вбачається, що функції по реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, крім органів виконавчої влади, покладені і на інші органи, зокрема на органи місцевого самоврядування і суб'єктів делегованих повноважень [28].

Слід звернути увагу, що поняття публічної адміністрації у національному законодавстві відсутнє і є науковою концепцією, запозиченою з європейської адміністративно-правової доктрини [87, с. 120–121]. Цікавим є те, що публічна адміністрація тлумачиться у трьох різних аспектах: як адміністративна діяльність, як сфера управління і як сукупність органів, установ та організацій [88, с. 13, 14; 89, с. 9–11; 87, с. 121]. Саме останнє значення найбільш наближене до сутності суб'єктів надання адміністративних послуг.

Таким чином, можна вважати, що органи публічної адміністрації є суб'єктами надання адміністративних послуг, а саме, сукупністю органів, установ, організацій. Вважається за доцільне також, окрім органів публічної адміністрації, доповнити перелік суб'єктів надання адміністративних послуг особами, яким делеговані повноваження з надання адміністративних послуг (наприклад, приватні та державні нотаріуси та інші державні реєстратори).

Враховуючи інформацію, визначену на сайті Єдиного державного порталу адміністративних послуг [90], слід виділити наступні групи надавачів адміністративних послуг: центральні органи влади, державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, центри надання адміністративних послуг.

Необхідно звернути увагу, що, незважаючи на оперування в Єдиному державному порталі адміністративних послуг поняттям «надавачі адміністративних послуг», на законодавчому рівні визначення такого поняття не закріплено. Однак, попри це, таких надавачів не можна прирівнювати до суб'єктів надання адміністративних послуг у зв'язку з наступним.

По-перше, варто зауважити, що серед надавачів послуг, зазначених на сторінці Єдиного державного порталу адміністративних послуг, відсутні деякі ті суб'єкти надання адміністративних послуг, які прямо перераховані у статті 1 Закону «Про адміністративні послуги» – державні реєстратори.

По-друге, положеннями частини 1 статті 9 Закону України «Про адміністративні послуги» визначено, що адміністративні послуги надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо або через центри надання адміністративних послуг [8]. Аналіз наведеної норми, дає підстави дійти висновку, що центри надання адміністративних послуг – це посередники, установи, які взаємодіють з безпосередніми суб'єктами надання адміністративних послуг, але самі ними не є. З такою позицією також узгоджуються положення частини 1 статті 12 Закону України «Про адміністративні послуги», де зазначено, що центр надання адміністративних послуг – це постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування, що

зазначений у частині другій цієї статті, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг [8]. Так, з наведеного положення вбачається, що самими суб'єктами надання адміністративних послуг при наданні таких послуг через центри надання адміністративних послуг є відповідна місцева державна адміністрація або орган місцевого самоврядування, при якому вони створені. Подібну позицію висловлює і К.А. Фуглевич, яка наголошує, що центри надання адміністративних послуг не є, власне, суб'єктами їх надання, оскільки вони виконують своєрідну посередницьку функцію щодо акумулювання документів, необхідних для надання послуг відповідними суб'єктами, здійснюють комунікацію із їх отримувачами (споживачами), спрощують доступ до послуг завдяки роботі за принципом «єдиного вікна». Наділення цих центрів повноваженнями самостійного суб'єкта надання адміністративних послуг є недоцільним та таким, що суперечить базовим цілям їх заснування [19, с. 10].

Аналізуючи статус центрів надання адміністративних послуг, слушно зауважити, що за інформацією Ю.В. Пащенко, одними з кращих центрів надання адміністративних послуг в Україні є: Центр адміністративних послуг «Прозорий офіс» (м. Вінниця), «Єдиний дозвільний центр» (м. Кривий Ріг), Центр обслуговування мешканців Львівської міської ради (м. Львів), Департамент соціальної політики Луцької міської ради (м. Луцьк) [91, с. 486].

По-третє, серед зазначених надавачів адміністративних послуг на Єдиному державному порталі адміністративних послуг, окремо виділяються державні адміністрації та центральні органи влади. Стаття 1 Закону України «Про адміністративні послуги» називає одним із суб'єктів надання адміністративних послуг органи виконавчої влади. За своїм змістом, органи виконавчої влади можуть бути місцевими та центральними (відповідно, місцевими є районні, обласні державні адміністрації та державні адміністрації міст Києва та Севастополя). Окрім того, оперування терміном «центральні органи влади» є недоречним, оскільки в жодному законодавчому акті такий



термін не використовується; є лише відповідні центральні органи виконавчої влади.

Таким чином, враховуючи те, що Єдиний державний портал адміністративних послуг є офіційним державним веб-ресурсом і містить відомості щодо однієї з найважливіших сфер забезпечення реалізації прав та обов'язків фізичних та юридичних осіб – надання адміністративних послуг, доцільним вбачається приведення його у відповідність із Законом України «Про адміністративні послуги» в частині оперування поняттям «суб'єкти надання адміністративних послуг», а не «надавачі послуг» та зазначення відповідних категорій суб'єктів, що перераховані в статті 1 вищенаведеного Закону. Також для простоти розуміння звичайними громадянами, доцільним є закріплення на Єдиному державному порталі адміністративних послуг таких суб'єктів, як органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади підкатегорії «послуги, що надаються через центр надання адміністративних послуг». Так, більшість споживачів адміністративних послуг звикли, що вони отримують величезну кількість послуг саме у такому центрі, тому вищевказане викладення буде легким для сприйняття та розуміння, крім того, громадяни зможуть визначати, ким створений відповідний центр надання послуг, – місцевою радою чи держадміністрацією і, відповідно, оцінювати та аналізувати на підставі цього якість діяльності конкретного органу місцевого самоврядування чи державної адміністрації.

Варто охарактеризувати правовий інших статус суб'єктів надання адміністративних послуг, які перераховані в статті 1 Закону України «Про надання адміністративних послуг».

Удосконалене більш розширене поняття „суб'єкт надання адміністративних послуг”, яке доповнювалось таким елементом системи суб'єктів як „державний реєстратор”, було запропоновано Законом України „Про внесення змін до Закону України „Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців” та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних

осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань [92]. Тому визначення поняття «державний реєстратор» міститься саме в Законі України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань». Так, згідно з п. 5 ч. 1 ст. 1 цього Закону, державний реєстратор юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань (далі – державний реєстратор) – особа, яка перебуває у трудових відносинах з суб'єктом державної реєстрації, нотаріус [72]. Ще одне визначення поняття «державний реєстратор» міститься в ст. 10 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [66], відповідно до якої державним реєстратором є:

- громадянин України, який має вищу освіту за спеціальністю правознавство, відповідає кваліфікаційним вимогам, встановленим Міністерством юстиції України, та перебуває у трудових відносинах з суб'єктом державної реєстрації прав;
- нотаріус;
- державний виконавець, приватний виконавець – у разі державної реєстрації обтяжень, накладених під час примусового виконання рішень відповідно до закону, а також у разі державної реєстрації припинення іпотеки у зв'язку з придбанням (передачею) за результатом прилюдних торгів (аукціонів) нерухомого майна, що є предметом іпотеки.

Правовий статус нотаріуса врегульовано Законом України «Про нотаріат». Так, у відповідності з положеннями статті 3 такого Закону, «нотаріат в Україні – це система органів і посадових осіб, на які покладено обов'язок посвідчувати права, а також факти, що мають юридичне значення, та вчиняти інші нотаріальні дії, передбачені цим Законом, з метою надання їм юридичної вірогідності. Вчинення нотаріальних дій в Україні покладається на нотаріусів, які працюють в державних нотаріальних конторах, державних нотаріальних архівах (державні нотаріуси) або займаються приватною нотаріальною діяльністю (приватні нотаріуси). Нотаріус – це уповноважена державою фізична особа, яка здійснює нотаріальну діяльність у державній

нотаріальній конторі, державному нотаріальному архіві або незалежну професійну нотаріальну діяльність, зокрема, посвідчує права, а також факти, що мають юридичне значення, та вчиняє інші нотаріальні дії, передбачені законом, з метою надання їм юридичної вірогідності. Нотаріусом може бути громадянин України, який має повну вищу юридичну освіту, володіє державною мовою, має стаж роботи у сфері права не менш як шість років, з них помічником нотаріуса або консультантом державної нотаріальної контори – не менш як три роки, склав кваліфікаційний іспит і отримав свідоцтво про право на зайняття нотаріальною діяльністю. Не може бути нотаріусом особа, яка має судимість, обмежена у дієздатності або визнана недієздатною за рішенням суду» [94].

В аспекті дослідження статусу державного реєстратора як суб'єкта надання адміністративних послуг, слід звернути увагу на положення Закону України «Про державний земельний кадастр» [94] в частині встановлення такого суб'єкта, як державний кадастровий реєстратор. Так, у першому та другому абзаці частини 1 статті 9 вказаного Закону, зазначено, що внесення відомостей до Державного земельного кадастру і надання таких відомостей здійснюються державними кадастровими реєстраторами центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин; надання відомостей з Державного земельного кадастру у визначених частиною першою статті 38 цього Закону випадках може здійснюватися також адміністраторами центрів надання адміністративних послуг у порядку, встановленому Законом України „Про адміністративні послуги”, або уповноваженими посадовими особами виконавчих органів місцевого самоврядування, які успішно пройшли стажування у сфері земельних відносин та відповідають кваліфікаційним вимогам, зазначеним у частині третій цієї статті.

Аналіз наведених приписів Закону дає підстави вважати, що таку адміністративну послугу, як надання відомостей з Державного земельного кадастру, вчиняють як перераховані в статті 1 Закону України «Про



адміністративні послуги» – посадові особи виконавчих органів місцевого самоврядування, так і посередники – адміністратори ЦНАП, так і абсолютно нові, не врегульовані Законом України «Про адміністративні послуги» суб'єкти – державні кадастрові реєстратори. Оскільки такий суб'єкт безпосередньо надає адміністративні послуги в сфері ведення земельного кадастру, то, відповідно, його можна вважати суб'єктом надання адміністративних послуг. Прирівнювати державного кадастрового реєстратора до державних реєстраторів, що зазначені в статті 1 Закону України «Про адміністративні послуги» та в законах, що регулюють адміністративні послуги в сфері державної реєстрації юридичних осіб, ФОП та громадських формувань; речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, – не можна, оскільки в Законі України «Про державний земельний кадастр», на відміну від Законів України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань», не вживається в скороченому вигляді поняття «державний реєстратор». Окрім того, підтвердженням того, що державний кадастровий реєстратор надає адміністративні послуги, є віднесення до його повноважень проведення державної реєстрації земельної ділянки, обмежень в її використанні та інших.

Отже, вищенаведені обставини дають підстави вважати, що державний кадастровий реєстр є окремим суб'єктом надання адміністративних послуг. Таким чином, перелік суб'єктів надання адміністративних послуг, що визначений в пункті 3 статті 1 Закону України «Про адміністративні послуги», потребує змін у частині доповнення новим суб'єктом – державним кадастровим реєстратором.

Наступними слід охарактеризувати таких суб'єктів надання адміністративних послуг як органи виконавчої влади. Такі суб'єкти, відповідно до Розділу VI Конституції України, Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [95], Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [96], Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [97],

постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [98], становлять ієрархічну систему, побудовану за принципами інстанційності, територіальності та предметної компетенції [99, с. 139]. До таких органів, які безпосередньо надають адміністративні послуги, в тому числі, і особам із статусом ВПО, належать центральні органи виконавчої влади – міністерства, служби, інспекції, агенства, інші центральні органи виконавчої влади, зокрема, і зі спеціальним статусом, такі як Фонд державного майна України, Антимонопольний комітет, Пенсійний фонд України та інші. Варто звернути увагу на те, що головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, одним з основних завдань якого є «забезпечення формування і реалізація державної політики з питань... внутрішньо переміщених осіб...» є Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, однак, таким міністерством не надаються жодні адміністративні послуги ні ВПО, ні будь-яким іншим особам.

Що стосується місцевих органів виконавчої влади, то ними є, як вже вище зазначалось, місцеві державні адміністрації. У відповідності до положень частини 2 та 3 статті 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [97], місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади. Така адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою. Особливий інтерес викликає те, що аналіз положень вказаного Закону надає підстав дійти висновку, що у ньому серед встановлених повноважень та завдань місцевих державних адміністрацій відсутнє надання адміністративних послуг. Виходячи зі змісту цього закону, єдиною адміністративною послугою, яку можуть надавати місцеві державні адміністрації, є здійснення державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень (крім обласних державних адміністрацій) (пункт 23 статті 25 Закону) [97]. Попри це, керуючись відомостями і переліком послуг, які надають державні адміністрації, що

містяться на Єдиному державному порталі адміністративних послуг, жодна з державних адміністрацій, окрім Київської міської не надає ніяких адміністративних послуг. Що стосується Київської міської державної адміністрації, вона є надавачем єдиної послуги, такої як „Рішення щодо відповідності вивіски вимогам Порядку розміщення вивісок у місті Києві”. Отже, Київська міська державна адміністрація, надаючи таку адміністративну послугу, діє поза межами закону, оскільки спеціалізований закон «Про місцеві державні адміністрації» не наділяє таким повноваженням.

Особливу увагу слід приділити дослідженню такого суб'єкта надання адміністративних послуг, як суб'єкт державної реєстрації. Слід відмітити, що Закон України «Про адміністративні послуги» не містить ані визначення такого поняття, ані переліку осіб, що ними є. Аналіз положень Законів України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» та «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань», дає підстави стверджувати, що в першому з них такі органи як виконавчі органи сільських, селищних та міських рад, Київська та Севастопольська міські, районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації акредитовані суб'єкти вважаються суб'єктами державної реєстрації прав – п. 2 ч. 1 ст. 6, у другому ж – вважаються суб'єктами державної реєстрації – п. 14 ч. 1 ст. 1.

Така неоднозначність зумовлює колізію в законодавстві та потребує врегулювання, визначення у Законі України «Про адміністративні послуги» чітких ознак або переліку органів які вважаються суб'єктами державної реєстрації прав. Окрім цього, слід усунути розбіжності в назві такого суб'єкта надання адміністративних послуг у двох вищенаведених законах, що регулюють відносини в сфері надання адміністративних послуг щодо державної реєстрації.

Серед визначеного переліку суб'єктів надання адміністративних послуг, що міститься в статті 1 Закону України «Про адміністративні послуги», є такий суб'єкт, як «інші державні органи». Виходячи із змісту цієї норми, під



«іншими» слід розуміти ті органи державної влади, що не належать до органів виконавчої влади. До таких органів, зокрема, належить парламент (Верховна Рада України), органи прокуратури, судової гілки влади. Однак, такі органи не надають адміністративних послуг взагалі. Отже, виникає питання, які саме органи охоплюються категорією «інші державні органи» (які, при цьому, не належать до виконавчих та надають адміністративні послуги).

Так, одним із таких органів варто вважати Національний банк України, який, згідно з частиною першою статті 2 Закону України «Про національний банк», є центральним банком України, особливим центральним органом державного управління, юридичний статус, завдання, функції, повноваження і принципи організації якого визначаються Конституцією України, цим Законом та іншими законами України [100]. З наведеної норми вбачається, що Національний банк має спеціальний статус органу державного управління і, при цьому, не належить до органів виконавчої влади. Щодо визначення адміністративних послуг, які надаються Національним банком, варто звернути увагу на його функції, що перераховані у статті 7 Закону України «Про Національний банк України», серед яких, зокрема, погодження статутів банків і змін до них, ліцензування банківської діяльності та операцій у передбачених законом випадках.

