

УДК 342.9

**Л. Є. КИСІЛЬ****А. С. КИСІЛЬ**

## **АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ В УКРАЇНІ: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

*З'ясування поняття та ознак адміністративних послуг, їх класифікації. Акцентується увага на принципах надання адміністративних послуг. Аналізується становлення та напрями вдосконалення правового регулювання надання адміністративних послуг. Доводиться необхідність законодавчого врегулювання процедури надання адміністративних послуг, впорядкування переліку адміністративних послуг, плати за їх надання та відповідальності за порушення порядку надання адміністративних послуг. Аргументується доцільність формування належної теоретико-правової моделі надання адміністративних послуг.*

**Ключові слова:** адміністративні послуги, правове регулювання.

**Кисель Л. Е., Кисель А. С. Административные услуги в Украине: состояние и перспективы правового регулирования**

*Исследовано поняття и особенностей административных услуг, их классификации. Акцентируется внимание на принципах предоставления административных услуг. Анализируется формирование и направления совершенствования правового регулирования*

---

© КИСІЛЬ Людмила Євгенівна – кандидат юридичних наук, ст. наук. співробітник відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

© КИСІЛЬ Андрій Сергійович – бакалавр права Київського національного університету ім. Т. Г. Шевченка

предоставления административных услуг. Доказывается необходимость законодательного урегулирования процедуры предоставления административных услуг, упорядочения перечня административных услуг, платы за их предоставление и ответственности за нарушение порядка предоставления административных услуг.

**Ключевые слова:** адміністративне услуги, правове регулювання.

***Kysil Ludmila, Kysil Andrii. Administrative services in Ukraine: current status and perspectives of legal regulation***

*This article is devoted to research on definition and specific features of administrative services and its classification. The principles of providing administrative services are highlighted. The development and directions of improvement of legal regulation of providing administrative services is analyzed. The author proves necessity of: legal regulation of procedure of providing administrative services, ordination of the list of administrative services, payment for its providing and responsibility for violation of the order of providing administrative services.*

**Key words:** administrative services.

У статті 3 Конституції України зазначається, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. У Концепції адміністративної реформи 1998 р. наша держава оголосила курс на наближення системи державного управління до потреб і запитів людей. Одним із напрямів реалізації цього завдання та шляхів демократизації державного управління було впровадження доктрини «служіння держави (влади) суспільству» або «надання послуг» як діяльності відповідних державних і недержавних органів щодо забезпечення в процесі їх взаємовідносин з населенням, конкретними фізичними і юридичними особами умов, за яких останні здатні ефективно реалізовувати і захищати

свої права, свободи і законні інтереси. Відповідно, одним із доктринальних положень Концепції адміністративної реформи, запропонованих провідними вітчизняними вченими – адміністративістами (В. Б. Авер'яновим, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяком, В. М. Гарашком, І. П. Голосніченко, І. Б. Коліушко та ін.), було запровадження терміна «управлінська послуга». Його зміст визначався як послуга, що надається органами виконавчої влади, яка є необхідною умовою реалізації прав і свобод громадян, зокрема, реєстрація, ліцензування, сертифікація та ін. Застосування терміна «управлінська послуга» було обумовлено тим фактом, що наприкінці 1990-х років діяльність органів виконавчої влади характеризувалась як управлінська та визнавалась необхідність демократизації її основ. Генеза застосування терміна, який позначав взаємовідносини між державними органами і громадянами, юридичними особами, характеризувався таким понятійним рядом: «управлінська послуга» – «виконавча послуга» – «адміністративна послуга»<sup>1</sup>. З цього приводу В. Б. Авер'янов зазначав, що недоречність характеристики послуг як «управлінських» чи «адміністративних» спричинена владно – організаційним аспектом управлінських дій. Вчений підкреслював, що «виконавча послуга» має на меті акцентувати увагу на виконанні обов'язків держави перед приватними особами, зокрема тих, що спрямовані на юридичне оформлення умов, необхідних для забезпечення належної реалізації своїх прав і охоронюваних законом інтересів<sup>2</sup>.

