

## Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

УДК 342.951

Олександр Буханевич \*

**ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ КОМПЛЕКСНОГО ПІДХОДУ ДО ВИВЧЕННЯ І РОЗВ'ЯЗАННЯ ПРОБЛЕМ ПЕРЕЛІКУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ**

Дана стаття присвячена дослідженню проблемних питань переліку адміністративних послуг. Аналізуються положення законодавства у сфері надання адміністративних послуг в частині переліку адміністративних послуг, систематизуються проблеми, які виникають під час надання адміністративних послуг, а також пропонуються рекомендації щодо вдосконалення законодавства у сфері надання адміністративних послуг.

Ключові слова: адміністративні послуги, перелік адміністративних послуг, плата за надання адміністративних послуг, суб'єкт звернення, суб'єкт надання послуг.

*Буханевич А. Н. Теоретические и практические предпосылки комплексного подхода к изучению и решения проблем перечня административных услуг.*

Данная статья посвящена исследованию проблемных вопросов перечня административных услуг. Анализируются положения законодательства в сфере предоставления административных услуг в части перечня административных услуг, систематизируются проблемы, которые возникают во время предоставления административных услуг, а также предлагаются рекомендации по совершенствованию законодательства в сфере предоставления административных услуг.

Ключевые слова: административные услуги, перечень административных услуг, плата за предоставление административных услуг, субъект обращения, субъект предоставления услуг.

*Buhanevich O. M. Theoretical and Practical Background Comprehensive Approach to Study and Solution Problem List of Administrative Services.*

This article is devoted to research issues list of administrative services. Analyzes the provisions of the legislation in the area of administrative services to the list of administrative services, systematized problems that arise during the provision of administrative services and offer recommendations for improving the legislation in the area of administrative services.

Keywords: administrative services, payment for the provision of administrative services, subject treatment, the subject of Service.

Існуюча система надання адміністративних послуг в Україні характеризується багатьма недоліками об'єктивного і суб'єктивного характеру. Одним із таких чинників є недосконалість законодавства у сфері надання адміністративних послуг. Як наслідок гальмуються процеси реформування всієї адміністративної системи. Саме тому важливою і актуальною проблемою на даному етапі державотворення постає питання упорядкування адміністративних послуг, що надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Проблематиці вдосконалення системи надання адміністративних послуг органами державної влади та місцевого самоврядування присвячені праці таких вчених як В. Д. Бакуменко, І. П. Голосніченко, Е. Ф. Демський, І. В. Дроздова, І. Б. Коліушко, В. К. Колпаков, Г. М. Писаренко, О. В. Таможній, В. П. Тимошук, М. М. Шапоренко та ін. Переважна більшість наукових праць спрямовані на дослідження сутності поняття «адміністративна послуга», її місця в системі державних та муніципальних послуг, ролі публічних послуг у системі державного контролю. У той же час поза увагою науковців залишається проблема упорядкування та уніфікації наявної сукупності адміністративних послуг.

Метою цієї статті є дослідження сучасних проблем переліку адміністративних послуг та вироблення рекомендацій з їх розв'язання.

В Україні питання надання та регламентації адміністративних послуг вперше набуло державного рівня після видання Указу Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні». Основною метою реформи було проголошено формування системи державного управління, яка стане близькою до

потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народів, національним інтересам. Відповідно до даної Концепції однією з вихідних засад реформування центральних органів виконавчої влади була переорієнтація їх діяльності з суто адміністративно-розпорядчих функцій на надання державних управлінських послуг громадянам та юридичним особам, а також забезпечення дії принципу верховенства права [1].

Окремі питання надання адміністративних послуг було врегульовано Законом України «Про оподаткування прибутку підприємств» [2], постановами Кабінету Міністрів України від 25 червня 2001 року № 702 «Про порядок використання коштів, отриманих органами державної влади від надання ними послуг відповідно до законодавства, та її розміри» [3] та від 17 травня 2002 року № 659 «Про затвердження переліку груп власних надходжень бюджетних установ, вимог щодо їх утворення та напрямів використання» [4], розпорядженнями Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 року № 90 «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» [5] та від 27 червня 2007 року № 494 «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» [6].

