

КЛАСИФІКАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ, ЯКІ НАДАЮТЬСЯ СУБ'ЄКТАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

У статті аналізуються основні підходи до класифікації адміністративних послуг згідно з чинним законодавством та поглядами науковців, з'ясовується роль класифікації адміністративних послуг для розвитку законодавства, що регулює правовідносини, пов'язані з наданням адміністративних послуг.

Ключові слова: класифікація, публічні послуги, державні послуги, муніципальні послуги, адміністративні послуги, органи державної влади, органи виконавчої влади, ознаки.

В статье анализируются основные подходы к классификации административных услуг в соответствии с действующим законодательством и взглядами ученых, выясняется роль классификации административных услуг в развитии законодательства, регулирующего правоотношения, связанные с предоставлением административных услуг.

Ключевые слова: классификация, публичные услуги, государственные услуги, муниципальные услуги, административные услуги, органы государственной власти, органы исполнительной власти, признаки.

The article analyzes the main approaches to the classification of administrative services in accordance with the current legislation and the views of scientists on the definition of the grounds for classification, the role of the classification of administrative services in the development of legislation governing legal relations related to the provision of administrative services is clarified.

Key words: classification, public services, public services, municipal services, administrative services, public authorities, executive authorities, signs.

Постановка завдання. Сьогодні триває розбудова України як правової демократичної держави, в якій народний суверенітет є найвищою соціальною цінністю. Для цього необхідне оновлення правової бази відносин держави з особою, які мають здійснюватися не лише в напрямі модернізації відповідальності людини перед владою, а й навпаки – держави перед людиною, що за сучасних умов є способом організації влади всього українського суспільства, демократії громадян України [1, с. 100]. Підґрунтям врегулювання законодавства, що регулює питання надання адміністративних послуг органами публічної адміністрації, є їх класифікація. Зауважимо, що на сьогодні налічується достатня кількість наукових праць, присвячених цій проблемі. Тому метою статті є узагальнення та аналіз наявних класифікацій.

Наукові дослідження сфери надання послуг здійснювали вітчизняні вчені, серед яких: В.Б.Авер'янов, М.М. Білинська, В.М. Вакуленко, В.М. Гаращук, Н.В. Гнидюк, І.П. Голосніченко, О.Ю. Дрозд, І.П. Колісниченко, А.В. Кірмач, І.Б. Коліушко, В.К. Колпаків, Р.О. Куйбіда, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенський, С.В. Петков, Г.М. Писаренко, Р.М. Рудніцька, Є.Ю. Соболев, В.М. Сороко, В.П. Тимошук, О.М. Чемерис та інші науковці.

Результати дослідження. Перші класифікації здійснили В.П. Тимошук та І.Б. Коліушко. Науковці виокремлюють такі критерії:

1) *рівень встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг та процедури їх надання.* Відповідно до цього критерію виділяють: адміністративні послуги з централізованим регулюванням (закони, акти Президента, Кабінету Міністрів та центральних органів влади); адміністративні послуги з локальним регулюванням (акти органів місцевого

самоврядування, місцевих органів виконавчої влади); адміністративні послуги зі «змішаним» регулюванням (коли одночасно здійснюється і центральне, і локальне регулювання);

2) *предмет (характер) питань, по розв'язання яких звертаються особи до адміністративних органів* – підприємницькі (господарські), соціальні, земельні, будівельно-комунальні тощо;

3) *зміст адміністративної діяльності щодо надання адміністративної послуги*: реєстрація, надання дозволу (ліцензії), сертифікація, атестація, верифікація тощо [2, с. 125–126].

О.Г. Циганов доповнює класифікацію, зараховуючи до неї «послуги, які визначаються іншими видами адміністративної діяльності незалежно від назви, у результаті провадження яких приватним особам, а також об'єктам, що перебувають у власності, володінні чи користуванні таких осіб, надається або підтверджується певний юридичний статус або факт (наприклад, видача атестата про повну загальну середню освіту, посвідчення водія на право керування транспортними засобами, свідоцтва про реєстрацію колісних транспортних засобів, паспорта громадянина України для виїзду за кордон тощо)» [3, с. 61].