Теорію публічних послуг було запозичено з досвіду розвинених держав (Великої Британії, США, Канади, Нідерландів, Швеції, Фінляндії та ін.), де з 80-х років ХХ століття відбулася зміна пріоритетів у державній діяльності, а також у засадах і формі відносин між публічною адміністрацією та громадянами, запроваджена система оцінювання роботи органів влади, що ґрунтується на очікуваннях та уподобаннях громадян-споживачів. Серед критеріїв оцінки якості публічних, в т.ч. адміністративних послуг, у Канаді називалися своєчасність,

професійність, компетентність службовців, доброзичливість, комфорт, справедливість, результат. У Великій Британії підвищенню якості публічних послуг сприяла Хартія Громадянина, а Урядом було визначено, що існує нагальна необхідність встановити стандарти роботи публічних служб щодо надання послуг. На основі Хартії Громадянина було прийнято десятки національних (загальнодержавних) і більше 100 000 місцевих хартій, оцінку дотримання вимог яких здійснювали споживачі<sup>3</sup>.

Як відомо, вперше науковий аналіз управління наданням публічних послуг був здійснений Ернстом Форстхоффом у роботі «Публічна адміністрація як суб'єкт, який надає публічні послуги». Що стосується вітчизняних адміністративно – правових досліджень, то особливої уваги заслуговують зокрема, кандидатська дисертація Г. М. Писаренко «Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти» (2006 р.), у якій вперше здійснено комплексний науковий аналіз теоретичних засад, нормативно-правового регулювання та практики надання адміністративних послуг органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в контексті Концепції адміністративної реформи, та низка проведених останнім часом досліджень прикладного характеру, що присвячені вивченню функціонування інституту адміністративних послуг у Великій Британії та Україні (О. Ю. Іващенко), адміністративним послугам, які надаються органами внутрішніх справ (С. М. Гусаров, І. В. Дроздова, Є. О. Легеза, Д. І. Сирота, О. О. Сосновик, І. М. Циндря), органами державної реєстрації актів цивільного стану (Л. М. Черненко), органами місцевого самоврядування (С. Л. Дембіцька, Ж. В. Завальна, Ю. М. Ільницька), органами юстиції (К. В. Химичук), державною податковою службою (О. О. Кузьменко), в галузі митної справи (І. О. Бондаренко, Л. М. Давиденко), у дозвільній системі (В. І. Курило), у сфері підприємницької діяльності (О. В. Клим), у сфері земельних відносин (Д. В. Бусуйок)<sup>4</sup>.

Поштовхом для впровадження адміністративних послуг в Україні наприкінці 1990-х стала потреба заробляння додаткових коштів органами виконавчої влади, державними установами та організаціями, що не мало нічого спільного з доктриною послуг у західному розумінні<sup>5</sup>.

Паралельно інтенсивно розвивається законодавство, що регулює надання окремих видів адміністративних послуг у сфері підприємництва. Зокрема, приймаються закони України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 01.06.2000 р., «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» від 15.05.2003 р., «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 06.09.2005 р. тощо. Не менш важливе значення і законів України «Про електронний цифровий підпис» та «Про електронний документ та електронний документообіг» від 22.05.2003 р., які дозволяють органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування впроваджувати технології електронного урядування, в т.ч. і у сфері надання адміністративних послуг (звернення за отриманням адміністративних послуг через Інтернет)<sup>6</sup>.

Наступним етапом становлення правового регулювання надання адміністративних послуг стала Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, затверджена розпорядженням Кабінетом Міністрів України №90-р від 15.02.2006 р.<sup>7</sup> На виконання цього розпорядження Міністерством економіки відповідним наказом від 12.07.2007 р. №219 були затверджені Методичні рекомендації щодо розроблення стандартів надання адміністративних послуг<sup>8</sup>.

Наступний сплеск уваги Уряду до сфери адміністративних послуг припадає на 2009 рік, своєрідним підсумком якої можна вважати постанову Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо упорядкування державних, в тому числі адміністративних послуг» №737 від 17.07.2009 р.<sup>9</sup>, прийняту на виконання Указу Президента

України «Про заходи із забезпечення додержання прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг» №508 від 03.07.2009 р.<sup>10</sup> Зазначеною вище постановою Уряду був затверджений Тимчасовий порядок надання державних, в т.ч. адміністративних послуг<sup>11</sup>.

У 2010 році до означеного вище Тимчасового порядку надання адміністративних послуг постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання адміністративних послуг» № 915 від 11.10.2010 р. були внесені зміни, якими впорядковано термінологічну базу, а також запроваджено норми, спрямовані на визначення розмірів та порядку оплати за надання адміністративних послуг; заборонено вимагати від одержувачів послуг документи та інформацію, яка вже є у володінні суб'єкта надання адміністративної послуги чи інших державних органів, підприємств; передбачено вжити заходів щодо функціонування «єдиного вікна» в структурі органів, які надають адміністративні послуги.