Починаючи з 2009 року, Президентом України та Кабінетом Міністрів України активно вживаються численні заходи, спрямовані на врегулювання порядку та умов надання адміністративних послуг органами державної влади. З цією метою видаються Указ Президента України від 3 липня 2009 року № 508 «Про заходи із забезпечення додержання прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг» [7], постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2009 року № 234 «Деякі питання платних державних послуг» [8], від 20 травня 2009 року № 486 «Про утворення Комісії з питань удосконалення порядку надання державних та адміністративних послуг» [9], від 27 січня 2010 року № 66 «Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг» [10], від 11 жовтня 2010 року № 915 «Деякі питання надання адміністративних послуг» [11], від 5 січня 2011 року № 33 «Деякі питання надання платних адміністративних послуг» [12], а також цілий ряд доручень та розпоряджень.

Водночас тривалий час процедуру надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в межах делегованих їм органами виконавчої влади повноважень, підприємствами, установами та організаціями, на які згідно з нормативно-правовими актами покладено повноваження надавати адміністративні послуги, було визначено лише тимчасовим порядком надання адміністративних послуг, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 року № 737 [13]. При цьому зазначений порядок був покликаний лише поверхнево врегулювати питання визначення суб'єктів надання адміністративних послуг та їх вартість і «делегував» зазначені питання на врегулювання іншим нормативно-правовим актам.

Слід зазначити, що цей період надання адміністративних послуг характеризувався багатьма недоліками, серед яких: наявність необґрунтованих видів адміністративних послуг; подрібнення адміністративних послуг на окремі платні послуги; перекладання обов'язків адміністративного органу щодо збирання довідок, візування, погодження тощо на приватних осіб; необґрунтовано високі розміри плати за окремі види послуг; обмеженість днів та годин прийому громадян; проблема доступу до інформації, необхідної для отримання адміністративних послуг; необґрунтовано великі строки для надання окремих послуг; суперечливе правове регулювання та неналежне регулювання процедурних питань; фактичне зобов'язання приватних осіб отримувати супутні платні послуги, сплачувати «добровільні» внески.

Ключовим етапом у розвитку законодавства у сфері надання адміністративних послуг стало прийняття Закону України «Про адміністративні послуги» [14]. Незважаючи на те, що такого закону суспільство очікувало досить давно, проблема упорядкування адміністративних послуг залишилась не вирішеною. У ч. 3 ст. 5 Закону України «Про адміністративні послуги» лише зазначено, що перелік адміністративних послуг визначається законом.

Більше того, в інших нормах Закону «Про адміністративні послуги» також йдеться про цей закон (про перелік): «Суб'єкт надання адміністративних послуг не може надавати інші платні послуги, не передбачені законом про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання» (ч. 7 ст. 11); «До набрання чинності законом, що визначає перелік адміністративних послуг та розміри плати за їх надання (адміністративні збори), плата за надання

адміністративних послуг (адміністративний збір) при зверненні за отриманням платних адміністративних послуг сплачується у порядку і розмірах, встановлених законодавством» (ч. 2 ст. 20); «підготувати та подати до Верховної Ради України проекти законів про: перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання» (абз. 2 пп. «д» п. 2 ч. 6 ст. 20); Кабінету Міністрів України, органам місцевого самоврядування в установленому порядку забезпечити з дня набрання чинності законом про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання, але не пізніше ніж з 1 січня 2013 року, припинення надання підприємствами, установами, організаціями адміністративних послуг (ч. 7 ст. 20).

Однак такого закону ще досі не прийнято. Сьогодні переліки адміністративних послуг затверджені постановами Кабінету Міністрів України або наказами органів державної влади. Як наслідок система надання адміністративних послуг на сучасному етапі її розвитку є непрозорою та такою, що створює перешкоди для звернення громадян за адміністративними послугами.