Дуже важливе значення серед суб'єктів надання адміністративних органів посідає такий суб'єкт як органи місцевого самоврядування. Правовою основою регулювання органів місцевого самоврядування, окрім Конституції, є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [101]. Так, у відповідності до підпункту 4 пункту б статті 27 зазначеного Закону, до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить організаційне забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг. Окрім того, назви деяких адміністративних послуг, що безпосередньо надаються органами місцевого самоврядування, передбачено прямо у згаданому Законі. Так, згідно з пунктом

б статті 38 такого Закону, до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать вчинення нотаріальних дій з питань, віднесених законом до їх відання, реєстрація актів цивільного стану (за винятком виконавчих органів міських (крім міст обласного значення) рад); державна реєстрація у встановленому порядку юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців; державна реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень. Також окрему категорію послуг, що надаються органами місцевого самоврядування є адміністративні послуги в сфері соціального забезпечення, серед яких, зокрема: вирішення відповідно до законодавства питань про надання пільг і допомоги, пов'язаних з охороною материнства і дитинства; подання відповідно до законодавства одноразової допомоги громадянам, які постраждали від стихійного лиха; надання компенсацій і пільг громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, в інших випадках, передбачених законодавством, – підпункти 3, 5, 6 пункту б частини першої статті 34 Закону [101].

Отже, проаналізувавши положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», можна дійти висновку, що кількість адміністративних послуг, що можуть надаватися органами місцевого самоврядування набагато більша, ніж послуг, що можуть надаватися місцевими державними адміністраціями, що, зокрема, є позитивним наслідком реформи децентралізації.

Варто погодитися із позицією Ю. Оніщика, який зазначає, що повноваження органів місцевого самоврядування європейських держав, що ґрунтуються на принципі субсидіарності, розподілені таким чином, щоб максимально наблизити надання адміністративних послуг до їх споживача, а орган, що приймає рішення, до тієї проблеми, яку він вирішує. Досвід інших країн свідчить, що більшість усіх адміністративних послуг надають саме органи місцевого самоврядування. Виходячи з природи та сутності місцевого самоврядування, громади мають право і головне реальну здатність самостійно вирішувати всі питання місцевого життя. Саме тому в межах проведення

державних реформ з децентралізації влади необхідно зважати на те, що основним суб'єктом надання адміністративних послуг мають бути саме органи місцевого самоврядування [102, с. 63].

Таким чином, органи місцевого самоврядування відіграють велику роль серед суб'єктів надання адміністративних послуг, оскільки такі органи максимально наближені до споживачів адміністративних послуг, забезпечують доступність послуг та організованість їх швидкого та зручного одержання через центри надання адміністративних послуг. Тому доцільним є закріплення в Законі України «Про місцеве самоврядування України» повноваження щодо надання адміністративних послуг однією з ключових функцій місцевого самоврядування. Позитивним моментом такого законодавчого закріплення буде також підвищення рівня якості надання адміністративних послуг та відповідальності за їх неналежне надання, оскільки жителі територіальної громади мають право, у випадку незабезпечення прав і свобод громадян або низького рівня забезпечення, відкликати депутатів місцевої ради, що сприяє контролю та нагляду такими особами за належним виконанням повноважень їх виконавчими органами, зокрема і щодо надання адміністративних послуг.

Підсумовуючи вищевикладене, формується висновок, що коло суб'єктів, які надають адміністративні послуги, досить широке, що призводить до складності визначення вірного суб'єкта при одержанні конкретної адміністративної послуги, зрозуміти графік роботи відповідного суб'єкта, обсяг повноважень та чіткий порядок і умови надання відповідної адміністративної послуги. Для вирішення такої проблеми доцільним вбачається встановлення обов'язку на законодавчому рівні для кожної місцевої ради та центру надання адміністративних послуг, що створений при таких радах чи місцевих державних адміністраціях, на власному сайті в електронному доступі вести реєстр адміністративних послуг, до якого вносити такі відомості:



- перелік адміністративних послуг, що надаються в межах відповідного центру надання адміністративних послуг чи місцевої ради, державної адміністрації на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

- конкретна назва суб'єкту (структурного підрозділу, державного реєстратора, органу виконавчої влади, посадової особи тощо), що надає таку послугу із зазначенням відомостей про його робочі засоби зв'язку, місце надання послуг, графік роботи;

- чіткий перелік необхідних документів для надання відповідної адміністративної послуги.

Таким чином, у цьому підрозділі магістерської роботи проведено аналіз статусу всіх перерахованих в статті 1 Закону України «Про адміністративні послуги» суб'єктів надання адміністративних послуг, визначено існування колізій щодо оперування назвами таких суб'єктів та обгрунтовано пропозиції до законодавства, спрямовані на усунення таких колізій. Проаналізовано особливе значення такого суб'єкту надання адміністративних послуг, як органи місцевого самоврядування та аргументовано доцільність закріплення повноваження щодо надання адміністративних послуг як однієї з ключових функцій органів місцевого самоврядування, що забезпечить наближення надання відповідних послуг до громадян, а також сприятиме підвищенню якості таких послуг та рівню відповідальності за неналежне надання відповідних послуг. Встановлено необхідність доповнення визначеного в статті 1 Закону України «Про адміністративні послуги» переліку суб'єктів адміністративних послуг новим суб'єктом – державним кадастровим реєстратором. Доведено, що центри надання адміністративних послуг, відповідно до положень чинного законодавства, не є суб'єктами надання адміністративних послуг, а є за своєю функцією лише посередниками у наданні зазначених послуг. Наведено пропозиції щодо приведення у відповідність інформації про суб'єктів надання адміністративних послуг на Єдиному державному порталі адміністративних послуг із приписами статті 1

Закону України «Про адміністративні послуги» та аргументовано доцільність врахування таких пропозицій.

## **2.2. Умови та порядок надання адміністративних послуг ВПО**

Особливої уваги потребує дослідження та аналіз порядку надання адміністративних послуг ВПО, безпосередніх умов, які виникають та/або ставляться при/до одержання ВПО адміністративних послуг, у порівнянні з іншими особами, що не мають такого адміністративно-правового статусу. Оскільки лише при визначенні таких особливостей порядку надання адміністративних послуг ВПО, можливим буде виявлення існуючих проблем, з якими зіштовхуються ВПО при реалізації своїх прав, свобод та обов'язків, та запропонувати шляхи їх усунення.

Однією з адміністративних послуг, яка може надаватися виключно особам із статусом ВПО (а, точніше з метою підтвердження такого статусу), є послуга щодо взяття на облік таких осіб та видача їм довідки про взяття на облік.

Згідно з положеннями частин 1 і 2 статті 4 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», факт внутрішнього переміщення підтверджується довідкою про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи. Підставою для взяття такої особи на облік є проживання на території, де виникли негативні наслідки збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру на момент їх виникнення. Право отримання довідки мають як повнолітні, так і діти, що прибули на контрольовану Україною територію без супроводу батьків чи інших законних представників, а також, відповідно до частини 4 статті 5 згаданого Закону студенти, що навчались і мали реєстрацію місця проживання в гуртожитках, після зняття з реєстрації, якщо вони не бажають повернутися до попереднього місця проживання через обставини, що зумовлюють

внутрішнє переміщення. Крім того, відповідно до Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 01 жовтня 2014 року, № 509 з наступними змінами [81], її можуть отримати особи, які відбували (відбувають) покарання у місцях позбавлення волі та мали (мають) зареєстроване місце проживання на території, де мали місце передбачені законом обставини, що зумовили внутрішнє переміщення, на дату їх виникнення, після звільнення (абзац 7 п. 2 такого Порядку). Можливість отримати довідки поширюється також на військовослужбовців (окрім військовослужбовців строкової служби та тих, хто був прийнятий на службу за призовом до офіцерського складу) (абзац 8 цього ж пункту Порядку). Аналізуючи положення статті вказаного Закону, для отримання вищевказаної довідки потрібно звернутися до структурного підрозділу місцевої державної адміністрації або виконавчого органу місцевих рад за місцем проживання і подати особисто або через законного представника (для малолітніх дітей, недієздатних або обмежено дієздатних осіб) наступні документи: заяву; документ, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України, або документ, що посвідчує особу та підтверджує її спеціальний статус, або свідоцтво про народження дитини; документ, що посвідчує особу законного представника та його повноваження. Варто звернути увагу на те, що зазначений вище Порядок передбачає також можливість отримання ВПО довідки в електронному вигляді за допомогою «Порталу Дія» (хоча основний Закон, яким врегульовано права ВПО, не містить жодної згадки про електронну довідку). Таким чином, для того, щоб довідка в електронному вигляді безумовно мала таку ж юридичну силу, як і паперова, доцільним є закріплення положень про електронні довідки у вищезгаданому Законі. Так, статтю 4 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» варто доповнити частиною 12 наступного змісту: особа, яка отримала довідку, може замовити відображення в електронному вигляді інформації, що міститься в довідці, яка підтверджує факт внутрішнього



переміщення і взяття на облік такої особи (електронна довідка), разом з унікальним електронним ідентифікатором (QR-кодом, штрих-кодом, цифровим кодом). Замовлення та формування електронної довідки здійснюється безоплатно.

Слід зазначити, що стаття 1 профільного для внутрішньо переміщених осіб Закону у визначенні поняття «ВПО», яке уже було досліджено у підрозділі 1.2., не містить умови, що такою особою є, зокрема, та, хто обов'язково отримала довідку про взяття на облік ВПО. Тобто, з положень згаданої норми випливає, що для того, щоб мати правовий статус ВПО, достатнього здійснити переміщення за настання певних негативних обставин. Однак, у нормі частини 1 статті 4 Закону визначено, що «довідка про взяття на облік підтверджує статус ВПО». Таким чином, особи, які здійснили переміщення в зв'язку з певними обставинами, що визначені статтею 1 Закону, але не отримали довідку про взяття на облік ВПО (варто наголосити, що отримання такої довідки є саме правом, а не обов'язком) вважаються особами із статусом ВПО, однак не можуть підтвердити відповідний статус. Зважаючи на те, що отримання довідки про взяття на облік ВПО не є обов'язковим, але при призначенні будь-яких пільг, що передбачені на законодавчому рівні для ВПО, одержання будь-яких адміністративних послуг на підконтрольній території (оформлення паспорта, зміна виборчої адреси, призначення пенсії, допомоги при народженні дитини тощо) вимагається пред'явлення відповідної довідки; без пред'явлення/надання такої довідки, посилаючись лише на те, що особа згідно з положеннями статті 1 Закону має статус ВПО і що отримання довідки для надання такого статусу не вимагається законом, особа не зможе отримати адміністративні послуги саме як ВПО.

Таким чином, вбачається за доцільне статтю один у частині визначення поняття «ВПО» доповнити твердженням такого змісту «....та отримала документ, що підтверджує такий статус».

Наступною досліджуваною адміністративною послугою, що надається ВПО, є послуга щодо зміни виборчої адреси. Необхідно вказати, що така послуга надається і особам без статусу ВПО, однак визначені законодавством порядок та умови надання такої адміністративної послуги зумовлюють для осіб із статусом ВПО певні складнощі при реалізації своїх гарантованих Конституцією прав. Так, частиною 1 статті 21 Основного Закону визначено, що усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах [103]. Одним з найважливіших політичних прав громадянина України та одночасно виявом безпосередньої демократії, що гарантовані Конституцією України, є виборче право. Реалізація такого права для усіх громадян, в тому числі ВПО, є першочерговим обов'язком України як демократичної та правової держави.

Проблеми з реалізацією права ВПО на участь у виборах полягають у складнощах при одержанні ними такої адміністративної послуги як зміна виборчої адреси у зв'язку з невизнанням довідки про взяття на облік ВПО документом, що підтверджує належність особи до відповідної територіальної громади. У судовій практиці таке невизнання обґрунтоване з різних позицій. Найбільш поширеною є наступна: більшість суддів посилаються на те, що довідка про взяття на облік ВПО підтверджує лише тимчасове проживання на час дії обставини – окупації; а територіальна громада є «об'єднанням постійних жителів», а не тимчасових [104; 105, 106, 107, 108]. Інша позиція зустрічається у набагато меншій кількості судових рішень і полягає в тому, що судді при відмові у задоволенні позову про зміну виборчої адреси, посилаються на статтю 3 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання», в якій визначено перелік документів, до яких вносяться відомості про місце проживання особи, серед яких довідка про взяття на облік ВПО відсутня [109].

На підставі проведеного аналізу судової практики можна дійти висновку, що у ВПО була відсутня можливість скористатися такою адміністративною послугою як зміна виборчої адреси на час проведення виборів у 2015 році, що не дозволяло у повному обсязі реалізувати їх виборче

право. Зазначене було зумовлено тим, що при прийнятті рішення щодо зміни виборчої адреси ВПО органи ведення Державного реєстру виборців відмовлялися на підставі невизнання довідки про взяття на облік ВПО документом, що підтверджує належність особи до відповідної територіальної громади, у зв'язку з тим, що: а) такий документ підтверджує лише тимчасове проживання на час дії обставини – окупації; а територіальна громада, відповідно до абзацу 1 частини 1 статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», є «об'єднанням постійних жителів», а не тимчасових [101]; б) серед документів, до яких вносяться відомості про місце проживання особи, визначених у статті 3 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання» [110], довідка про взяття на облік ВПО відсутня.

Необхідно відмітити, що не лише органи ведення Державного реєстру виборців відмовлялися в одержанні вищезгаданої адміністративної послуги, а й що судами підтримувалася аналогічна позиція. Тобто, ВПО не могли захистити власне виборче право навіть у судовому порядку.

ВПО вимушено здійснили переміщення до інших міст, у зв'язку з чим не можуть реалізувати своє виборче право за місцем реєстрації місця проживання, тобто на окупованих територіях, що і зумовлює необхідність у одержанні ними такої адміністративної послуги як зміна виборчої адреси. Неможливість ВПО скористатися цією послугою має наслідком порушення гарантованого Конституцією права обирати та бути обраним, а також, зазначене не відповідає вищезгаданому принципу рівності, що в певній мірі дискримінує таку категорію осіб.

Необхідно звернути увагу, що ВПО внаслідок певних обставин, визначених статтею 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [38], уже близько п'яти років фактично проживають в місті/селі/селищі, до якого здійснили переміщення. Тобто, такі особи за вказаний період уже обізнані в проблемах, що існують у певній територіальній громаді та зацікавлені у їх вирішенні. Зокрема, ВПО нарівні з



іншими, так званими «постійними жителями», користуються інфраструктурою відповідної адміністративно-територіальної одиниці, сплачують податки до місцевого бюджету, відвідують навчальні заклади, користуються послугами закладів охорони здоров'я, розважальних комплексів, закладів ресторанного господарства та інших об'єктів комунальної власності відповідної територіальної громади.

Вищенаведені обставини дають підстави вважати, що ВПО фактично є членами територіальної громади, не зважаючи на тимчасовий характер проживання, та заслуговують брати участь у вирішенні питань певної адміністративно-територіальної одиниці, до якої було зумовлено їх тимчасове переміщення на час дії обставин, визначених у статті 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» на рівні з іншими особами, що не мають такого статусу.

Варто зауважити, що у жовтні 2019 року Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) було проведено опитування громадської думки щодо багатьох аспектів виборчого процесу. Так, було опитано 2002 респонденти з різних регіонів підконтрольної території України. За результатами опитування, зокрема, встановлено, що 69% цілком погоджуються і 19% скоріше погоджуються з тим, що ВПО повинні мати такі самі виборчі права, що й інші громадяни; 67% повністю погоджуються і 19% скоріше погоджуються, що ВПО, які проживають у їхніх громадах, повинні мати можливість брати участь як виборці у місцевих виборах там, де вони наразі проживають [111].