Своєрідним підсумком 12-річної історії формування законодавства у сфері адміністративних послуг стало прийняття 06 вересня 2012 р. Закону України «Про адміністративні послуги»<sup>12</sup>.

Згідно п.1 ст. 1 зазначеного Закону, адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної особи або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону. Аналіз запропонованого законодавцем визначення дозволяє виділити наступні ознаки адміністративної послуги: 1) надається лише за заявою особи-заявника; 2) суб'єктами надання адміністративних послуг є органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, уповноважені посадові особи; 3) адміністративні послуги надаються відповідно до закону; 4) результат адміністративної послуги виражається у прийнятті адміністративного акта та/або укладенні адміністративного

договору; 5) в результаті надання адміністративної послуги відбувається набуття, зміна чи припинення прав та /або обов'язків особи, яка звернулась за її одержанням.

Щодо класифікації адміністративних послуг, то на сьогодні їх існує досить багато. Але найважливішими серед них є ті, які дозволяють докладніше з'ясувати сутність адміністративних послуг та покращити їх правове регулювання. Зокрема, *за галузями законодавства*, що регулюють адміністративні послуги, можна виділити підприємницькі, соціальні, земельні, будівельно-комунальні та інші види адміністративних послуг. *За рівнем правового регулювання процедури їх надання* розрізняють адміністративні послуги з централізованим регулюванням (закони, акти Президента, Кабінету Міністрів); адміністративні послуги з локальним регулюванням (зокрема, акти органів місцевого самоврядування); адміністративні послуги зі «змішаним» регулюванням, коли має місце і централізоване, і локальне регулювання. *За критерієм платності* адміністративні послуги поділяють на платні та безоплатні. Ще однією підставою класифікації, яка має вагомий теоретичний і практичний значення, слід визнати *зміст самого процедурного результату* надання тієї чи іншої адміністративної послуги – реєстрація, надання дозволу (ліцензії), сертифікація, атестація, верифікація, нострифікація<sup>13</sup>.

Функціонування всієї системи адміністративних послуг має ґрунтуватись на принципах надання адміністративних послуг – основоположних засадах, які визначають сутність та загальну спрямованість державної політики з надання адміністративних послуг в Україні. Означені принципи закріплені ст. 4 Закону України «Про адміністративні послуги»: верховенства права, у т.ч. законності і справедливості; стабільності; рівності перед законом; відкритості та прозорості; оперативності та своєчасності; доступності інформації про надання адміністративних послуг; захищеності персональних даних; раціональної мінімізації кількості документів та процедурних

дій, що вимагаються для отримання адміністративної послуги; неупередженості та справедливості; доступності та зручності для суб'єктів звернень<sup>14</sup>.

Споживачами адміністративних послуг можуть бути фізичні особи (громадянин України, іноземець, особа без громадянства); фізична особа-підприємець; юридичні особи. Аналіз законодавства України про адміністративні послуги дозволяє зробити висновок також про те, що окремі адміністративні послуги можуть отримувати лише громадяни (наприклад, право і обов'язок на отримання паспорта), або юридичні особи (наприклад, певний вид ліцензії). Досить цікавим є питання про визнання/невизнання суб'єктами звернень громадських об'єднань, органів державної влади тощо, оскільки ст. 1 Закону «Про адміністративні послуги»(надалі-Закон) чіткої відповіді на це не дає. На нашу думку, якщо громадське об'єднання має статус юридичної особи, то такі громадські об'єднання є звичайними суб'єктами звернень за отриманням адміністративної послуги. Якщо ж громадське об'єднання здійснює свою діяльність без статусу юридичної особи на основі повідомлення про утворення, то в них в принципі не існує потреби у зверненні за адміністративними послугами, за винятком дій «повідомного» характеру: повідомлення про зміну найменування ГО, його мети, цілей, зміну особи, уповноваженої представляти ГО (ч. 6 ст. 16 Закону України «Про громадські об'єднання»<sup>15</sup>).

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування також можуть бути суб'єктами звернень за адміністративними послугами, оскільки вони мають статус юридичних осіб. Але якщо має місце реалізація владних повноважень, власної компетенції означених органів, в т.ч. відносини координації, міжвідомчої взаємодії, то такі відносини не належать до сфери адміністративних послуг.