Яскравим прикладом може стати оформлення закордонного паспорту [15]. Плата за таку адміністративну послугу становить 170 гривень. Однак на практиці її вартість складає 800 і більше гривень. Так, Державна міграційна служба додатково вимагає від громадян, які отримують закордонні паспорти, окремої оплати бланка паспорта (120 гривень), повторної оплати «послуг з оформлення...» (87,15 гривень), а при обслуговуванні в офісах Державного підприємства «Документ» – ще 250 гривень. Фактичні збитки громадян від такої діяльності Державної міграційної служби щороку складають сотні мільйонів гривень.

Аналогічна ситуація із біометричними паспортами. Видача такого документу є однією з умов для надання безвізового режиму громадянам України при поїздках до країн Європейського Союзу. За словами міністра внутрішніх справ А. Авакова, у вартість його оформлення входить собівартість бланку біометричного паспорта у розмірі 261 гривень, державне мито – 170 гривень та вартість реєстраційних послуг – 87,15 гривень, оплату за надання яких не мають права вимагати від громадян. У сумі виходить 518 гривень 15 копійок. Крім цих додаткових платежів, якщо громадянин звертатиметься до ДП «Документ», то треба додатково знову ж таки сплатити 250 гривень.

Необхідно відмітити, що згідно ч. 7 ст. 20 Закону України «Про адміністративні послуги» діяльність ДП «Документ» з 1 січня 2013 року перебуває поза законом. Існування таких посередників, як ДП «Документ», призводить до суттєвих ризиків зростання системної корупції та стягнення нових необґрунтованих платежів зі суб'єктів звернення. Однак незабаром така практика незрозумілих поборів з громадян може стати нормою і поширитися в інших органах влади.

Законом України від 12 лютого 2015 року № 1580 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)» [16] було внесено зміни до Законів України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців», «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та «Про адміністративні послуги». Зокрема, ст. 4 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» доповнено новою частиною шостою такого змісту: «за бажанням заявника можуть надаватися інші платні послуги, пов'язані з державною реєстрацією юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України»; ч. 13 ст. 15 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» доповнено таким змістом: «за бажанням заявника можуть надаватися інші платні послуги, пов'язані з державною реєстрацією речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»; п. 3 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» після слів «адміністративні послуги» доповнено словами «та у випадку, передбаченому законом, інші особи, визначені Кабінетом Міністрів України». На наш погляд, такі новації створюють суттєві ризики зростання системної корупції та сумнівних і непрозорих поборів зі суб'єктів звернення. Тобто будуть існувати додаткові «переліки платних послуг», а право надавати адміністративні послуги, окрім органів державної влади та місцевого самоврядування, можуть й інші особи з умовою сплати «інших платних послуг».

Сучасна практика діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування свідчить, що ними надається значна кількість різноманітних адміністративних послуг. У той же час у переважній своїй більшості між однотипними органами влади існує відмінність у кількості та назві послуг, що надаються громадянам. На перший погляд відмінність у кількості та назві

адміністративних послуг може виглядати досить незначною та пояснюватися тим, що в будь-якому випадку орган влади забезпечує реалізацію прав та свобод громадян на отримання ними послуг. З іншого боку, якщо органами влади на законодавчому рівні визначено існування адміністративних послуг, то доцільним є створення прозорого та зрозумілого механізму їх упорядкування й уніфікації [17, с. 181].

Причинами відмінностей у кількості надання та у формулюванні назв адміністративних послуг органами державної влади і місцевого самоврядування є: 1) відсутність роз'яснень щодо визначення вичерпного переліку адміністративних послуг та їх результатів; 2) відсутність визначення повної та неповної адміністративної послуги; 3) недостатня кваліфікація посадових осіб у сфері стандартизації адміністративних послуг; 4) несистематизована й суперечлива нормативно-правова база на національному та місцевому рівнях; 5) відсутність систематизованої та злагодженої діяльності органів державної влади й лобіювання вузьковідомчих інтересів [17, с. 182].