Слід зазначити, що у липні 2020 року з метою надання громадянам України можливості голосувати за фактичним місцем проживання, Центральною виборчою комісією було прийнято постанову «Про Порядок розгляду звернення виборця щодо зміни виборчої адреси відповідно до частини третьої статті 8 Закону України «Про Державний реєстр виборців»», що в певній мірі вирішило проблему з можливістю ВПО голосувати у місцевих виборах. Так, частина 3 Закону України «Про державний реєстр

виборців» передбачає, що дозволяється зміна виборчої адреси за обґрунтованим зверненням виборця [61]. Вищеназвана постанова носить лише підзаконний характер і в повному обсязі не визнає ВПО членами територіальних громад та не гарантує на законному рівні повну можливість реалізовувати свої права як члена територіальної громади. Окрім того, для участі у виборах всім ВПО обов'язково потрібно змінювати виборчу адресу в обмежений законом строк – не пізніше ніж на п'ятий день з дня початку виборчого процесу виборів, інакше буде отримано відмову у наданні такої адміністративної послуги (ч. 3, 5 ст. 20 Закону України «Про Державний реєстр виборців»). Ще одним обмеженням при одержанні адміністративної послуги із зміни виборчої адреси є те, що нею можна скористатися не частіше ніж 1 раз на рік. Вищевказані обмеження на практиці створюють певні перешкоди при реалізації свого виборчого право ВПО. Враховуючи те, що зараз наша держава перебуває на карантині, вищезазначеного строку не вистачає ВПО для зміни їх виборчої адреси, що помітно за аналізом судових рішень [112; 113; 114]. У двох із досліджуваних справ, студенти, що мали статус ВПО, хотіли проголосувати за місцем навчання в університеті. Після закінчення літніх канікул почалось дистанційне навчання, і студентів змушували виїжджати з гуртожитку, в тому числі до виїзду змусили і позивачів, у зв'язку з чим вони не змогли своєчасно до 10 вересня змінити свою виборчу адресу. Зміна місця голосування у такому випадку, що дозволяється у більш пізні строки, також неможлива, оскільки ч. 3 ст. 7 Закону України «Про Державний реєстр виборців» забороняє змінювати місце голосування без зміни виборчої адреси для участі в місцевих виборах. Також варто зауважити, що реалізувати своє виборче право ВПО можуть лише у випадку одержання адміністративної послуги щодо зміни виборчої адреси. Таким чином, хоча такі особи фактично є членами територіальної громади, однак, у порівнянні з особами без такого статусу, ВПО вимушені витрачати додатковий час та зусилля, щоб реалізувати гарантовані конституцією виборчі права за місцем проживання.

Таким чином, доцільним є визнання на рівні закону ВПО членами відповідних територіальних громад сіл, селищ, міст, у яких проживають ці особи, а також створення всіх інших умов для реалізації у повному обсязі виборчого права, у тому числі, можливості одержувати таку адміністративну послугу як зміна виборчої адреси, зокрема: 1) визнання довідки про взяття на облік ВПО документом, що підтверджує місце проживання особи; 2) закріплення правила, згідно з яким виборчою адресою ВПО вважатиметься адреса перебування (проживання), яка визначена у довідці про взяття на облік ВПО; 3) визнання ВПО членами територіальних громад на час дії обставин, що змусили таких осіб до переїзду.

Для реалізації запропонованого доцільно внести такі зміни до чинного законодавства України:

1) у Законі України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» [110] – абзац 9 статті 3 викласти в такій редакції: документи, до яких вносяться відомості про місце проживання, – паспорт громадянина України, тимчасове посвідчення громадянина України, посвідка на постійне проживання, посвідка на тимчасове проживання, посвідчення біженця, посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту, посвідчення особи, якій надано тимчасовий захист, довідка про взяття на облік ВПО;

2) у Законі України «Про державний реєстр виборців» [63] – статтю 8 доповнити новою частиною восьмою такого змісту: 8. Виборчою адресою ВПО є адреса, що зазначена в довідці про взяття на облік ВПО. У зв'язку з чим, частину 8 цього Закону вважати частиною 9;

3) у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [101] – абзац 2 статті 1 викласти в такій редакції: територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр; а також жителі відповідних сіл, селищ, міст, тимчасове проживання яких у відповідних адміністративно-територіальних одиницях зумовлене внутрішнім



переміщенням у зв'язку з дією обставин, визначених у статті 1 ЗУ «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» та підтверджується довідкою про взяття на облік ВПО.

Особливу увагу слід приділити проведенню аналізу порядку та умов надання адміністративних послуг ВПО у сфері соціального захисту, оскільки соціальний захист населення, зокрема і здійснення пенсійних виплат ВПО, становить базову і важливу гарантію стабільного розвитку суспільства, охоплює одночасно інтереси як працездатного, так і непрацездатного населення.

Одним з найважливіших нормативних актів, що регулюють питання надання адміністративної послуги з призначення (перерахунку) пенсій, є Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [115], яким, зокрема, встановлюються умови, підстави для призначення та припинення надання вказаної адміністративної послуги для усіх громадян. Спеціальним підзаконним актом у досліджуваній сфері є Порядок здійснення контролю за проведенням соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам за місцем їх фактичного проживання/перебування, який затверджений Постановою КМУ №365 від 08.06.2016 р. «Деякі питання здійснення соціальних виплат ВПО» [83], яким встановлюються особливості при одержанні цієї послуги особами з правовим статусом ВПО, зокрема і певні додаткові умови для здійснення пенсійних виплат, які ставлять ВПО у нерівні умови, порівняно з іншими особами при реалізації права на пенсійні виплати.

Дослідивши положення вищезгаданого підзаконного акту, варто звернути увагу, що ним у пункті 12 передбачено таку підставу для припинення здійснення виплат пенсії ВПО як встановлення факту відсутності такої категорії осіб за вказаним у довідці про взяття на облік ВПО місцем проживання, у зв'язку з чим відповідними органами державної влади проводяться перевірки за фактичним місцем проживання ВПО. Жодні подібні перевірки за фактичним місцем знаходження щодо осіб, без правового статусу ВПО не проводяться, що свідчить про наявність ознак дискримінації ВПО та

обмеження їх свободи пересування, а отже, і про те, що умови надання адміністративних послуг з поновлення та продовження виплати пенсій ВПО, порядок здійснення пенсійних виплат ВПО потребують змін.

На основі аналізу судової практики у справах про оскарження ВПО рішень органів Пенсійного фонду України щодо припинення виплати пенсії [116; 117; 118] можна констатувати, що згадані органи приймають такі рішення саме на підставі встановлення факту відсутності ВПО за вказаним у довідці про взяття на облік ВПО місцем проживання, посилаючись на вищезгаданий спеціальний підзаконний акт [83]. Варто звернути увагу, що описана підстава припинення пенсійних виплат не відповідає положенням ч. 1 ст. 49 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [115], якою передбачено перелік підстав для припинення виплат і вказано, що додаткові підстави можуть визначатися лише законом, а не підзаконним актом. Частиною 1 статті 47 Закону України „Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування” передбачено, що виплата пенсії здійснюється за місцем проживання незалежно від наявності в особи правового статусу ВПО. При цьому, варто звернути увагу, що щодо осіб без адміністративно-правового статусу ВПО, яким призначені пенсійні виплати, будь-які перевірки щодо перебування особи за фактичним місцезнаходженням особи не здійснюються. З вищенаведеного слідує, що норма про здійснення перевірок щодо фактичного перебування ВПО за адресою місця перебування/проживання, вказаної у довідці ВПО, зумовлює дискримінацію таких осіб по відношенню до інших осіб, яким надається досліджувана адміністративна послуга. Необхідно зауважити, що Європейський суд з прав людини уже визнавав дії нашої держави щодо припинення виплати пенсії за ознакою місця проживання незаконними та дискримінаційними – справа „Пічкур проти України” [119].

Зважаючи на положення частини 2 статті 2 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», реєстрація місця проживання чи місця перебування особи, або її відсутність не

може бути умовою реалізації прав і свобод, передбачених законами чи міжнародними договорами України, або підставою для їх обмеження [110].

Вказана позиція суду узгоджується з практикою Верховного Суду, яка неодноразово викладалась у судових рішеннях, як приклад від 13.02.2018 р. у справі №219/9003/17 [120], від 20.02.2018 р. у справі №234/10770/17 [121] тощо.

Статтею 5 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» передбачено, що дія інших нормативно-правових актів може поширюватися на ці відносини лише у випадках, визначених цим Законом, або в частині, що не суперечить цьому Закону. Виключно цим Законом визначаються, зокрема, порядок здійснення пенсійних виплат за загальнообов'язковим державним пенсійним страхуванням; порядок використання коштів Пенсійним фондом та накопичувальної системи пенсійного страхування [115].

Отже, нормативно-правовим актом, яким визначено здійснення пенсійних виплат за загальнообов'язковим державним пенсійним страхуванням, є Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09 липня 2003 року, № 1058-IV. Інші нормативно-правові акти у сфері правовідносин, врегульованих Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09 липня 2003 року, № 1058-IV, можуть застосовуватися виключно за умови, якщо вони не суперечать цьому Закону.

Водночас, за змістом конституційних норм, Кабінет Міністрів України не наділений правом вирішувати питання, які належать до виключної компетенції Верховної Ради України, так само як і приймати правові акти, які підміняють або суперечать законам України.

Особливу увагу варто звернути на те, що у преамбулі названого Закону [115] зазначено, що зміна умов і норм загальнообов'язкового державного пенсійного страхування здійснюється виключно шляхом внесення змін до цього Закону.



Конституційне поняття «Закон України», на відміну від поняття «законодавство України», не підлягає розширеному тлумаченню, це – нормативно-правовий акт, прийнятий Верховною Радою України в межах повноважень. Зміни до закону вносяться за відповідно встановленою процедурою Верховною Радою України шляхом прийняття закону про внесення змін. Натомість, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України є підзаконними актами.

При цьому, Конституція України (стаття 24) [103], Загальна декларація прав людини (статті 2, 7) [122], Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (стаття 2) [123], Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (статті 14, стаття 1 Протоколу №12 до Конвенції) [124] закріплюють принцип рівності осіб та визначають, що права особи, в тому числі і право на соціальний захист, має здійснюватися без дискримінації за будь-якою ознакою.

Організаційно-правові засади запобігання та протидії дискримінації визначено Законом України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» від 6 вересня 2012 року, № 5207-VI [125].

За загальним визначенням статті 1 названого Закону дискримінація – ситуація, за якої особа та/або група осіб за їх ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовними або іншими ознаками, які були, є та можуть бути дійсними або припущеними (далі – певні ознаки), зазнає обмеження у визнанні, реалізації або користуванні правами і свободами в будь-якій формі, встановленій цим Законом, крім випадків, коли таке обмеження має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними.

Непряма дискримінація – ситуація, за якої внаслідок реалізації чи застосування формально нейтральних правових норм, критеріїв оцінки, правил, вимог чи практики для особи та/або групи осіб за їх певними ознаками

виникають менш сприятливі умови або становище порівняно з іншими особами та/або групами осіб, крім випадків, коли їх реалізація чи застосування має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними [125].

В силу приписів вищеназваного Закону, законодавство України ґрунтується на принципі недискримінації, що передбачає незалежно від певних ознак: забезпечення рівності прав і свобод осіб та/або груп осіб; забезпечення рівності перед законом осіб та/або груп осіб; повагу до гідності кожної людини; забезпечення рівних можливостей осіб та/або груп осіб.

Аналізуючи вищенаведені положення законодавства, можна дійти висновку, що Постановою КМУ №365 від 08.06.2016 р. «Деякі питання здійснення соціальних виплат ВПО» як спеціальним підзаконним актом не лише встановлено підставу для припинення виплат, яка не відповідає положенням закону, а й зумовлено дискримінацію осіб з правовим статусом ВПО при реалізації ними права на свободу пересування та на соціальний захист. Отже, умови здійснення пенсійних виплат потребують значного удосконалення, а положення вищевказаного Порядку в частині здійснення контролю за фактичним місцем проживанням ВПО – визнанню нечинними.

Вищеперераховані умови та обставини не є єдиним випадком дискримінації осіб зі статусом ВПО при одержанні ними адміністративних послуг у сфері пенсійного забезпечення. Так, положення пункту 15 вищезгаданого підзаконного акту, передбачають, що сума пенсійних виплат, яка нараховані ВПО за минулий період, обліковується Пенсійним фондом і виплачується на умовах окремого порядку, затвердженого Кабінетом Міністрів України. Проблема в тому, що жодного такого Порядку досі не прийнято, що перший час становило прогалину у законодавстві, а далі отримало цікавий, однак безрезультатний розвиток подій. Так, ВПО, яким виплата пенсія була призупинена або які внаслідок окупації окремих територій України, не могли вчасно щомісячно одержувати пенсію, звертались з вимогою до Пенсійного фонду виплатити пенсію гарантовану законом та

нараховану за минулий період. Пенсійний Фонд у таких ситуаціях відмовляв у виплаті пенсії, посилаючись на пункт 15 Постанови КМУ № 365 від 08.06.2016 р., а також зазначав, що виплата пенсії можлива одразу, як тільки буде прийнято спеціальний окремий порядок про виплату сум за минулий період [126; 127].

У рішенні «Суханов та Ільченко проти України» [128] Європейський суд з прав людини наголосив, що зменшення розміру або припинення виплати належним чином встановленої соціальної допомоги може становити втручання у право власності.

Позитивних висновків про те, що у вищезгаданих ситуаціях при отриманні ВПО адміністративної послуги з призначення/відновлення пенсійних виплат порушуються їх права на соціальних захист, власність, рівність дійшов і Окружний суд міста Києва у рішенні 11 червня 2019 року у справі № 640/18720/18, в якому також зазначив про наявність дискримінації осіб зі статусом ВПО у порівнянні з іншими особами і яким визнав досліджувані положення пункту 15 Постанови КМУ №365 від 08.06.2016 нечинними [129]. Дане рішення оскаржувалось в апеляційному порядку, за результатами якого залишене без змін і набрало законної сили 12.07.2019. 23.12.2019 р. Касаційним адміністративним судом Верховного суду відкрито касаційне провадження по даній справі. Станом на 17.10.2020 р. жодного руху у касаційному провадженні не відбулося.

Незважаючи на прийняте судові рішення та визнання нечинним положення, що стосуються невиконаних сум за минулий період, Пенсійний фонд надалі продовжує неправомірну практику невиконання пенсій за минулі роки особам зі статусом ВПО, що помітно на підставі аналізу судової практики [130; 131].

Для вирішення вищезазначених існуючих проблем доцільним вбачається врахування та реалізація наступних пропозицій та висновків.

17 липня 2019 року Кабінетом Міністрів України прийнято Постанову «Про Єдину інформаційно-аналітичну систему управління соціальною



підтримкою населення України (E-SOCIAL)» [132], на підставі якої на Міністерство соціальної політики покладено завдання створити Єдину інформаційно-аналітичну систему управління соціальною підтримкою населення України (E-SOCIAL) та Єдиний державний реєстр соціальної сфери для надання, призначення та виплати соціальної підтримки (соціальних виплат, допомоги, пільг, соціальних послуг та житлових субсидій). Зазначеною Постановою також передбачено, що Єдиний державний реєстр соціальної сфери включає реєстр надавачів соціальної підтримки та реєстр отримувачів соціальної підтримки. Варто звернути увагу, що до видів соціальної підтримки, відомості про які вноситимуся до відповідних державних реєстрів, не належать пенсійні виплати. Враховуючи те, що такі інформаційні бази даних перебувають на стадії розробки та наповнення інформації, доцільним є внесення до таких реєстрів і відомостей про надавачів та отримувачів пенсії, що забезпечить облік та достовірність відомостей про одержувачів адміністративних послуг у сфері пенсійного забезпечення, в тому числі і призначення, перерахунку, поновлення та продовження виплати пенсій. Для реалізації наведеної пропозиції необхідно внести зміни до п.1 Положення про Єдиний державний реєстр соціальної сфери, що затверджене вищезгаданою Постановою КМУ, виклавши його у такій редакції: «Єдиний державний реєстр соціальної сфери – це автоматизована система обліку інформації про отримувачів і надавачів соціальних виплат, пенсій, допомоги, пільг, соціальних послуг та житлових субсидій (далі – соціальна підтримка), інформації про відносини надавачів та отримувачів соціальної підтримки».

Також необхідним є внесення змін до ч. 1 статті 47 Закону України „Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” у частині виключення умови про те, що виплата пенсій здійснюється за місцем проживання та викладення цієї норми в наступній редакції: «Пенсія виплачується щомісяця, у строк не пізніше 25 числа місяця, за який виплачується пенсія, виключно в грошовій формі у межах підконтрольних територій України організаціями, що

здійснюють виплату і доставку пенсій, або через установи банків у порядку, передбаченому Кабінетом Міністрів України».

Такі зміни на законодавчому рівні дозволять надання адміністративної послуги з призначення (перерахунку) пенсійних виплат як ВПО, так і особам без такого статусу на будь-якій підконтрольній території держави, незалежно від адреси, вказаної у довідці про взяття на облік ВПО та фактичного проживання, передбачать рівні умови реалізації права на пенсійні виплати усім особам.