Виникає запитання також і щодо представників суб'єктів звернень – як законних, так і за договором представництва. Оскільки



представники діють не у своїх інтересах, а в інтересах довіритель, вважаємо, що вони не належать до окремої групи суб'єктів звернення.

Суб'єктами надання адміністративних послуг є органи виконавчої влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до п. 3 ст. 1 закону надавати адміністративні послуги.

Як справедливо зазначається у наукових джерелах, попри задекларовану державою децентралізацію надання адміністративних послуг, протягом останніх років (2010-2013 рр.) відбувалася фактична їх централізація. Тобто, з компетенції органів місцевого самоврядування було вилучено цілу низку послуг, які вони надавали: дозволи на будівництво, реєстрація бізнесу, нерухомості, земельних ділянок. В той же час, згідно даних Мінекономрозвитку, загальна кількість адміністративних послуг, які надаються органами виконавчої влади, сягає більш як 1500 видів <sup>16</sup>.

Адміністративні послуги надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо, через центри надання адміністративних послуг (взаємодія між суб'єктом звернення та суб'єктом надання адміністративних послуг відбувається через адміністратора ЦНАП), та/або через Єдиний державний портал адміністративних послуг (взаємодія здійснюється в електронній формі з використанням мережі інтернет) – як за плату, так і безоплатно. На безоплатній основі надаються послуги у сфері соціального забезпечення – наприклад, призначення виплат сім'ям з дітьми, інвалідам, чорнобильцям тощо (ч. 2 ст. 11 Закону). Платними є адміністративні послуги у випадках, прямо передбачених законом (ч. 1 ст. 11 Закону). При цьому, плата за надання адміністративної послуги (адміністративний збір) вноситься суб'єктом звернення одноразово за весь комплекс дій та рішень суб'єкта надання адміністративних послуг, необхідних для отримання адміністративної послуги (включаючи

вартість бланків, експертиз, здійснених суб'єктом надання адміністративної послуги, отримання витягів з реєстрів тощо).

Щодо строків надання адміністративних послуг, то для кожної адміністративної послуги такий строк визначається спеціальним законодавством. Якщо спеціальним законодавством такий строк не визначено, то згідно ч. 2 ст. 10 Закону «Про адміністративні послуги» граничний строк надання адміністративної послуги не може перевищувати 30 календарних днів з дня подання суб'єктом звернення заяви та документів, необхідних для отримання послуги.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що на сьогодні залишаються чимало дискусійних і проблемних питань, які потребують вдосконалення правового врегулювання означеної сфери суспільних відносин. Насамперед, хотілося б звернути увагу на те, що замість критерію собівартості надання адміністративних послуг, як максимального розміру плати за адміністративну послугу, у ст. 11 Закону закладено незрозумілий критерій соціального та економічного значення, при відсутності чіткої верхньої межі плати (адміністративного збору). Не менш дискусійні і перехідні положення Закону, якими передбачено включення до Податкового кодексу України положення щодо державного мита. Це створює загрозу того, що за адміністративну послугу, крім адміністративного збору, буде також стягуватись державне мито, а може й інші види плати. Сумнівною видається вимога ст. 5 Закону щодо законодавчого визначення переліку адміністративних послуг, оскільки такий перелік може включати сотні, а то й десятки сотень позицій (як у випадку з органами виконавчої влади), і забезпечити повноту і стабільність такого регулювання буде неможливо<sup>17</sup>.

Забезпечення та реалізація прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері адміністративних послуг будуть «неповноцінними» без правового регулювання процедури надання адміністративних послуг, впорядкування переліку адміністративних

послуг і плати за їх надання, встановлення дисциплінарної та адміністративної відповідальності за порушення порядку надання адміністративних послуг.