Нині є проект Закону України «Про Перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання» [18], який розроблений Міністерством економічного розвитку та торгівлі України. Даним Законом пропонується затвердити: 1) Перелік безоплатних адміністративних послуг, без урахування документів дозвільного характеру; 2) Перелік платних адміністративних послуг, без урахування документів дозвільного характеру; 3) Перелік документів дозвільного характеру, що належать до безоплатних адміністративних послуг; 4) Перелік документів дозвільного характеру, що належать до платних адміністративних послуг. У ч. 2 ст. 3 цього законопроекту зазначено, що забороняється вимагати від суб'єктів звернення отримання адміністративних послуг, у тому числі документів дозвільного характеру, необхідність яких не передбачена законами та які не внесені до Переліків, затверджених цим Законом. Згідно ч. 3 ст. 3 даного Закону встановлення інших адміністративних послуг здійснюється шляхом внесення відповідних змін до цього Закону одночасно з внесенням змін до законів України, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг у цій сфері. Однак такий Закон ще не прийнятий.

Підсумовуючи викладене, слід констатувати, що проблема упорядкування адміністративних послуг перебуває на низькому рівні. Неналежне законодавче регулювання питань надання адміністративних послуг створює передумови до необґрунтованих видів адміністративних послуг, подрібнення адміністративних послуг на окремі платні послуги, необґрунтовано високі розміри плати за окремі види послуг тощо. Цілі розвитку нашої держави передбачають створення надійних інституцій і організацій для забезпечення якісного надання адміністративних послуг. Це є неодмінною умовою формування соціально орієнтованого ринку та неухильного зростання добробуту громадян. Тому прийняття систематизованого закону, який встановлюватиме визначений перелік адміністративних послуг та фіксований розмір їх оплати, може вирішити існуючі проблеми.

#### **Список використаних джерел:**

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.

2. Про оподаткування прибутку підприємств: Закон України від 28 грудня 1994 року № 334/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 4. – Ст. 28.

3. Про порядок використання коштів, отриманих органами державної влади від надання ними послуг відповідно до законодавства, та її розміри: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 червня 2001 року № 702 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/702-2001-п>.

4. Про затвердження переліку груп власних надходжень бюджетних установ, вимог щодо їх утворення та напрямів використання: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 травня 2002 року № 659 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/659-2002-п>.

5. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 року № 90 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-р>.

6. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 червня 2007 року № 494 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/494-2007-p>.

7. Про заходи із забезпечення додержання прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг: Указ Президента України від 3 липня 2009 року № 508 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/508/2009>.

8. Деякі питання платних державних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2009 року № 234 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/234-2009-p>.

9. Про утворення Комісії з питань удосконалення порядку надання державних та адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 травня 2009 року № 486 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/486-2009-p>.

10. Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 січня 2010 року № 66 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/66-2010-p>.

11. Деякі питання надання адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2010 року № 915 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/915-2010-p>.

12. Деякі питання надання платних адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 січня 2011 року № 33 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/33-2011-p>.

13. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 року № 737 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/737-2009-p>.

14. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.

15. Адміністративні послуги по-новому: узаконення поборів та додаткових платежів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.racurs.ua/724-administratyvni-poslugy-po-novomu-uzakonennya-poboriv-ta-dodatkovyh-platejiv>.

16. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=53076](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53076).

17. Літвінов О. В. Проблеми упорядкування адміністративних послуг органами місцевого самоврядування / О. В. Літвінов, Є. Б. Єдинак // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2013. – № 9 (101). – С. 180–185.

18. Проект Закону України «Про Перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.if.gov.ua/files/pzu%20ap.pdf>.

*\* Буханевич Олександр Миколайович – кандидат юридичних наук, доцент, здобувач Інституту законодавства Верховної Ради України.*

342.92(045)

Віктор Голуб \*

## ДО ПИТАННЯ ПРО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ВПЛИВ

*У статті досліджується стан наукової розробки питання адміністративно-правового впливу та його розуміння в адміністративному праві України. Проводиться аналіз співвідношення категорій адміністративно-правовий вплив та адміністративно-правове регулювання.*

*Ключові слова: адміністративно-правовий вплив, адміністративно-правове регулювання, адміністративно-правові відносини.*