За умови врахування вищевикладених пропозицій до законодавства, буде відсутня потреба у регулюванні відносин з надання ВПО адміністративних послуг у сфері пенсійного забезпечення окремим порядком, затвердженим Кабінетом Міністрів України, який звужує обсяг гарантованих Конституцією та законами України прав. У зв'язку з чим, обґрунтовано необхідність у скасуванні Постанови КМУ від 08.06.2018 р., № 365.

Підсумовуючи вищевикладене, можна стверджувати, що за умови врахування вищенаведених пропозицій буде відсутня потреба у контролі здійснення виплат саме за місцем проживанням ВПО, а у зв'язку з цим, – і у проведенні перевірок органами державної влади за відповідністю фактичного проживання за адресою, зазначеною у довідці про взяття на облік ВПО; органи Пенсійного фонду будуть позбавлені можливості посилалися на будь-які положення Постанови КМУ від 08.06.2018 р., № 365, у тому числі, і щодо проведення виплати пенсії ВПО, нарахованої за минулий період. Найважливішим чинником є те, що реалізація вищеописаних пропозицій припинить дискримінацію осіб зі статусом ВПО при наданні їм адміністративних послуг у сфері пенсійного забезпечення.

Однією з найбільш актуальних адміністративних послуг, яку не те, що мають право одержувати, а відповідно до чинного законодавства зобов'язані, зокрема не тільки ВПО, а і громадяни без такого статусу, є оформлення та видача паспорта, вклеювання фотокартки по досягненні відповідного віку.

Тому далі проаналізовано особливості одержання такої адміністративної послуги ВПО.

Серед основних нормативно-правових актів, що встановлюють порядок надання адміністративної послуги щодо оформлення та видачі паспорта громадянина України та паспорта громадянина України для виїзду за кордон варто назвати Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» [133]; Порядок оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 р., №302 [134]. Варто зауважити, що спеціального нормативного акту, який би встановлював окремий порядок надання досліджуваної адміністративної послуги для ВПО, немає. Однак, незважаючи на це, на практиці ВПО зіштовхується з характерними для них труднощами при оформленні та видачі паспорта, зокрема, такі труднощі пов'язані з процедурою ідентифікації особи.

Основним способом ідентифікації є отримання даних про особу з Єдиного державного демографічного реєстру, куди внесено інформацію про всіх осіб, яким оформлювалися нові ID-паспорти. Якщо до оформлення документів подається внутрішній паспорт-книжечка зразка 1994 р. (саме такі паспорти мають більшість громадян), ідентифікація проводиться за даними про особу, які зберігаються на паперових носіях у картотеках територіального підрозділу ДМС, яким видавався паспорт. Саме тут виникає проблема, адже якщо паспорт громадянина України видавався особі на території, що наразі не підконтрольна уряду України (окремі території Донецької та Луганської областей – ОРДЛО) чи на території нині окупованої АРК, доступу до картотек немає, провести ідентифікацію за стандартною процедурою неможливо [135]. Як наслідок, така процедура ідентифікації затягується на тривалий час і, по спливу 2 місяців, встановлених на ідентифікацію, органи ДМС відмовляють у



оформленні паспорта, обґрунтовуючи відмову тим, що за наданими громадянином документами ідентифікувати його особу неможливо.

Необхідно зауважити, що абзацем 3 пункту 43 «Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України», передбачено обов'язок органів Державної міграційної служби, у виключних випадках за відсутності фотокартки особи та за результатами перевірок, за якими особу не ідентифіковано, з метою встановлення особи проводити опитування родичів, сусідів, які були зазначені у письмовому зверненні заявником і за результатами свідчень яких складається акт встановлення особи за формою, встановленою МВС [134]. Однак, на підставі проведеного аналізу судових рішень щодо встановлення юридичного факту – ідентифікація особи та визначення її належності до громадянства України, виявлено факт затягування процедури ідентифікації особи зі статусом ВПО при одержанні нею адміністративної послуги з оформлення та видачі паспорта громадянина України [136; 137; 138].

Далі проаналізовано ситуацію, з якої чітко простежується неправомірність дій органів ДМС. Заявниця звернулась до суду з вимогами ухвалити рішення, яким встановити факт, що має юридичне значення, а саме, що вона є уродженкою українського міста та громадянкою України. Встановлення факту, що має юридичне значення, заявниці необхідно для видачі їй паспорта громадянина України. За цим фактом заявниця зверталась до управління поліції. Однак, за результатами розгляду заяви ознак кримінального правопорушення не виявлено. Після отримання з відділу поліції письмової відповіді позивачка звернулась до органів міграційної служби з заявою про видачу паспорта громадянина України, замість втраченого. Відділ міграційної служби видав заявниці довідку про тимчасове посвідчення особи та розпочав процедуру встановлення особи та належності до громадянства України. За результатами проведеної перевірки органами міграційної служби відмовлено у видачі паспорта громадянина України з

посиланням на те, що особу заявниці не встановлено, належність до громадянства України не підтверджено [136].

Принцип 20 Принципів Пінейру підтверджує, що кожна людина, де б вона не перебувала, має право на визнання її правосуб'єктності. З метою забезпечення цього права переміщеним усередині країни особам, відповідні органи влади видають їм всі документи, необхідні для реалізації і здійснення їхніх законних прав, а саме: паспорти, посвідчення особи, свідоцтва про народження та свідоцтва про шлюб. Зокрема, органи влади сприяють видачі нових документів або заміні документів, загублених під час переміщень, без будь-яких необґрунтованих вимог, таких як вимога повернення на місце звичайного проживання для отримання цих або інших необхідних документів.

У відповідності до положень статті 50(2) Конвенції про захист цивільного населення під час війни (Женевська Конвенція IV) [139] передбачено: що окупаційна держава повинна вжити всіх необхідних заходів для полегшення процедури встановлення особи дітей та реєстрації їхніх сімейних зв'язків, також входить реєстрація народжень, смертей та шлюбів.

За результатами розгляду справи судом позовні вимоги задоволено, особу позивача та її приналежність до громадянства України встановлено [136].

Суд також у своєму рішенні акцентував увагу на тому, що органом ДМС не було розглянуто звернення заявниці щодо проведення допиту свідків всупереч вимогам процедури ідентифікації особи, встановленої чинним законодавством; тобто, встановлено порушення порядку надання адміністративної послуги з оформлення та видачі паспорта.

В результаті, особі зі статусом ВПО не можна оформити паспорт громадянина України, і їй доводиться через суд встановлювати такий факт юридичного значення як приналежність особи до громадянства України.

Необхідно звернути увагу на те, що суд зазвичай визнає такий юридичний факт на підставі того переліку документів, що надавались заявником органу ДМС, і які цим же органом визнавались недостатніми для

ідентифікації особи. Також судом при дослідженні обставин справи та прийнятті такого рішення встановлюються порушення органами ДМС порядку надання адміністративної послуги з оформлення та видачі паспорта громадянина України, зокрема, і щодо недотримання вищезгаданого абзацу 3 пункту 43 «Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України» та інші порушення, що мали наслідком неправомірну (безпідставну) відмову у наданні цієї адміністративної послуги.

Таким чином, вищевказані обставини дають підстави вважати, що особи із правовим статусом ВПО змушені витрачати додатковий час та зусилля задля отримання адміністративної послуги щодо оформлення та видачі паспорта внаслідок штучно створених перешкод, зумовлених саме неправомірною діяльністю органів ДМС. Варто відзначити, що такі діяння органів ДМС охоплюються диспозицією статті 166-27 Кодексу України про адміністративні правопорушення України – порушення законодавства у сфері надання адміністративних послуг [140]. Наскільки дієва така норма, і яку ж відповідальність за порушення порядку надання адміністративних послуг у відповідності до зазначеної норми несуть органи державної влади, проаналізовано у наступному підрозділі.

Таким чином, проаналізовано особливості надання внутрішньо переміщеним особам адміністративних послуг, що пов'язані з оформленням та видачею паспорта, зміною виборчої адреси, взяттям на облік ВПО, призначенням/перерахунком пенсійних виплат. Проведено дослідження чинних нормативно-правових актів, якими врегульовано умови та порядок надання вищеперерахованих адміністративних послуг та судову практику щодо одержання ВПО вказаних адміністративних послуг.

Підсумовуючи викладене у даному підрозділі, формується висновок про те, що чинне законодавство містить певні додаткові умови надання адміністративних послуг ВПО, які нібито спрямовані на забезпечення реалізації прав та свобод таких осіб, однак, на практиці створюють перешкоди,



зумовлюють додаткові складнощі, а також, у кількох випадках, навіть дискримінують осіб зі статусом ВПО, що не відповідає Конституції та міжнародно-правовим засадам. Для усунення відповідних недоліків внесено пропозиції щодо вдосконалення порядку надання адміністративних послуг з призначення/перерахунку пенсійних виплат та щодо зміни виборчої адреси.

### **2.3. Відповідальність за порушення надання адміністративних послуг ВПО**

Як уже було визначено та аргументовано вище, адміністративні послуги є одним з основних механізмів забезпечення державою прав і свобод громадян, що зумовлює необхідність встановлення та застосування відповідальності у разі порушення надання таких послуг, як гарантію дотримання та дієвості вказаного механізму забезпечення.

У першу чергу, варто звернутися до положень Конституції. Так, зокрема, в ст. 3 передбачено, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а у відповідності до положень ч. 2 ст. 19 Основного закону, органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачено Конституцією й законами України [103].

Приписами частин 1 і 2 ст. 19 Закону України «Про адміністративні послуги» встановлено, що 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 [8].

Слід зазначити, що норма 166-27 КУпАП передбачає адміністративну відповідальність за порушення законодавства у сфері надання адміністративних послуг. Варто звернути увагу, що така норма є загальною та

поширюється на порушення надання майже усіх видів адміністративних послуг ВПО та інших осіб.

Зважаючи на описані в попередньому підрозділі порушення порядку ідентифікації осіб зі статусом ВПО при наданні їм адміністративної послуги з оформлення та видачі паспорта, вклеювання фотокартки необхідним є аналіз положень законодавства про відповідальність за таке порушення та практики застосування такої відповідальності.

У відповідності з положеннями частини 1 статті 221 КУпАП, справи за адміністративним правопорушенням, передбаченим статтею 166-27 КУпАП (порушення законодавства у сфері надання адміністративних послуг) розглядаються лише судами [140]. Названа норма набрала чинності з жовтня 2019 року, однак, незважаючи на це, на підставі аналізу даних інформаційної бази Єдиного державного реєстру судових рішень, станом на двадцять сьоме вересня 2020 року (майже рік з часу набрання чинності), жодного стягнення за названою статтею не накладено, і навіть не відкрито жодної справи. Хоча, при цьому, судових рішень про визнання неправомірними відмов у оформленні та видачі паспорта за такий період є кілька десятків [141, 142, 143, 144]. І це лише докази про порушення порядку надання одного виду адміністративних послуг – оформлення та видача паспорта, – залишається невідомою кількість порушень порядку надання інших видів адміністративних послуг, що продукують «безкарність».

Вищенаведена інформація дає підстави вважати, що органи ДМС порушують встановлений порядок надання адміністративної послуги з оформлення та видачі паспорта, але відповідальності за це не несуть. У зв'язку з «безкарністю» такі органи не припиняють вчинення неправомірних діянь, зокрема не дотримуються встановленого порядку ідентифікації особи.

Гостра потреба в реагуванні на порушення, що виникають при наданні такої адміністративної послуги як оформлення та видача паспорта громадянина зумовлена надзвичайно великою кількістю споживачів цієї

послуги. Так, згідно статистичних даних, опублікованих на сайті ДМС, лише у 2019 році було видано:

- паспортів громадянина України у вигляді ID картки – 1593074;
- паспортів громадянина України у вигляді книжечки – 1093;
- паспортів громадянина України у форматі книжечки паспортів громадянина України для виїзду за кордон – 3653225 [145].

Таким чином, усього в 2019 році видано 5 мільйонів 247 тисяч 392 паспортів. Дані щодо загальної кількості осіб, які звернулись за оформленням паспорта; осіб зі статусом ВПО, що звернулось за наданням відповідної послуги; кількості отриманих відмов в цілому та відмов саме на підставі неможливості встановити особу – ДМС не оприлюднює та у відповіді на запит на інформацію щодо таких відомостей повідомляє, що їх облік органами ДМС не ведеться [146; 147; 148].

Зважаючи на те, що норма, диспозиція якої охоплює наведені правопорушення і передбачає санкції за них, вже є, то проблема полягає у її незастосуванні. Враховуючи, що така норма набрала чинності порівняно нещодавно, то її незастосування у певній мірі зумовлено недостатньою обізнаністю споживачів адміністративних послуг щодо дії такої норми. Отже, необхідним є запровадження механізму її дії, можливе за врахування наступних пропозицій.

Доцільним у вищеописаній ситуації є доведення до відома споживачів адміністративних послуг інформації про дію такої норми шляхом опублікування цієї норми та роз'яснення про порядок її застосування (тобто про право споживачів викликати поліцію у разі порушення порядку надання адміністративної послуги з оформлення та видачі паспорта, яка зобов'язана скласти протокол про адміністративне правопорушення, про подальші дії поліції щодо звернення до суду та інше) у всіх суб'єктів надання адміністративних послуг, зокрема розміщення такої інформації на найбільш видимих об'єктах приміщення, у якому надаються адміністративні послуги, на сайті суб'єктів надання, а також надання інформації про відповідальність за



порушення порядку надання адміністративної послуги та інструкції-роз'яснення щодо порядку надання саме тієї адміністративної послуги, за якою звернулася особа, у письмовому вигляді безпосередньо особам при їх зверненні за отриманням послуги. Обов'язок щодо опублікування вищезазначеної інформації покласти на відповідний суб'єкт надання адміністративної послуги, а контроль за його виконанням – на посадових осіб таких суб'єктів.

Вищенаведене сприятиме обізнаності та захисту своїх прав при зверненні за одержанням адміністративної послуги, зокрема і ВПО при одержанні ними послуги з оформлення та видачі паспорта громадянина України та при проведенні ідентифікації їх особи; а також сприятиме запобіганню вчинення порушень порядку надання адміністративних послуг відповідними суб'єктами.

Варто зауважити, що лише підвищення рівня обізнаності щодо існування норми, яка передбачає адміністративну відповідальність за порушення законодавства у сфері надання адміністративних послуг, не забезпечить дію норми у повному обсязі та реалізацію на практиці, тому доцільним вбачається також новий порядок притягнення до відповідальності за порушення, що охоплюються диспозицією ст. 166-27 КУпАП.

З теорії права юридичною підставою відповідальності є факт правопорушення (із усіма його складовими елементами). З наведеного випливає, що у разі наявності підстави, має наступати наслідок, тобто за вчинене правопорушення повинні бути застосовані відповідні заходи відповідальності до винних осіб. Вищенаведене можливо реалізувати шляхом запровадження на законодавчому рівні механізму, за яким рішення суду про встановлення особи в окремому провадженні чи будь-яке інше рішення суду в позовному провадженні, яке набрало законної сили і яким встановлено факт неправомірної відмови у оформленні та видачі паспорта (в тому числі, порушення порядку ідентифікації особи чи будь-яке інше порушення порядку надання іншої адміністративної послуги) є підставою для відкриття судом

провадження про вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого статтею 166-27 КУпАП та підставою для застосування заходів відповідальності, визначених санкціями вказаної статті, в тому числі – накладення штрафу на винних осіб.

Запровадження вищевказаних змін забезпечить економію часу, коштів та зусиль, спрямованих на складення протоколу про адміністративне правопорушення, розгляд справи, збирання доказів та дослідження обставин справи. Окрім цього, що найважливіше, вказаний механізм забезпечить притягнення всіх винних осіб, матиме наслідком запобігання у порушенні порядку надання як адміністративної послуги з оформлення та видачі паспорта, так і будь-яких інших послуг; сприятиме надходженню додаткових коштів у державний бюджет за рахунок сплачених штрафів.

Для реалізації викладених пропозицій необхідно внести наступні зміни до законодавства.