В.П. Тимошук класифікує адміністративні послуги за критерієм *платності* і поділяє їх на платні та безплатні. Така класифікація має практичне значення, питання платності послуг визначається ст. 11 Закону України «Про адміністративні послуги» від 06 вересня 2012 р.: «При наданні адміністративних послуг у випадках, передбачених законом, справляється плата (адміністративний збір)» [4]. На безплатній основі здійснюється надання адміністративних послуг у сфері соціального забезпечення громадян. Зауважимо, що питання сплати за адміністративні послуги було і залишається спірним. Так, В. Гарашук стверджує: «Держава за Конституцією відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. То що ж тоді виходить: ці «головні обов'язки» держави у вигляді різноманітних дій державних службовців (службовців органів місцевого самоврядування, інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави), які, відповідно до покладених на них обов'язків, ці особи виконують на користь людини (громадянина) від імені держави, нам пропонують купувати?» [5, с. 110]. В.П. Тимошук, обґрунтовуючи необхідність сплати за окремі адміністративні послуги, наголошує на різній природі такої плати та державних податків, із чим ми повністю погоджуємося: «звернення по адміністративні послуги завжди персоналізоване, споживачі адміністративних послуг завжди конкретні, тому і плата має індивідуальний характер» [6, с. 179].

Однак, незважаючи на визначення основних положень щодо сплати за надання адміністративних послуг, питання досі лишається неврегульованим. Це стосується, насамперед, невизначеності поняття «адміністративний збір». На сьогодні воно лише виконує роль загальноприйнятого правового терміна, який вживається на заміну понять, що використовувалися раніше, наприклад, «державне мито», «реєстраційний збір», «плата» тощо. Це поняття не визначене не лише в законодавстві, а й у науковій літературі. Наприклад, у законі Республіки Польща «Про скарбовий збір» [7] також не міститься визначення цієї дефініції, однак її тлумачення знаходимо в наукових джерелах та роз'ясненнях адміністративного суду: «Скарбовий збір є державним податком, який подібний до податків та зборів. Однак він, на відміну від податків і зборів, пов'язаний зі взаємним конкретним обов'язком з боку держави, тобто з еквівалентом» [8]. Отже, скарбовий збір є формою еквіваленту за діяльність органів публічної адміністрації, що здійснюється в індивідуальних справах, таких як видача дозволів, сертифікатів та інших документів [9]. На нашу думку, правова природа адміністративного збору полягає в тому, що сплативши його, суб'єкти-отримувачі послуги мають право очікувати конкретних дій від органу публічної адміністрації щодо розгляду їх заяви з надання адміністративної послуги.

Суперечливим, на наш погляд, є також положення про визнання розміру адміністративного збору за надання адміністративної послуги, виходячи з її соціального та економічного значення. Неузгодженість цього питання полягає у відсутності критеріїв оцінки такої значимості, хто і як повинен її встановлювати. Як зауважують автори науково-практичного коментаря до Закону «Про адміністративні послуги», у внесеному суб'єктом законодавчої ініціативи законопроекті цей припис формулювався у прив'язці до собівартості надання адміністративної послуги, і за загальним правилом не повинен перевищувати розміру собівартості. Тобто мета отримання прибутку на оплаті адміністративних послуг є неприйнятною [4]. Однак текст чинного Закону такої прив'язки не містить, що призводить на практиці до невинновданого завищення плати за послугу порівняно з її собівартістю. Слід зауважити, що наведені Мін'юстом розміри адміністративного збору за державну реєстрацію у 2017 р. містять прив'язку до прожиткового мінімуму (1 600 грн на 01 січня 2017 р.) [10]. Закон Республіки Польща «Про скарбовий збір» [7] містить таблицю з визначенням адміністративних послуг, за які береться плата, її розмір в грошовому еквіваленті, а також виключення, які не підлягають оплаті. Позитивним моментом є також те, що розмір плати за послугу є однаковим як для фізичних, так і для юридичних осіб.

Не дотримується на практиці й норма Закону щодо одноразової оплати всього комплексу дій та рішень суб'єкта надання адміністративних послуг, необхідних для отримання адміністративної послуги.