**1.** *Петьовка В. В.* Надання адміністративних послуг в Україні: теорія і практика / Петьовка В. В. – К., 2014. – С. 16-17. **2.** *Авер'янов В. Б.* Вибрані наукові праці / Авер'янов В.Б. – К., 2011. – С. 379-380. **3.** *Тимошук В.* Адміністративні послуги : навч. посіб. / Тимошук В. – К., 2012. – С. 9. **4.** *Химичук К. В.* Правове регулювання надання адміністративних послуг органами юстиції України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / К. В. Химичук. – К., 2014. – С. 1-3. **5.** *Адміністративна процедура та адміністративні послуги.* Зарубіжний досвід і пропозиції для України. – К. : Факт, 2003. – С. 116. **6.** Тимошук В. Надання адміністративних послуг – важливий напрям демократизації державного управління / Тимошук В. // Демократичні засади державного управління та адміністративне право : монографія / за заг. ред. д.ю.н. В. Б. Авер'янова. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2010. – С. 181-182. **7.** *Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади від 15.02.2006 р. № 90-р.* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80/conv>. **8.** *Методичні рекомендації щодо розроблення стандартів надання адміністративних послуг, затверджені наказом Міністерства економіки від 12.07.2007 р. № 219* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=145762&cat\\_id=145747](http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=145762&cat_id=145747). **9.** *Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг* : Постанова Кабінету Міністрів України №737 від 17.07.2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/737-2009-%D0%BF>. **10.** *Про заходи із забезпечення*

додержання прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг : Указ Президента України №508 від 03.07.2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/508/2009> **11.** *Тимчасовий порядок надання адміністративних послуг, затверджений постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання адміністративних послуг»* № 915 від 11.10.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ww2.gov.if.ua/galytska/ua/5824.htm>. **12.** Про адміністративні послуги : Закон України від 06 вересня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>. **13.** *Адміністративне право України. Академічний курс. Т. 1 : Загальна частина.* – К. : ТОВ «Вид-во Юридична думка», 2007. – С. 304. **14.** *Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги»* / за заг. ред. В. П. Тимощука. – К. : ФОП Москаленко О.М., 2013. – С. 79-103. **15.** *Про громадські об'єднання* : Закон України від 22.03.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>. **16.** Тимощук В. П. Щодо децентралізації адміністративних послуг / Тимощук В. П. // *Актуальні проблеми адміністративного права України: зб. наук. мат. круглого столу (15 травня 2014 р. м. Київ)* / за заг. ред. д.ю.н., проф. О. Ф. Андрийко. – К., 2014. – С. 184-185. **17.** *Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги»* / за заг. ред. В. П. Тимощука. – С. 8-12.

***Kysil Ludmila, Kysil Andriy. Administrative services in Ukraine: current status and perspectives of legal regulation***

The process of development of Ukrainian legislation on administrative services is analyzed in this article. Author analyzes scientific approaches and legal definition of administrative services, its features and classifications. In particular, administrative services have such specific features as:

- 1) provided only after applicant has submitted application;

2) provided by executive governmental bodies, self-governing authorities, authorized officials;

3) provided only according to the law;

4) administrative service results in enactment of administrative act and/or administrative contract;

5) administrative services lead to acquisition, modification or termination of applicant's rights and/or obligations.

The principles of providing administrative services are defined as fundamental principles, which form the essence and general focus of governmental policy of providing administrative services and such principles are enshrined in 4<sup>th</sup> article of Law «On administrative services»:

1) rule of law;

2) stability;

3) equity before the law;

4) openness and publicity;

5) operational efficiency and timeliness;

6) personal data security;

7) minimizing of amount of documents and procedure actions needed to get administrative service;

8) impartiality and justice;

9) availability and convenience for applicants.

Author highlights that there are natural persons (citizens of Ukraine, foreigners and stateless persons); individual entrepreneurs; corporate entities among consumers of administrative services; executive governmental bodies, self-governing authorities and its authorized officials play role of providers of administrative services.

Administrative services are provided via centers of its provision (via its administrators and/or via United governmental portal of administrative services in the Internet. To get an administrative service, applicant needs to apply in written or, when written is not obligatory – in oral form, and provide requested documents. Administrative services can be provided

both for some fees and free of charge. Адміністративні послуги надаються як за плату, так і безоплатно. Time frames of providing administrative services are fixed in special legislation, if not – according to 2<sup>nd</sup> part of the 10<sup>th</sup> article of Law «On administrative services» the deadline can't exceed 30 days after applicant applied and provided all requested documents.

Nowadays there are lots of legal issues in this sphere, which need to be dealt with. Firstly, author would like to highlight that there is no fixed upper limit for fee for providing administrative service. Secondly, there is no exhaustive list of administrative services, which often causes confusions while its provision.

Provision and realization of legal rights and interests natural persons and corporate entities in the sphere of administrative services need legal regulation of procedure of provision of administrative services, fixing of its list, establishment of administrative and disciplinary responsibility for violation of procedure of provision of administrative services.

**Key words:** administrative services,