У частині 1 статті 258 КУпАП доповнити перелік правопорушень, за якими не складається протокол про адміністративне правопорушення, додавши також правопорушення, передбачене статтею 166-27 КУпАП – у разі, якщо таке правопорушення виявлене судом при розгляді іншої справи.

У частину 2 статті 277 КУпАП додати положення про те, що справа про правопорушення, передбачене статтею 166-27 КУпАП, у разі, якщо таке правопорушення виявлене судом при розгляді іншої справи, – підлягає розгляду у скорочений строк – протягом доби.

У частину 1 статті 221-1 до справ про адміністративні правопорушення, які розглядаються місцевими господарськими, адміністративними судами, апеляційними судами та Верховним судом додати справу про адміністративне правопорушення, передбачене ст. 166-27 КУпАП.

Врахування запропонованих змін до законодавства дозволить суду при встановленні факту правопорушення, передбаченого статтею 166-27 КУпАП, без складання протоколу протягом доби розглядати справи про такі правопорушення і накладати адміністративні стягнення на винних осіб.

Таким чином, аргументовано необхідність сприяння органів державної влади у підвищенні рівня обізнаності споживачів адміністративних послуг про дію норми 166-27 КУпАП, шляхом розміщення інформації про зміст цієї норми та роз'яснення про порядок її застосування у всіх суб'єктів надання адміністративних послуг, зокрема розміщення такої інформації на найбільш видимих об'єктах приміщення, у якому надаються адміністративні послуги, на сайті вищезазначених суб'єктів, а також безпосереднє забезпечення інформацією про відповідальність за порушення порядку надання адміністративної послуги та інструкцією-роз'ясненням щодо порядку надання саме тієї адміністративної послуги, за одержанням якої звернулася особа.

Обґрунтовано необхідність запровадження нового механізму притягнення до відповідальності за порушення, встановлені статтею 166-27 КУпАП щодо автоматичного відкриття справи про адміністративне правопорушення та застосування заходів відповідальності на підставі встановлення факту правопорушення у рішенні суду, що набрало законної сили.

Врахування вищенаведених пропозицій сприятиме притягненню до відповідальності винних осіб, запобігатиме вчиненню нових порушень порядку надання адміністративних послуг, забезпечить можливість швидкого отримання ВПО адміністративної послуги з оформлення та видачі паспорта України та дотримання органами ДМС порядку ідентифікації осіб.

Окрім загальної норми про адміністративну відповідальність внутрішньо переміщених осіб, у чинному законодавстві передбачено також адміністративну відповідальність за порушення надання окремих видів адміністративних послуг.

Слід звернути увагу, що у разі передбачення спеціальною нормою КУпАП адміністративної відповідальності за порушення надання певного виду адміністративної послуги, стаття 166-27 КУпАП в такій ситуації не застосовується, а відповідні відносини регулюються спеціальною нормою (примітка статті 166-27 КУпАП).



Варто проаналізувати спеціальні норми щодо встановлення відповідальності у сфері надання адміністративних послуг ВПО. Так, частиною 1 статті 53-6 КУпАП визначено відповідальність за порушення встановлених законом строків внесення відомостей до Державного земельного кадастру, надання таких відомостей, вимагання не передбачених законом документів для внесення відомостей до Державного земельного кадастру та для надання таких відомостей. Частиною 1 статті 166-10 КУпАП встановлено відповідальність за порушення вимог законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру.

Варто звернути увагу, що ч. 1 цієї статті в переліку правопорушень містить безпідставне анулювання дозволу, що складно назвати наданням адміністративної послуги. Однак, попри це, положення ч. 1 ст. 166-27 КУпАП, серед переліку діянь, що вважаються порушенням у сфері надання адміністративних послуг, міститься така дія як анулювання/скасування суб'єктом надання адміністративної послуги результатів надання адміністративної послуги з підстав, не встановлених законом, тому безпідставне анулювання дозволу необхідно вважати порушенням у сфері надання адміністративних послуг.

Частиною 1 ст. 166-11 КУпАП «Порушення законодавства про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» передбачено відповідальність за порушення встановлених законом строків для проведення державної реєстрації юридичної особи, фізичної особи - підприємця або громадського формування, вимагання не передбачених законом документів для проведення державної реєстрації, а також інші порушення встановленого законом порядку проведення державної реєстрації юридичної особи, фізичної особи-підприємця або громадського формування. Слід зауважити, що частини 3-5 означеної статті охоплюють також правопорушення в сфері пересилання та зберігання реєстраційних справ; ч. 6 встановлює відповідальність не суб'єкта владних повноважень чи іншого суб'єкта надання адміністративних послуг, а керівника чи іншої

уповноваженої особи юридичної особи, на яку покладено обов'язок щодо подання відомостей про бенефіціарного власника, що не є сферою надання адміністративних послуг.

В частині 1 статті 166-12 КУпАП передбачено відповідальність за порушення законодавства у сфері ліцензування видів господарської діяльності, серед таких правопорушень, зокрема: не прийняття рішення, не оформлення, не видача (не надсилення) передбаченого законом документа органом ліцензування протягом встановленого законом строку.

Положеннями частини 1 статті 166-23 вказаного Кодексу визначено відповідальність за порушення порядку державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень [140].

На підставі аналізу спеціальних норм КУпАП, формується висновок, що здебільшого, у положеннях наведених статей зазначається або «порушення порядку/законодавства...» (без конкретизації самих порушень) – ч.1 ст. 166-23; ч. 1 ст. 166-11; або зазначаються порушення на кшталт «неправомірна відмова» – п. 4, 6, 7 ч. 1 ст. 166-10; «несвоєчасне (порушення строку) внесення відомостей/прийняття рішення/видача акта» – ч. 1 ст. 53-6, п. 2 ч. 1 ст. 166-10; п. 3, 4 ч.1 ст. 166-12, ч. 1 ст. 166-11; або «неприйняття рішення/невнесення відомостей/не видача акта» – п. 1 ч. 1 ст. 166-12.

Необхідно відмітити, що всі перераховані правопорушення та інші, що містяться в положеннях спеціальних норм, охоплюються диспозицією статті 166-27 КУпАП. Окрім того, така стаття має навіть більш розширений перелік правопорушень, за які настає відповідальність відповідно до вказаної норми.

Таким чином, можна дійти висновку, що передбачення спеціальних норм обтяжує законодавство про адміністративну відповідальність, зумовлює складність при кваліфікації відповідного правопорушення, а також з необґрунтованих підстав встановлює різні санкції за фактично одне і те ж правопорушення – порушення у сфері надання адміністративної послуги, але у різних сферах.

Отже, з метою усунення дублювання та повторюваності норм, полегшення кваліфікації відповідного правопорушення у сфері надання адміністративних послуг ВПО та іншим особам, пропонується виключення спеціальних норм, якими встановлюється адміністративна відповідальність за порушення надання адміністративних послуг в окремих сферах. Так, як зазначалось вище, деякі із перерахованих вище спеціальних норм містять приписи, якими встановлюється відповідальність за інші, не пов'язані зі сферою надання адміністративних послуг, порушення – це, зокрема, ч. 3-6 ст. 166-11 КУпАП, тому у цій статті виключенню підлягають лише окремі частини – 1, 2, а не положення всієї статті. З урахуванням зазначених пропозицій, буде відсутня потреба у примітці, визначеній ст. 166-27 КУпАП, у зв'язку з чим, її необхідно також виключити.

Також доцільним вбачається ч. 1 ст. 166-27 КУпАП доповнити останнім абзацем наступного змісту «інші порушення законодавства у сфері надання адміністративних послуг», як закріплення додаткової гарантії споживачів адміністративних послуг та захисту перед суб'єктами надання адміністративних послуг, оскільки не виключено, що індивідуальність надання якоїсь конкретної адміністративної послуги може зумовити виникнення нового порушення, не передбаченого диспозицією статті 166-27 КУпАП неправомірного діяння у сфері надання адміністративних послуг, в тому числі ВПО.

Аналізуючи передбачену кримінальну відповідальність у сфері надання адміністративних послуг, слід зауважити наступне. Положення частини 2 ст. 358 Кримінального кодексу встановлюють такий вид відповідальності за складання чи видачу працівником юридичної особи незалежно від форми власності, який не є службовою особою, а також приватним підприємцем, аудитором, експертом, оцінювачем, адвокатом, нотаріусом, державним реєстратором, суб'єктом державної реєстрації прав, особою, яка уповноважена на виконання функцій держави щодо реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, державним виконавцем,



приватним виконавцем або іншою особою, яка здійснює професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних чи адміністративних послуг, завідомо підроблених офіційних документів, які посвідчують певні факти, що мають юридичне значення або надають певні права чи звільняють від обов'язків, підроблення з метою використання або збуту посвідчень, інших офіційних документів, що складені у визначеній законом формі та містять передбачені законом реквізити, виготовлення підроблених офіційних печаток, штампів чи бланків з метою їх збуту або їх збут чи збут завідомо підроблених офіційних документів, у тому числі особистих документів особи. Частиною 1 статті 366 КК України встановлено відповідальність за складання й видачу службовою особою завідомо неправдивих офіційних документів, внесення до офіційних документів завідомо неправдивих відомостей, інше підроблення офіційних документів. Ще одним кримінально караним діянням, яке може бути вчинено у сфері надання адміністративних послуг та тягнути за собою кримінальну відповідальність, є службове підроблення (частина 1 статті 367 КК України) [149]. Необхідно відзначити, що частини 2 двох останніх вказаних статей та частина 3 статті 358 передбачає відповідальність за аналогічні повторні діяння та/або вчинені за змовою групою осіб.

Ще одним видом відповідальності у сфері надання адміністративних послуг ВПО, який підлягає дослідженню, є дисциплінарна відповідальність. Варто зауважити, що така відповідальність у сфері надання адміністративних послуг, як правило, визначена Законами України «Про державну службу» та «Про місцеве самоврядування в Україні».

Частиною 1 ст. 64 Закону України «Про державну службу» «Дисциплінарна відповідальність державного службовця» передбачено, що за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни державний службовець притягається до дисциплінарної відповідальності у порядку, встановленому цим Законом.

Положення ч. 1 ст. 65 зазначеного Закону визначають, що підставою для притягнення державного службовця до цього виду відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку, тобто протиправної винної дії або бездіяльності чи прийняття рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення. Статтею 66 досліджуваного Закону до дисциплінарних стягнень віднесено зауваження, догану, попередження про неповну службову відповідність, звільнення з посади державної служби [150].

У відповідності до положень статті 20 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [151], служба посадових осіб органів місцевого самоврядування, окрім підстав, визначених Кодексом законів про працю, може бути припинена також внаслідок порушення умов проходження служби, в тому числі Присяги або за результатами атестації, якими встановлено невідповідність займаній посаді.

Згадавши вище такий нормативний акт як Кодекс законів про працю, слід звернути увагу на його положення ч. 2 ст. 41 «Додаткові підстави розірвання трудового договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу з окремими категоріями працівників за певних умов» [152], які поширюються на державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування. Так, згідно з цією нормою, власник або уповноважений ним орган з власної ініціативи зобов'язаний розірвати трудовий договір з посадовою особою в разі повторного вчинення правопорушень, передбачених статтями 166-10, 166-12, 188-44 КУпАП. Зважаючи на запропоновані вище пропозиції щодо вдосконалення законодавства у сфері надання адміністративних послуг в частині встановлення спеціальними нормами КУпАП відповідальності в такій сфері, зазначена стаття КЗПП потребує змін в частині виключення з ч. 2 таких підстав для обов'язкового звільнення працівника за ініціативою роботодавця, як вчинення повторних

правопорушень, передбачених ст. 166-10 та 166-12. Доцільним також вбачається закріплення в означеній нормі такої підстави для обов'язкового звільнення як вчинення повторного правопорушення, передбаченого ст. 166-27 КУпАП. Такі зміни сприятимуть покращенню виконання своїх посадових обов'язків суб'єктами надання адміністративних послуг у відповідній сфері та підвищенню якості надання адміністративних послуг споживачам, в тому числі ВПО.

Отже, у даному підрозділі проаналізовано законодавство, що встановлює відповідальність у сфері надання адміністративних послуг ВПО та практику застосування такого законодавства. На підставі проведеного аналізу встановлено, що положення КУпАП обтяжені спеціальними нормами про відповідальність у сфері надання адміністративних послуг, що зумовлює додаткові складнощі при кваліфікації неправомірних дій. Аргументовано доцільність виключення таких норм та доповнення ст. 166-27 положенням, яке свідчить про невиключність переліку перерахованих у диспозиції цієї статті порушень в сфері надання адміністративних послуг.

За результатами дослідження практики застосування ст. 166-27 КУпАП встановлено її нечіткість та запропоновано шляхи усунення такої проблеми. Зокрема, обґрунтовано пропозиції стосовно сприяння реалізації норми 166-27 КУпАП щодо притягнення до відповідальності посадових осіб органів, як Державної міграційної служби України за порушення порядку надання адміністративних послуг з оформлення та видачі паспорта громадянина України, в тому числі порушення процедури встановлення особи з правовим статусом внутрішньо переміщеної особи, так і посадових осіб інших суб'єктів владних повноважень за порушення порядку надання інших адміністративних послуг шляхом підвищення рівня обізнаності споживачів адміністративних послуг про зміст та дію вищезгаданої норми. Встановлено необхідність запровадження на законодавчому рівні нового механізму притягнення до відповідальності за вчинення правопорушення, передбаченого статтею 166-27 КУпАП щодо автоматичного відкриття справи про адміністративне



правопорушення та застосування заходів відповідальності на підставі встановлення факту правопорушення у рішенні суду, що набрало законної сили. Визначено, які зміни до положень КУпАП, КЗпПП потрібно внести на підставі врахування вищевикладених пропозицій.

Доведено, що запровадження таких змін забезпечить економію часу, коштів та зусиль, спрямованих на складення протоколу про адміністративне правопорушення, розгляд справи, збирання доказів, дослідження обставин справи та, найважливіше, забезпечить ефективність, дієвість статті 166-27 КУпАП.

У даному розділі проведено аналіз статусу суб'єктів надання адміністративних послуг, визначено існування колізій щодо оперування назвами таких суб'єктів та обгрунтовано пропозиції до законодавства, спрямовані на усунення таких колізій. Проаналізовано особливе значення такого суб'єкту надання адміністративних послуг, як органи місцевого самоврядування та аргументовано доцільність закріплення повноваження щодо надання адміністративних послуг як однієї з ключових функцій органів місцевого самоврядування, що забезпечить наближення надання відповідних послуг до громадян, а також сприятиме підвищенню якості таких послуг та рівню відповідальності за неналежне надання відповідних послуг. Встановлено необхідність доповнення визначеного в статті 1 Закону «України «Про адміністративні послуги» переліку суб'єктів адміністративних послуг новим суб'єктом – державним кадастровим реєстратором. Доведено, що центри надання адміністративних послуг, відповідно до положень чинного законодавства, не є суб'єктами надання адміністративних послуг, а є за своєю функцією лише посередниками у наданні зазначених послуг. Обгрунтовано необхідність у встановленні обов'язку суб'єктів надання адміністративних послуг на їх веб-сайтах вести реєстр адміністративних послуг, що ними надаються та названо відомості, внесення яких до реєстру є обов'язковим.