Ми погоджуємося з думкою багатьох науковців, що вирішенням цього питання є ухвалення Закону «Про адміністративний збір», який би врегулював питання визначення зазначеної дефініції, мету введення адміністративного збору, порядок його оплати, містив перелік платних послуг та інші питання, пов'язані з платністю адміністративних послуг, невирішення яких призводить до невідповідності та непрозорості їх оплати.

Окрім зазначених критеріїв, І.П. Голосніченко, О.Г. Циганов та інші автори монографії «Адміністративні послуги у сфері внутрішніх справ» пропонують виокремити такі критерії, як: *суб'єкти надання адміністративних послуг*, за якими розрізняються державні та муніципальні послуги [11, с. 49], тобто суб'єктами є державні та муніципальні органи. На нашу думку, визначаючи суб'єктів надання адміністративних послуг, слід виходити з положення Закону «Про адміністративні послуги», який передбачає, що ними 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 [4]. Окрім того, Ресстр адміністративних послуг, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 57, визначає такі суб'єкти: центральні органи виконавчої влади та інші державні органи, їх територіальні органи, підприємства, установи та організації, що належать до сфери їх управління; органи влади Автономної Республіки Крим (їх структурні підрозділи); облдержадміністрації та райдержадміністрації у відповідній області (їх структурні підрозділи), а також органи місцевого самоврядування (їх виконавчі органи); Київська та Севастопольська міськдержадміністрації та районні у м. Києві та Севастополі держадміністрації (їх структурні підрозділи), а також органи місцевого самоврядування (їх виконавчі органи) у м. Києві та Севастополі [12]. Ще більшу деталізацію суб'єктів надання адміністративних послуг знаходимо на Єдиному державному порталі адміністративних послуг: центральні органи виконавчої влади та їх територіальні органи; державні колегіальні органи (наприклад, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку України) та їх територіальні органи; державні агентства; державні інспекції; державні служби; органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим та їх структурні підрозділи; місцеві органи виконавчої влади: райдержадміністрації та їх структурні підрозділи в Автономній Республіці Крим та органи місцевого самоврядування в Автономній Республіці Крим; Київська міська рада, Київська міськдержадміністрація та її структурні підрозділи, районні у м. Києві держадміністрації (їх структурні підрозділи), а також територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади у м. Києві; Севастопольська міська рада, Севастопольська міськдержадміністрація та її структурні підрозділи, а також районні у м. Севастополі держадміністрації (їх структурні підрозділи) [13].

Наступними критеріями є: *суб'єкти, які отримують послуги* – фізичні особи (комунальні послуги, побутові послуги, соціальні послуги); юридичні особи та індивідуальні підприємці (реєстрація юридичних осіб і індивідуальних підприємців, видача ліцензій тощо); змішані послуги, спрямовані на задоволення інтересів як фізичних, так і юридичних осіб (реєстрація прав на нерухоме майно, кадастровий облік об'єктів нерухомого майна та ін.). На Єдиному державному порталі адміністративних послуг, окрім наведених суб'єктів, виділяються суб'єкти господарювання та іноземні громадяни. Також адміністративні послуги можна поділити за *обов'язковістю одержання послуги суб'єктом звернення* – обов'язкові та добровільні; *необхідністю для споживача* – основні, спрямовані на задоволення конкретної потреби, та додаткові, які «супроводжують» основну послугу (наприклад, видача довідки про реєстрацію місця проживання або місця перебування під час реєстрації місця перебування); *можливими способами отримання адміністративних послуг* – послуги, що надаються уповноваженими суб'єктами безпосередньо; послуги, що надаються через центри надання адміністративних послуг; послуги, що надаються через Єдиний державний портал адміністративних послуг [4]; за *необхідністю стандартизації та регламентації надання адміністративної послуги* – регламентовані (які передбачають наявність адміністративного регламенту) і нерегламентовані; стандартизовані (які передбачають наявність стандарту якості та комфортності надання послуги) і нестандартизовані [11, с. 51–52].

В.С. Долецек поділяє адміністративні послуги, *залежно від форми реалізації*, на: послуги, пов'язані з реальним здійсненням конституційних прав і свобод громадян (послуги в медичній сфері, послуги у сфері культури та ін.); власне адміністративні послуги, пов'язані з юридичним оформленням умов, необхідних для реалізації прав і свобод громадян (видача паспорта, свідоцтва, ліцензії тощо) [14, с. 13].