Встановлено необхідність доповнення статті 4 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» частиною 12

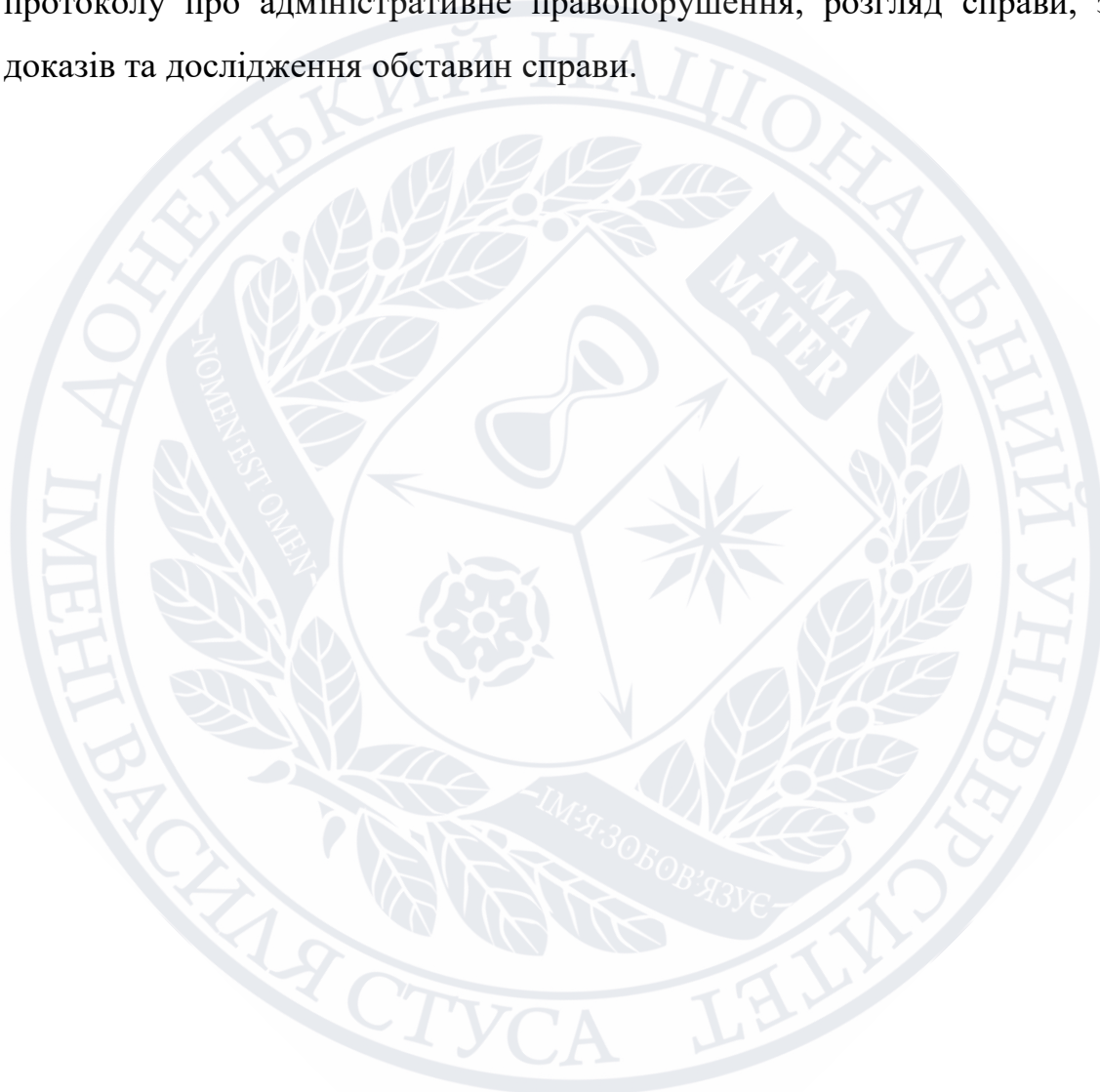
положеннями про електронну форму довідки про взяття на облік ВПО. Обґрунтовано, що ВПО без пред'явлення/надання довідки про взяття їх на облік не можуть одержати адміністративні послуги саме як ВПО, в зв'язку з чим визначено доцільність доповнення поняття «внутрішньо переміщена особа» наступними положеннями: «...та отримала документ, що підтверджує такий статус».

Аргументовано доцільність визнання на рівні закону ВПО членами відповідних територіальних громад за місцем проживання, а також створення всіх інших умов для реалізації у повному обсязі виборчого права, у тому числі, можливості одержувати таку адміністративну послугу як зміна виборчої адреси, зокрема: 1) визнання довідки про взяття на облік ВПО документом, що підтверджує місце проживання особи; 2) закріплення правила, згідно з яким виборчою адресою ВПО вважатиметься адреса перебування (проживання), яка визначена у довідці про взяття на облік ВПО; 3) визнання ВПО членами територіальних громад на час дії обставин, що змусили таких осіб до переїзду.

Аргументовано пропозиції змін до законодавства в частині нових умов надання адміністративної послуги пов'язаних з призначенням/перерахунком пенсії внутрішньо переміщеним особам без прив'язки до місця проживання таких осіб та змін порядку ведення Єдиної інформаційно-аналітичної системи управління соціальною підтримкою населення України, що забезпечить відсутність потреби у контролі здійснення виплат за місцем проживання внутрішньо переміщених осіб, та існуванні окремого порядку виплат пенсії внутрішньо переміщеної особи та, найважливіше, припинить дискримінацію осіб з адміністративно-правовим статусом внутрішньо переміщеної особи в порівнянні з особами без такого статусу.

В результаті дослідження виявлено проблеми затягування процедури ідентифікації ВПО при оформленні паспорта. Обґрунтовано пропозиції стосовно сприяння реалізації норми 166-27 КУпАП шляхом підвищення рівня обізнаності споживачів адміністративних послуг про зміст та дію вищезгаданої норми. Встановлено необхідність запровадження нового

механізму притягнення до відповідальності за вчинення правопорушення, передбаченого статтею 166-27 КУпАП щодо автоматичного відкриття справи про адміністративне правопорушення та застосування заходів відповідальності на підставі встановлення факту правопорушення у рішенні суду, що набрало законної сили. Обґрунтовано, що запровадження таких змін забезпечить економію часу, кошти та зусилля, спрямовані на складення протоколу про адміністративне правопорушення, розгляд справи, збирання доказів та дослідження обставин справи.





## ВИСНОВКИ

У дослідженні встановлено проблему трактування понять «адміністративна послуга», «внутрішньо переміщена особа» та відсутності єдиного підходу до визначення цих понять; проаналізовано дефініції різних науковців, визначено їх недоліки та переваги. Обгрунтовано пропозиції щодо вдосконалення та уточнення понять «адміністративні послуги» та «внутрішньо переміщена особа». Встановлено фактичну відсутність стандартів та критеріїв якості до надання адміністративних послуг та спрямованість суб'єктів надання адміністративних послуг на формальне дотримання процедури, а не на задоволення потреб споживача. Визначено необхідність у запровадженні єдиної моделі (стандарту) надання адміністративних послуг в Україні та критеріїв якості, електронної системи відгуків споживачів про якісь одержаної ними послуги. Аргументовано, що врахування наведених пропозицій сприятиме підвищенню доступності та прозорості при наданні адміністративних послуг, забезпечить якісність наданих адміністративних послуг та матиме наслідком реалізацію одного з основних завдань держави – ефективне забезпечення прав і свобод громадян, в тому числі і з статусом внутрішньо переміщеної особи.

Аргументовано необхідність внесення змін до положень Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», які звужують звужують обсяг прав і свобод ВПО, в порівнянні з особами без такого статусу. Обгрунтовано потребу в передбаченні у вищевказаному Законі права ВПО на одержання такої адміністративної послуги як щомісячна адресна допомога.

Встановлено, що правова основа надання адміністративних послуг ВПО доволі об'ємна та охоплює велику кількість нормативно-правових актів різної юридичної сили та сфери дії. Аргументовано доцільність систематизації та уніфікації вимог щодо порядку надання адміністративних послуг, визначених різними законами, в окремий розділ єдиного нормативно-правового акту – Адміністративно-процедурного кодексу, що забезпечить встановлення єдиної

загальної процедури надання адміністративних послуг громадянам, сприятиме доступності та зрозумілості споживачів щодо порядку надання адміністративних послуг, підвищить якість правового регулювання цієї сфери. Обґрунтовано пропозиції щодо деталізації положень щодо спрощеної процедури державної реєстрації юридичних осіб та фізичною особою-підприємцем для ВПО.

У роботі проведено аналіз статусу суб'єктів надання адміністративних послуг, визначено існування колізій щодо оперування назвою «суб'єкт державної реєстрації». Аргументовано пропозиції до законодавства, спрямовані на усунення таких колізій та проаналізовано особливе значення такого суб'єкту надання адміністративних послуг, як органи місцевого самоврядування. Встановлено необхідність доповнення визначеного в статті 1 Закону «України «Про адміністративні послуги» переліку суб'єктів адміністративних послуг новим суб'єктом – державним кадастровим реєстратором. Доведено, що центри надання адміністративних послуг, відповідно до положень чинного законодавства, не є суб'єктами надання адміністративних послуг, а є за своєю функцією лише посередниками у наданні зазначених послуг. Обґрунтовано необхідність у встановленні обов'язку суб'єктів надання адміністративних послуг на їх веб-сайтах вести реєстр адміністративних послуг, що ними надаються та названо відомості, внесення яких до реєстру є обов'язковим.

Встановлено необхідність доповнення статті 4 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» частиною 12 положеннями про електронну форму довідки про взяття на облік ВПО. Обґрунтовано, що ВПО без пред'явлення/надання довідки про взяття їх на облік не можуть одержати адміністративні послуги саме як ВПО, в зв'язку з чим визначено доцільність доповнення поняття «внутрішньо переміщена особа» наступними положеннями: «...та отримала документ, що підтверджує такий статус». Аргументовано доцільність визнання на рівні закону ВПО членами відповідних територіальних громад за місцем проживання, а також

створення всіх інших умов для реалізації у повному обсязі виборчого права, у тому числі, можливості одержувати таку адміністративну послугу як зміна виборчої адреси, зокрема: 1) визнання довідки про взяття на облік ВПО документом, що підтверджує місце проживання особи; 2) закріплення правила, згідно з яким виборчою адресою ВПО вважатиметься адреса перебування (проживання), яка визначена у довідці про взяття на облік ВПО; 3) визнання ВПО членами територіальних громад на час дії обставин, що змусили таких осіб до переїзду.

Аргументовано пропозиції змін до законодавства в частині нових умов надання адміністративної послуги пов'язаних з призначенням/перерахунком пенсії внутрішньо переміщеним особам без прив'язки до місця проживання таких осіб та змін порядку ведення Єдиної інформаційно-аналітичної системи управління соціальною підтримкою населення України, що забезпечить відсутність потреби у контролі здійснення виплат за місцем проживання внутрішньо переміщених осіб, та існуванні окремого порядку виплат пенсії внутрішньо переміщеної особи та, найважливіше, припинить дискримінацію осіб з адміністративно-правовим статусом внутрішньо переміщеної особи в порівнянні з особами без такого статусу.

Встановлено проблеми затягування процедури ідентифікації ВПО при оформленні паспорта. Обґрунтовано пропозиції стосовно сприяння реалізації норми 166-27 КУпАП шляхом підвищення рівня обізнаності споживачів адміністративних послуг про зміст та дію вищезгаданої норми. Встановлено необхідність запровадження нового механізму притягнення до відповідальності за вчинення правопорушення, передбаченого статтею 166-27 КУпАП щодо автоматичного відкриття справи про адміністративне правопорушення та застосування заходів відповідальності на підставі встановлення факту правопорушення у рішенні суду, що набрало законної сили. Встановлено, що положення КУпАП обтяжені спеціальними нормами про відповідальність у сфері надання адміністративних послуг, що зумовлює додаткові складнощі при кваліфікації неправомірних дій. Аргументовано



доцільність виключення таких норм та доповнення ст. 166-27 положенням, яке свідчить про невиключність переліку перерахованих у диспозиції цієї статті порушень в сфері надання адміністративних послуг.



## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ПОСИЛАНЬ

1. Внутрішньо перемішені особи. Головні новини. *Офіційний сайт Міністерства соціальної політики України*. URL: [www.msp.gov.ua/news/18450.html](http://www.msp.gov.ua/news/18450.html) (дата звернення 30.04.2020).
2. Колотуха К.А., Краковська А.Є. Поняття та зміст адміністративних послуг. *Журнал східноєвропейського права*. 2020. № 82. С. 49-54.
3. Коваленко В.В. Курс адміністративного права України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 806 с.
4. Постанова Верховного суду № 85493085 від 08.11.2019 р. у справі № 810/4223/15. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/85493085> (дата звернення 10.04.2020).
5. Тимошук В.П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України. Київ. Факт. 2003. 496 с.
6. Тимошук В.П. Адміністративні послуги: посібник. Швейцарсько-український проект “Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO”. Київ: ТОВ „Софія-А”, 2012. 104 с.
7. Венедиктова І. Юридична природа публічних послуг. *Вісник Харківського національного університету*. 2009. № 841. С. 88-91.
8. Петьовка В. Окремі проблеми визначення поняття «адміністративна послуга» та способи їх вирішення. *Публічне право*. 2013. № 2(10). С. 99-104.
9. Про адміністративні послуги: Закон України від 06 вересня 2012 року, № 5203-IV. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 32. Ст. 409. (Із змінами).
10. Про звернення громадян: Закон України від 02 жовтня 1996 року, № 39396-ВР. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 47. Ст. 256. (Із змінами).
11. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні (проект). С. 17. URL: [www.pravo.org.ua/files/stat/Concept\\_public\\_administration.pdf](http://www.pravo.org.ua/files/stat/Concept_public_administration.pdf) (дата звернення 10.04.2020).

12. Писаренко Г.М. Адміністративно-правові послуги в Україні: організаційно-правові аспекти: дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.07. Одеса, 2006. 196 с.

13. Буханевич О.М. Щодо поняття «адміністративна послуга». *Правові засади організації та здійснення публічної влади*: Матер. Всеукр. наук.-практ. Інтернет-конф. 2018. URL: [http://univer.km.ua/doc/tezy2018/Bukhanevych\\_O\\_M.pdf](http://univer.km.ua/doc/tezy2018/Bukhanevych_O_M.pdf) (дата звернення 10.04.2020).

14. Солонар А.В., Семенников С.В. Поняття та ознаки адміністративної послуги. *Правові горизонти*. 2017. № 6. С. 17-21.

15. Тарасенко К.В. Оптимізація механізму надання адміністративних послуг в Україні: організаційно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд юрид наук. Миколаїв, 2019. 15 с.

16. Буханевич О.М. Особливості правового регулювання адміністративних послуг в країнах Європейського союзу. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер. Юриспруденція*. 2014. № 2. Том 1. С. 120-122.

17. Тихомиров Ю.А. Публичные услуги и право: научно-практическое пособие. Москва: Норма. 2007. 416 с

18. Легеза Є.О. Зарубіжний досвід надання публічних послуг та шляхи імплементації у законодавство України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. С. 209-212.

19. Фуглевич К.А. Адміністративні послуги: поняття, види, процедурне регулювання: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса. 2015. 23 с.

20. Про затвердження стандартів надання адміністративних послуг: наказ Міністерства юстиції України від 31.08.2009 р., № 1555/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1555323-09> (Із змінами).

21. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р., № 90-р. URL: [www.kmu.gov.ua/npas/29277890](http://www.kmu.gov.ua/npas/29277890) (Із змінами).



22. Єдині вимоги (стандарт) до якості обслуговування відвідувачів центрів надання адміністративних послуг. Міністерство економічного розвитку та торгівлі України. Київ. 2017. URL: <https://snap.in.ua/wp-content/uploads/2017/05/%D0%84%D0%94%D0%98%D0%9D%D0%86-%D0%92%D0%98%D0%9C%D0%9E%D0%93%D0%98-%D0%A1%D0%A2%D0%90%D0%9D%D0%94%D0%90%D0%A0%D0%A2-1.pdf> (дата звернення 15.10.2020).

23. Туркова О.К. Правова природа процедури надання адміністративних послуг в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків. 2017. 238 с.

24. Лєге́за Є.О. Зарубіжний досвід правового регулювання адміністративних послуг, що надаються органами влади та його впровадження в діяльність міліції України. URL: <http://radnuk.info/home/24281-2013-05-29-18-09-07.html> (дата звернення 22.04.2020).

25. Баймуратов М. Правовий статус людини і громадянина в конституціях держав Східної Європи: порівняльно-правовий аналіз конституцій та їхнє співвідношення з міжнародними стандартами. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2006. №1(3). С. 89-93.

26. Удовика Л.Г. Фасенко О.А. Питання нормативного закріплення та гарантування прав внутрішньо переміщених осіб в Україні. *Práva a slobody človeka a občana: mechanizmus ich implementácie a ochrany rôznych oblastiach práva*” (19–20 septembra 2014 r.). Bratislava: Paneurópska vysoká škola: Fakulta práva. С. 112–115.

27. Jaffe A.J. Notes on the Population Theory of Eugene M. Kulischer. *The Mil-bank Memorial Fund Quarterly*. 1962. Vol. 40. № 2. P. 187–206.

28. Павлова Л.В. Позастатутна діяльність УВКБ ООН: сприяння захисту переміщених осіб. *Білоруський журнал міжнародного права і міжнародних відносин*. 2000. № 5: С. 26–31. URL: [http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/30092/1/2000\\_5\\_JLIR\\_pavlova\\_r.pdf](http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/30092/1/2000_5_JLIR_pavlova_r.pdf) (дата звернення 27.09.2020).

29. Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны. *Официальный сайт ООН.* URL: [www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/internal\\_displacement\\_principles.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/internal_displacement_principles.shtml) (дата звернення 27.09.2020).

30. Экологические последствия аварии на Чернобыльской АЭС и их преодоление: двадцатилетний опыт МАГАТЭ. Вена. 2008. URL: [www.pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1239r\\_web.pdf](http://www.pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1239r_web.pdf) (дата звернення 27.09.2020).

31. Козинець І.Г. Про співвідношення понять «біженці» та «особи, переміщені всередині країни». *Держава і право: зб. наук. праць.* 2009. № 45. С. 213–219. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/11173> (дата звернення 27.09.2020).

32. Грабова Я.О. Конституційно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні. *Митна справа.* 2015. № 2 (2.2). С. 47–51.

33. Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України (Української РСР) від 28.02.1991 р., № 796-ХІІ. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/796-12/paran40#n40> (Із змінами).

34. Про Порядок відселення та самостійного переселення громадян з територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 1992 р., № 706. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/706-92-%D0%BF> (Із змінами).

35. Гожда К.Є., Рекотова О.П. Генезис поняття внутрішньо переміщених осіб. *Молодий вчений.* 2018. №4 (86). С. 659-661.

36. Фесенко О.А. Джерела правового регулювання статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні. *Адміністративне право і процес.* 2016. № 2(16). С. 154–161.

37. Барановська Н. Чорнобильська трагедія. Нариси з історії: монографія. Київ: Інститут історії України, 2011. 254 с.

38. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 р., № 1706-18. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1706-18/ed20141020> (Із змінами).

39. Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантій дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 24.12.2015 р., № 921-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 6. Ст. 58.

40. Mooney E. The concept of internal displacement and the case for internally displaced persons as a category of concern. *Refugee Survey*. Vol. 24. Issue 3. P. 9-26. URL: <http://rsq.oxfordjournals.org/content/24/3/9.extract> (дата звернення 04.10.2020).

41. Nikolajchuk M. The constituent elements of the mechanism of regulation of migration processes of the rural population. *Rehional'na ekonomika*. 2005. Vol. 3. № 37. P. 105–112.

42. Гудвін-Гілл Г.С. Статус біженця в міжнародному праві. Москва, 1997. 648 с.

43. Римаренко Ю. Міграційні процеси в сучасному світі: світовий, регіональний та національний вимір. *Понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія і практика: енциклопедія*. Київ: Довіра. 1998. 184 с.

44. Прокушева Н. Определение статуса беженца и понятий беженца и вынужденного переселенца. *Вестник Бурятского государственного университета. Образование. Личность. Общество*. 2011. № 5. С. 253–259.

45. Francis Mading Deng. The Global Challenge of Internal Displacement, 5 WASH. U. J.L. & POL'Y 141, 144 (2001).

46. Наливайко Л., Орешкова А. Внутрішньо переміщені особи: визначення поняття. *Право і суспільство*. 2018. № 1. С. 34–39.

47. Сірант М.М. Біженці та внутрішньо переміщені особи: співвідношення понять. *Митна справа*. 2015. № 2 (98). С. 154–159.



48. Кобець М. Щодо визначення поняття «внутрішньо переміщена особа» в законодавстві України. *Порівняльне аналітичне право*. 2016. № 1. С. 199–202.

49. Менджул М.В., Паніна Ю.С. Поняття «внутрішньо переміщена особа»: порівняльний аналіз законодавства України та зарубіжних країн. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 4. С. 293–297.

50. Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р., № 505. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/505-2014-%D0%BF#Text> (Із змінами).

51. Беззубов Д.О. Суспільна безпека (організаційно-правові засади забезпечення): монографія. Київ: МП „Леся”, 2013. 452 с.

52. Гуржій Т.О. Адміністративне право України: навчальний посібник. Київ: КНТ; Харків: Бурун і К., 2011. 689 с.

53. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2-х т. Київ: Юридична думка. 2004. Т. 1: Загальна частина. 584 с.

54. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (енциклопедичний курс): підручник. Харків: Еспада. 2006. 776 с.

55. Могілевський Л. Роль вищих органів державної влади у сфері видання нормативно-правового акту підзаконного характеру. 2016. № 1. С. 145–151.

56. Григорьева И.В. Теория государства и права: учебное пособие. Тамбов: Изд-во Тамб. гос. тех. ун-та. 2009. 304 с.

57. Ничка Ю. Підзаконна правотворчість: загальнотеоретична характеристика. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2015. № 61. С. 45–49.

58. Горбунова Л.М. Підзаконні нормативно-правові акти: організаційно-правові питання забезпечення законності: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2005. 219 с.

59. Романова Г.В. Подзаконные правовые акты и их реализация: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Казань. 2006. 234 с.
60. Ільчанінова Н.І. Механізм надання адміністративних послуг в умовах реформування територіальної організації влади в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 25.00.02. Миколаїв, 2019. 220 с.
61. Послуга з призначення щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам. *Єдиний державний веб-портал відкритих даних*. URL: <https://data.gov.ua/dataset/a1c64200-29e4-4076-b45d-9fa9948d518e/resource/5decd543-5538-4647-8042-b65460f295db> (дата звернення 11.10.2020).
62. Проект Закону про внесення зміни до статті 7 Закону України "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб" щодо щомісячної адресної допомоги. *Офіційний сайт Верховної Ради України. Законотворчість. Законопроекти*. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67162](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67162) (дата звернення 11.10.2020).
63. Про державний реєстр виборців: Закон України від 22 лютого 2007 р., № 698-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 20. Ст.282. (Із змінами).
64. Виборчий кодекс України від 19.12.2019 р., № 396-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. №№ 7, 8, 9. Ст. 48 (Із змінами).
65. Про Порядок розгляду звернення виборця щодо зміни виборчої адреси відповідно до частини третьої статті 8 Закону України «Про Державний реєстр виборців»: Постанова Центральної виборчої комісії від 18.05.2020 р., № 88. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0088359-20#Text> (Із змінами).
66. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 01.07.2004 р., № 1952-IV. *Відомості Верховної Ради*. 2004. № 51. Ст. 553 (Із змінами).

67. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 03.12.2012 р., № 11472. *Офіційний сайт Верховної Ради України. Законотворчість. Законопроекти.* URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=44893](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893) (дата звернення 11.10.2020).

68. Развадовський В.Й. Адміністративно-процедурний кодекс – необхідна правова основа надання державних послуг поліцією. *ВІСНИК НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право.* 2016. № 1/2 (29/30). С. 158-163.

69. Тимошук В.П. Адміністративна процедура і адміністративні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України. Київ. 2003. 496 с.

70. Общий акт об административных процедурах. URL: <http://center.gov.by/debur/docs/law/austrian-act-russian.htm> (дата звернення 11.10.2020).

71. Акт із загального адміністративного права. URL: <http://center.gov.by/debur/docs/law/austrian-act-russian.htm> (дата звернення 20.10.2020).

72. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 02.03.2015 р., №222-VIII. *Відомості Верховної Ради.* 2015. № 23. Ст. 158 (Із змінами).

73. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань: Закон України від 15.05.2003 р., № 755-IV. *Відомості Верховної Ради.* 2003. № 31-32. Ст. 263 (Із змінами).

74. Про державну реєстрацію актів цивільного стану: Закон України від 01.07.2010 р., № 2398-VI. *Відомості Верховної Ради.* 2010. № 38. Ст. 509 (Із змінами).

75. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг: Розпорядження КМУ від 16.05.2014 р., № 523. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-%D1%80#Text> (Із змінами).



76. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг: Постанова КМУ від 03.01.2013 р., № 13. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/13-2013-%D0%BF#Text> (Із змінами).

77. Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг: Постанова КМУ від 20.02.2013 р., № 118. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-%D0%BF#Text> (Із змінами).

78. Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг: Постанова КМУ від 30.01.2013 р., № 57. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/57-2013-%D0%BF#Text> (Із змінами).

79. Питання Єдиного державного веб-порталу електронних послуг та Єдиного державного порталу адміністративних послуг: Постанова КМУ від 04.12.2019 р., № 1137. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1137-2019-%D0%BF#n7> (Із змінами).

80. Положення про Департамент адміністративних послуг Вінницької міської ради: Рішення Вінницької міської ради від 21.12.2018 р., № 1474. URL: [www.vmr.gov.ua/Executives/Lists/DepartmentOfAdministrativeService/ShowContent.aspx?ID=2](http://www.vmr.gov.ua/Executives/Lists/DepartmentOfAdministrativeService/ShowContent.aspx?ID=2) (Із змінами).

81. Про облік внутрішньо переміщених осіб: Постанова КМУ від 01.10.2014 р., № 509. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-%D0%BF#Text> (Із змінами).

82. Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам: Постанова КМУ від 05.11.2014 р., № 637. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/637-2014-%D0%BF#Text> (Із змінами).

83. Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам: Постанова КМУ від 08.06.2016 р., № 365. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/365-2016-%D0%BF#Text> (Із змінами).

84. Порядок державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи: Наказ Міністерства юстиції України від 09.02.2016 р., № 359/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0200-16#Text> (Із змінами).

85. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження КМУ від 15.02.2006 р., № 90-р. URL: [www.kmu.gov.ua/npas/29277890](http://www.kmu.gov.ua/npas/29277890) (Із змінами).

86. Патерило І.В. Інструменти діяльності публічної адміністрації: адміністративно-правове дослідження: монографія. Харків: Діса плюс, 2014. 414 с.

87. Гриценко І.С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А. та ін. Загальне адміністративне право: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2015. 568 с.

88. Пухтецька А.А. Європейський адміністративний простір і принцип верховенства права: монографія. Київ: Юрид. Думка, 2010. 140 с.

89. Чехович С.Б. Міграційне право України: підручник. Київ: Школа, 2003. 368 с.

90. Надавачі послуг. *Єдиний державний веб-портал адміністративних послуг*. URL: <https://my.gov.ua/main/serviceprovider/list?serviceProvider=0> (дата звернення 15.10.2020).

91. Пашченко Ю.В. Деякі аспекти діяльності центрів надання адміністративних послуг. *Зб. наук. статей магістрів. Інститут економіки, управління та інформаційних технологій*. Полтава, 2019. С. 484-489.

92. Про внесення змін до Закону України „Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців” та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань”: Закон України від 26.11.2015 р., № 835-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. №2. Ст. 17 (Із змінами).

93. Про нотаріат: Закон України від 06.09.1993 р., № 3425-XII. *Відомості Верховної Ради*. 1993. № 39. Ст. 383 (Із змінами).

94. Про державний земельний кадастр: Закон України від 07.07.2011 р., № 3613-VI. *Відомості Верховної Ради*. 2012. № 8. Ст. 61 (Із змінами).

95. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р., № 794-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 13. Ст. 222 (Із змінами).

96. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р., № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради*. 2011. № 38. Ст. 385 (Із змінами).

97. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р., № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради*. 1999. № 20-21. Ст. 190 (Із змінами).

98. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 р., № 442-2014-п. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF#Text> (Із змінами).

99. Звернення Благодійного фонду «Восток-СОС» до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. URL: [http://vostok-sos.org/jmbudsman\\_oshchad/](http://vostok-sos.org/jmbudsman_oshchad/) (дата звернення 14.10.2020).

100. Про Національний банк України: Закон України від 20.05.1999 р., № 679-XIV. *Відомості Верховної Ради*. 1999. № 29. Ст. 238 (Із змінами).

101. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р., № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради*. 1997. № 24. Ст. 170 (Із змінами).

102. Оніщик Ю. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти надання адміністративних послуг. *Вісник АПСВТ*. 2018. № 1. С. 62-64.

103. Конституція України від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141 (Із змінами та доповненнями).

104. Постанова Верховного суду від 25.07.2018 р. у справі №161/16573/16-а. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: [www.reyestr.court.gov.ua/Review/75544764](http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75544764) (дата звернення 13.04.2020).

105. Постанова Львівського апеляційного адміністративного суду від 30.03.2017 р. у справі № 876/406/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/65742049> (дата звернення 13.04.2020).

106. Постанова Верховного суду від 30.10.2019 р. у справі № 372/1467/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/85275219> (дата звернення 13.04.2020).



107. Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 11.12.2017 р. у справі № 752/15721/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/70894386> (дата звернення 13.04.2020).

108. Постанова Приморського районного суду міста Одеси від 22.09.2017 р. у справі № 522/17438/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/69037704> (дата звернення 13.04.2020).

109. Постанова Верховного суду від 30.03.2020 р. у справі № 711/11077/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/75172516> (дата звернення 13.04.2020).

110. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання: Закон України від 11 грудня 2003 р., № 1382-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 15. Ст.232 (Із змінами).

111. International Foundation for Electoral Systems. Основні результати загальнонаціонального опитування за результатами парламентських виборів в Україні, жовтень 2019 року. URL: <https://ifesukraine.org/osnovni-rezultaty-zagalnonacziionalnogo-opytuvannya-za-rezultatamy-parlamentskyh-vyboriv-v-ukrayini-zhovten-2019-roku/> (дата звернення 13.04.2020).

112. Рішення Великоновосілківського районного суду Донецької області від 20 жовтня 2020 року у справі № 220/1708/20. *Опендатабот*. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://opendatabot.ua/court/92289681-c8750abc9f3f8c4c7c3a7c33878086d4> (дата звернення 24.10.2020).

113. Рішення Долинського районного суду Івано-Франківської області від 19 жовтня 2020 року у справі № 343/1882/20. *Опендатабот*. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://opendatabot.ua/court/92275609-073bc61f089b05ed3571dd38c8b7135e> (дата звернення 24.10.2020).

114. Рішення Долинського районного суду Івано-Франківської області від 19 жовтня 2020 року у справі № 343/1881/20. *Опендатабот*. *Єдиний*

*державний реєстр судових рішень.* URL: <https://opendatabot.ua/court/92275613-f87d7855c3174ed2b35b35b7db06cef7> (дата звернення 24.10.2020).

115. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09 липня 2003 року, № 1058-IV. *Відомості Верховної Ради*. 2003. №№ 49-51. Ст. 376 (Із змінами).

116. Постанова Верховного суду від 4 вересня 2018 року у справі № 805/402/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/76945461> (дата звернення 30.04.2020).

117. Постанова Верховного суду від 17 липня 2018 року у справі №265/7888/16-а. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/75368863> (дата звернення 30.04.2020).

118. Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 20 листопада 2019 року у справі № 756/10632/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/85773550> (дата звернення 30.04.2020).

119. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Пічкур проти України» від 07 листопада 2013 року. *Офіційний сайт Верховної Ради України.* URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_984](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_984) (дата звернення 07.05.2020).

120. Постанова Верховного суду від 13.02.2018 р. у справі № 219/9003/17 *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: [www.reyestr.court.gov.ua/Review/72288937](http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/72288937) (дата звернення 18.09.2020).

121. Постанова Верховного суду від 20.02.2018 р. у справі № 234/10770/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: [www.reyestr.court.gov.ua/Review/72364701](http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/72364701) (дата звернення 18.09.2020).

122. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року. URL: <http://kr-admin.gov.ua/mol/molod/2.pdf>.

123. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 03 січня 1976 року. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_042#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text).

124. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 17 липня 1997 року. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text).

125. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 06 вересня 2012 року, №5206-VI. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 32. Ст. 412. (Із змінами).

126. Рішення Чернігівського окружного адміністративного суду від 17 травня 2018 року у справі № 825/1458/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: [www.reyestr.court.gov.ua/Review/74027050](http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/74027050) (дата звернення 19.09.2020).