Слід зауважити, що багато науковців виокремлюють такий критерій, як *доступність адміністративної послуги*, тобто можливість для суб'єктів звернення безперешкодно отримати послугу. І.П. Голосніченко, О.Г. Циганов поділяють їх на такі види: фізична доступність (фізична можливість для різних категорій громадян, у т. ч. інвалідів, отримати послугу, яка визначається наявністю ліфтів, пандусів та ін.); доступність у часі (визначається зручністю для споживача режиму роботи органу, що надає послугу); територіальна (транспортна і пішохідна доступність); інформаційна (достатність і зручність отримання інформації про послугу, способи та умови її отримання, ступінь поінформованості споживачів про характер послуги та можливості її отримання); фінансова (обсяг фінансових витрат, пов'язаних із отриманням послуги, вартість самої послуги і дій, що передують її наданню) тощо [11, с. 51]. На нашу думку, доступність є не стільки критерієм класифікації адміністративних послуг, оскільки вони тоді повинні б ділитися, наприклад, на доступні, малодоступні та недоступні, що суперечить самій ідеї сервісної держави. Проблема доступності для багатьох суб'єктів-отримувачів послуг на практиці існує, вона потребує нагального вирішення. Однак такий критерій є критерієм не класифікації, а оцінки якості надання адміністративної послуги.

Аналіз наявних у наукових доробках класифікацій адміністративних послуг дозволив виявити неврегульовані у законодавстві питання щодо платності адміністративних послуг, що полягають у невизначеності поняття «адміністративний збір», який не можна ототожнювати з державними податками та зборами, оскільки він пов'язаний зі взаємним конкретним обов'язком з боку держави. Його правова природа полягає в тому, що за сплату адміністративного збору суб'єкти-отримувачі послуги мають право очікувати конкретних дій від органу публічної адміністрації щодо розгляду їх заяви з надання адміністративної послуги. Суперечливою, на наш погляд, є також норма Закону України «Про адміністративні послуги» щодо визнання розміру адміністративного збору за надання адміністративної послуги, виходячи з її соціального та економічного значення.

Висновки. Отже, вирішення завдання щодо класифікації адміністративних послуг є необхідним та сприяє інтенсивному розвитку законодавства України, що регулює правовідносини, пов'язані з наданням адміністративних послуг.

Список використаних джерел:

1. Петков С.В. Кодифікація адміністративного законодавства як основа реформування публічної влади в Україні. Держава та регіони. Серія «Право». 2010. № 2. С. 100–103.
2. Тимошук В.П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України. К., 2003. 496 с.
3. Циганов О.Г. Класифікація адміністративних послуг. Наука і правоохорона. 2013. № 1(19). С. 60–66.
4. Про адміністративні послуги: Закон України від 06 вересня 2012 р. № 5203-VI. Офіційний вісник України. 2012. № 76. Ст. 3067.
5. Гаращук В. Управлінські послуги – новий інститут чи нова помилка? Вісник Академії правових наук. 2001. № 3. С. 109–114.
6. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / за заг. ред. В.П.Тимошука. К., 2013. 392 с.
7. Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20062251635>.
8. Marta Wrzosek Czym jest opłata skarbową? URL: <http://www.infor.pl/prawo/gmina/podatki-i-oplaty/281485,Czym-jest-oplata-skarbowa.html>.
9. Opłata skarbową. URL: <http://www.finance.mf.gov.pl/inne-podatki/oplata-skarbowa>.
10. Адміністративний збір за державну реєстрацію: скільки платити у 2017 році? URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2017/01/16/617693/>.
11. Адміністративні послуги у сфері внутрішніх справ: монографія / за ред. І.П. Голосніченка, О.Г. Циганова. К., 2015. 590 с.
12. Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 57. Офіційний вісник України. 2013. № 9. Ст. 339.
13. Єдиний державний портал адміністративних послуг. URL: <http://poslugy.gov.ua/>.
14. Долечек В.С. Надання управлінських послуг населенню органами виконавчої влади України: організаційно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. наук з держ. управління: 25.00.02. К., 2005. 18 с.