127. Рішення Запорізького адміністративного суду від 09 січня 2019 року у справі № 280/5131/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: [www.reyestr.court.gov.ua/Review/79120381](http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/79120381) (дата звернення 19.09.2020).

128. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Суханов та Ільченко проти України» від 26 вересня 2014 року. Законодавство України. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_a16#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_a16#Text) (дата звернення 18.09.2020).

129. Рішення Вінницького окружного адміністративного суду від 06 квітня 2020 року у справі № 120/917/20-а. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/88642158> (дата звернення 16.09.2020).

130. Рішення Вінницького окружного адміністративного суду від 09 квітня 2020 року у справі № 120/926/20-а. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/88667581> (дата звернення 18.09.2020).



131. Рішення Окружного суду міста Києва від 11 червня 2019 року у справі № 640/18720/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: [www.reyestr.court.gov.ua/Review/82347154](http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/82347154) (дата звернення 18.09.2020).

132. Про Єдину інформаційно-аналітичну систему управління соціальною підтримкою населення України (E-SOCIAL): Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2019 року, № 676. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/676-2019-%D0%BF> (Із змінами).

133. Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус: Закон України від 20.11.2012 р., № 5492-VI. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 51. Ст. 716 (Із змінами).

134. Порядок оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 р., № 302. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/302-2015-%D0%BF#Text> (Із змінами).

135. Курганова О. Проблемні питання оформлення біометричних паспортів в умовах тимчасової окупації окремих територій України. *Юридична газета*. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/ne-tak-vono-sklalosya-yak-gadalosya.html> (дата звернення 27.09.2020).

136. Рішення суду № 71305676 від 14.12.2017 р. у справі № 520/11478/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: [www.reyestr.court.gov.ua/Review/71305676](http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/71305676) (дата звернення 27.09.2020).

137. Рішення суду №78871617 від 19.12.2018 р. у справі № 330/963/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: [www.reyestr.court.gov.ua/Review/78871617](http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/78871617) (дата звернення 27.09.2020).

138. Рішення від 06.02.2020 р. у справі № 569/22491/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: [www.reyestr.court.gov.ua/Review/87681802](http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/87681802) (дата звернення 27.09.2020).

139. Конвенція про захист цивільного населення під час війни від 12.08.1949 р. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_154#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_154#Text) (дата звернення 27.09.2020).

140. Кодекс України про адміністративні правопорушення України: від 07.12.1984 р., № 8073-IX. *Відомості Верховної Ради*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122 (Із змінами).

141. Рішення суду № 88235807 від 17.03.2020 р. у справі № 500/379/20. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: [www.reyestr.court.gov.ua/Review/88235807](http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/88235807) (дата звернення 27.09.2020).

142. Рішення суду № 88490509 від 30.03.2020 р. у справі № 140/316/20. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: [www.reyestr.court.gov.ua/Review/88490509](http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/88490509) (дата звернення 27.09.2020).

143. Рішення суду № 87893100 від 20.02.2020 р. у справі № 480/45/20. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: [www.reyestr.court.gov.ua/Review/87893100](http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/87893100) (дата звернення 27.09.2020).

144. Рішення суду № 87467487 від 07.02.2020 р. у справі № 140/3523/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: [www.reyestr.court.gov.ua/Review/87467487](http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/87467487) (дата звернення 27.09.2020).

145. Показники діяльності ДМС за 2019 рік. *Офіційний сайт Державної міграційної служби України*. URL: [https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2019\\_12.pdf](https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2019_12.pdf).

146. Відповідь Державної міграційної служби України на запит на інформацію № 4.1.2-41/4.2-20 від 15.04.2020 р.

147. Повторний запит на інформацію Колотухи К.А. від 15.04.2020 р.

148. Відповідь Державної міграційної служби України на повторний запит на інформацію № ЗПІ-К-103-20/4.2.3/73-20 від 23.04.2020 р.

149. Кримінальний кодекс України: від 05.04.2001 р., № 2341-III. *Відомості Верховної Ради*. 2001. № 25-26. Ст. 131 (Із змінами).

150. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р., № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. Ст. 43 (Із змінами).

151. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р., № 2493-III. *Відомості Верховної Ради*. 2001. №33. Ст. 75 (Із змінами).

152. Кодекс законів про працю України від 23.07.2006 р., № 322-08. *Відомості Верховної Ради*. 1971. Додаток до № 50. Ст. 375 (Із змінами).





# Додатки



**ПРОЕКТ  
ЗАКОНУ УКРАЇНИ**

**«Про внесення змін щодо удосконалення порядку притягнення до  
відповідальності за порушення законодавства у сфері надання адміністративних  
послуг»**

Верховна Рада України постановляє:

I. Внести зміни до таких законодавчих актів України:

1. У Кодексі України про адміністративні правопорушення (Відомості Верховної Ради УРСР, 1984 р., додаток до № 51, ст. 1122):

Частину 1 статті 166-27 доповнити останнім абзацем наступного змісту «інші порушення законодавства у сфері надання адміністративних послуг»;

Примітку статті 166-27 виключити.

Статті 53-6, 166-10, ч. 1,2 статті 166-11, статті 166-12, 166-23 виключити.

Частину 1 статті 258 «Випадки, коли протокол про адміністративне правопорушення не складається» після цифр «134, 135» доповнити положеннями такого змісту: «статтею 166-27, – у разі, якщо таке правопорушення виявлене судом при розгляді іншої справи».

Частину 2 статті 277 «Строки розгляду справ про адміністративні правопорушення» після цифр «203 - 206-1» доповнити положенням такого змісту: 166-27, у разі, якщо таке правопорушення виявлене судом при розгляді іншої справи».

Частину 1 статті 221-1 «Місцеві господарські та адміністративні суди, апеляційні суди та Верховний Суд» доповнити цифрами «166-27» після цифр «185-3».

2. У Кодексі законів про працю України (ВВР, 1971, додаток до № 50, ст. 375):

У частині 2 статті 41 «Додаткові підстави розірвання трудового договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу з окремими категоріями працівників за певних умов» виключити цифри «ст. 166-10 та 166-12» та слова «у сфері ліцензування, з питань видачі документів дозвільного характеру або»; доповнити таку частину цифрами «166-27» перед цифрами «188-44».

II. Прикінцеві положення

1. Цей Закон набирає чинності з дня наступного за днем опублікування.

## ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

### До проекту закону «Про внесення змін щодо удосконалення порядку притягнення до відповідальності за порушення законодавства у сфері надання адміністративних послуг»

#### 1. Обґрунтування необхідності прийняття законопроекту.

Передбачення у КУпАП спеціальних норм, якими встановлено адміністративну відповідальність за порушення в сфері надання адміністративних послуг, зумовлює складність при кваліфікації відповідного правопорушення, а також з необґрунтованих підстав встановлює різні санкції за фактично одне і те ж правопорушення – порушення у сфері надання адміністративної послуги, але у різних сферах.

Отже, з метою усунення дублювання та повторюваності норм, полегшення кваліфікації відповідного правопорушення у сфері надання адміністративних послуг ВПО та іншим особам, пропонується виключення спеціальних норм, якими встановлюється адміністративна відповідальність за порушення надання адміністративних послуг в окремих сферах. З урахуванням зазначеного, буде відсутня потреба у примітці, визначеній ст. 166-27 КУпАП, в якій визначено порядок застосування загальної та спеціальних норм, у зв'язку з чим, її необхідно також виключити.

Доцільним вбачається доповнення ч. 1 ст. 166-27 КУпАП останнім абзацем наступного змісту «інші порушення законодавства у сфері надання адміністративних послуг», як закріплення додаткової гарантії споживачів адміністративних послуг та захисту перед суб'єктами надання адміністративних послуг, оскільки не виключено, що індивідуальність надання якоїсь конкретної адміністративної послуги може зумовити виникнення нового порушення, не передбаченого диспозицією статті 166-27 КУпАП.

Незважаючи на дію норми, яка встановлює адміністративну відповідальність за порушення законодавства у сфері надання адміністративних послуг уже протягом одного року, жодну особу не притягнуто до відповідальності за такі правопорушення. При цьому, судами, як незалежною гілкою влади, неодноразово були встановлені факти порушення порядку надання адміністративних послуг посадовими особами державних органів. Отже, необхідним є запровадження механізму, який би забезпечував дієвість норми статті 166-27 КУпАП.

#### 2. Мета і завдання законопроекту.

Метою і завданнями прийняття законопроекту є покращення якості надання адміністративних послуг, підвищення прозорості та публічності при їх наданні, спрощення процедури притягнення до адміністративної відповідальності за порушення в сфері надання адміністративних послуг та підвищення ефективності дії норми про притягнення до адміністративної відповідальності за вказані правопорушення.

#### 3. Загальна характеристика та основні положення законопроекту.

У частині 1 статті 258 КУпАП доповнити перелік правопорушень, за якими не складається протокол про адміністративне правопорушення, додавши також правопорушення, передбачене статтею 166-27 КУпАП – у разі, якщо таке правопорушення виявлене судом при розгляді іншої справи.

У частину 2 статті 277 КУпАП додати положення про те, що справа про правопорушення, передбачене статтею 166-27 КУпАП, у разі, якщо таке правопорушення виявлене судом при розгляді іншої справи, – підлягає розгляду у скорочений строк – протягом доби.



У частину 1 статті 221-1 до справ про адміністративні правопорушення, які розглядаються місцевими господарськими, адміністративними судами, апеляційними судами та Верховним судом додати справу про адміністративне правопорушення, передбачене ст. 166-27 КУпАП.

Також пропонується виключити спеціальні норми, які встановлюють адміністративну відповідальність за порушення у сфері надання адміністративних послуг, які, зокрема, охоплюються дією диспозиції статті 166-27 КУпАП.

В зв'язку з вищенаведеними змінами пропонується також приведення у відповідності до них положень ч. 2 ст.41 КЗпП України щодо визначення додатковою підставою для розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця повторне вчинення працівником деяких видів адміністративних правопорушень.

#### **4. Стан нормативно-правової бази.**

Зазначені питання регулюються Кодексом України про адміністративні правопорушення, Законом України «Про надання адміністративних послуг», Кодексом законів про працю України та іншими законодавчими актами.

#### **5. Фінансово-економічне обґрунтування.**

Втілення положень акта не потребуватиме витрат коштів Державного бюджету України чи місцевих бюджетів. Навпаки, прийняття такого акту сприятиме наповненню державного бюджету в зв'язку з спрощенням процедури притягнення до відповідальності за порушення в сфері надання адміністративних послуг, зокрема накладенню штрафів.

#### **6. Обґрунтування очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків прийняття законопроекту.**

Запровадження вищевказаних змін забезпечить механізм притягнення до, за яким рішення суду, яким встановлено факт порушення порядку надання іншої адміністративної послуги і яке набрало законної сили є підставою для відкриття судом провадження про вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого статтею 166-27 КУпАП та підставою для застосування заходів відповідальності, визначених санкціями вказаної статті, в тому числі – накладення штрафу на винних осіб.

Це матиме наслідком економію часу, коштів та зусиль, спрямованих на складення протоколу про адміністративне правопорушення, розгляд справи, збирання доказів та дослідження обставин справи. Окрім цього, що найважливіше, вказаний механізм забезпечить притягнення всіх винних осіб, матиме наслідком запобігання у порушенні порядку надання як адміністративної послуги з оформлення та видачі паспорта, так і будь-яких інших послуг; сприятиме надходженню додаткових коштів у державний бюджет за рахунок сплачених штрафів.

Виключення із КУпАП примітки ст. 166-27 та спеціальних норм, якими встановлено адміністративну відповідальність за порушення у сфері надання адміністративних послуг усуне дублювання та повторюваність норм, полегшить кваліфікацію відповідного правопорушення у сфері надання адміністративних послуг ВПО.

**ПРОЕКТ  
ЗАКОНУ УКРАЇНИ**

**«Про внесення змін до Закону України «Про забезпечення прав і свобод  
внутрішньо переміщених осіб»**

Верховна Рада України постановляє:

I. Внести такі зміни до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб:

1) Частину 1 статті 1 викласти в наступній редакції:

«Внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яка була вимушена залишити своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру та яка отримала документ, що підтверджує такий статус».

2) Останній абзац частини 1 статті 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» необхідно викласти у такій редакції: «інші права, що впливають із змісту Конституції, законів та інших актів законодавства».

3) Статтю 8 викласти в наступній редакції:

«Внутрішньо переміщена особа реалізує своє право голосу на виборах Президента України, народних депутатів України, місцевих виборах та референдумах у порядку, та з урахуванням обмежень, встановлених законом»

4) Частину 1 статті 9 доповнити новим останнім абзацем такого змісту: «отримання щомісячної адресної допомоги для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг»

II. Прикінцеві положення

1. Цей Закон набирає чинності з дня наступного за днем опублікування.

## ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

### до проекту закону «Про внесення змін до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»

#### Обґрунтування необхідності прийняття законопроекту.

Зміни до статті 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» обумовлені тим, що твердження «яку змусили» не відповідає фактичному статусу внутрішньо переміщеної особи, адже ніхто не зобов'язує і не змушує особу в обов'язковому порядку здійснювати переміщення до іншої території. Окрім цього, враховуючи те, що особа з відповідним статусом не може скористатись жодною адміністративною послугою саме як внутрішньо переміщена особа без надання/пред'явлення довідки про взяття на облік ВПО, тому необхідним є доповнення визначення положеннями «та отримала документ, що підтверджує такий статус» (слід звернути увагу, що згідно запропонованих змін довідка не надає такий статус, а лише підтверджує).

Положення частини 1 статті 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» в аспекті «інших прав визначених законами та Конституцією», звужують правомочність внутрішньо переміщених осіб, як споживачів адміністративних послуг у порівнянні із звичайними громадянами без такого статусу.

Чинна норма передбачена статтею 8 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», зокрема, наділяє правом одержання адміністративних послуг, пов'язаних з реалізацією виборчого права, в тому числі, зміни виборчої адреси чи адреси безпосередньо голосування. Однак, наведене положення Закону не узгоджується із тим, що статус ВПО може мати і іноземець чи особа без громадянства, які на підставі норм Конституції обмежені в політичних правах, зокрема, не мають такого права голосу, а тому потребує відповідних змін.

Чинна стаття 5 Закону України «Про адміністративні послуги» визначає, що вид та назва адміністративної послуги може встановлюватися виключно законами. При цьому, для внутрішньо переміщених осіб підзаконним актом передбачену таку адміністративну послугу як призначення щомісячної адресної допомоги. Отже, для усунення колізійності та надання правомірності одержання внутрішньо переміщеними особами адміністративної послуги щодо призначення щомісячної адресної допомоги доцільним є передбачення права на таку послугу у профільному законі.

#### 2. Мета і завдання законопроекту.

Метою і завданнями прийняття законопроекту є поліпшення правового статусу внутрішньо переміщеної особи, розширення її прав та свобод, зокрема і при одержанні нею адміністративних послуг.

#### 3. Загальна характеристика та основні положення законопроекту.

Запропоновані зміни спрямовані на приведення у відповідність Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» до інших законодавчих актів, а також забезпечують закріплення вірної дефініції «внутрішньо переміщена особа» з



урахуванням теоретичних та практичних аспектів; спрямовані на усунення звуження обсягу прав і свобод внутрішньо переміщених осіб.

#### **4. Стан нормативно-правової бази.**

Зазначені питання регулюються Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», Законом України «Про надання адміністративних послуг», Постановою Кабінету Міністрів України «Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг» від 1 жовтня 2014 р. № 505.

#### **5. Фінансово-економічне обґрунтування.**

Втілення положень акта не потребуватиме витрат коштів Державного бюджету України чи місцевих бюджетів.

#### **6. Обґрунтування очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків прийняття законопроекту.**

Запровадження вищевказаних змін усуне дискримінацію в обсязі прав внутрішньо переміщених осіб; забезпечить відповідність Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» Закону України «Про адміністративні послуги» - в частині передбачення адміністративної послуги з призначення щомісячної адресної допомоги на рівні закону; Виборчому кодексу України та Конституції України – в частині дотримання встановлених обмежень для іноземців та осіб без громадянства при реалізації права на вибори.