



загрози та їх нейтралізація. В: Віче, № 7, 1994, с. 57-62.

16. Архипов М. Г., Кузьменко К. А., Крюченков А. С. *Наука о безопасности: наше будущее*. В: Российский следователь, 2002, №3, с. 34-39.

17. Чуйко З. Д. *Конституційні основи національної безпеки України: дис...* канд. юрид. наук. 12.00.02 – Х.: ХНУВС, 2007, 205 с.

18. *Кримінально-виконавчий кодекс України: Науково-практичний коментар*. А. Х. Степанюк, І. С. Яковець; за заг. ред. А. Х. Степанюка, Х.: Юрінком Інтер, 2005, 560 с.

19. Гель А. П., Семаков Г. С., Яковець І. С. *Кримінально-виконавче право України: Навч. Посібник*. За заг. ред. А. Х. Степанюка, К.: Юрінком Інтер, 2008, 624 с.

20. *Науково-практичний коментар Кримінально-виконавчого кодексу України*. А. П. Гель, О. Г. Колб, В. О. Корчинський [та ін.]; за заг. ред. А. Х. Степанюка, К.: Юрінком Інтер, 2008, 496 с.

21. *Кримінально-виконавче право України: Підручник*. О. М. Джужа, І. Г. Богатирьов, О. Г. Колб, В. В. Василевич та ін.; за заг. ред. О. М. Джужі, К.: Атіка, 2010, 752 с.

22. *Кримінально-виконавче право: підручник*. В. В. Голіна, А. Х. Степанюк, О. В. Лисодед та ін.; за ред. В. В. Голіни і А. Х. Степанюка, Х.: Право, 2011, 328 с.

23. *Кримінально-виконавчий кодекс України: Науково-практичний коментар*. За заг. ред. д.ю.н., проф. В. В. Коваленка, д.ю.н., проф. А. Х. Степанюка, К.: Атіка, 2012, 492 с.

24. Даль В. *Толковый словарь живого великорусского языка*, М.: Наука, 1989, 1170 с.

25. Шемшученко Ю. С. *Безпека національна*. В: *Юридична енциклопедія: в 6-ти т. /Редкол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін., К.: Укр. енциклоп., 1998. – т.1. – 870 с.*

26. Лекарев С. В., Порк В. А. *Бизнес и безопасность*. В: *Толковый терминологический словарь*, М.: Ягуар, 1995, 486 с.

27. *Конфліктологія: Словник*. За заг. ред. О. Г. Колба, А. І. Буймістера, Київ – Переяслав-Хмельницький: «Видавництво КСВ», 2012, 592 с.

28. *Кримінально-процесуальний кодекс України*. В: *Відомості Верховної Ради України РСР*, 1961, № 2, ст. 15.

29. *Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві: Закон України від 19.11.2012 р.* В: *Відомості Верховної Ради України*, 1994, №11, ст.51.

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

І. СОРОКІНА,

ад'юнкт кафедри адміністративного права і процесу Національної академії внутрішніх справ

### Summary

The problems of the legislative framework in the field of administrative services by the government are dealt. The analysis of Law of Ukraine «On Administrative Services». There are achievement and problems of Law of Ukraine «On Administrative Services». Thrown out suggestions in relation to perfection of Law “On administrative services”.

**Keywords:** executive authorities, administrative services, the law of Ukraine “On administrative services.”

### Резюме

Рассмотрен вопрос законодательной базы в сфере предоставления административных услуг органами исполнительной власти. Осуществлен анализ Закона Украины «Об административных услугах». Перечислены достижения и недостатки Закона Украины «Об административных услугах». Выдвинуты предложения относительно совершенствования Закона «Об административных услугах».

**Ключевые слова:** органы исполнительной власти, административные услуги, Закон Украины «Об административных услугах».

**Постановка проблеми.** Законодавче врегулювання надання адміністративних послуг є одним із зобов'язань України перед Європейським Союзом та Радою Європи. Такі завдання перед нашою державою ставилися ще з 2002 року [1], і ось нарешті 2012 року Верховна Рада України ухвалила головний Закон що регулює сферу надання адміністративних послуг: Закон України «Про адміністративні послуги» [2]. З ухваленням даного Закону Україна стала сервісною державою, тобто державою, де забезпечення пріоритету прав, свобод та законних інтересів людини у сфері діяльності публічної адміністрації є головним та основним завданням, що ставиться перед державою.

**Актуальність теми.** Правове регулювання порядку надання адміністративних послуг органами влади існує в більшості європейських країн. Там ефективно діють кодифіковані акти, присвячені детальній регламентації процедур у діяльності органів влади щодо їх взаємовідносин з споживачами послуг. Зокрема, у Федеративній Республіці Німеччині та Естонії існують закони про адміністративну процедуру, в Австрійській Республіці – Загальний закон про адміністративну процедуру, в Нідерландах – Акт із загального адміністративного права, в Польщі – Кодекс адміністративного

провадження, в США – Федеральний закон про адміністративну процедуру [3]. Тому, було б доцільно питання, що регулюються в Законі «Про адміністративні послуги» висвітлити в Адміністративно-процедурному кодексі, та ухвалити останній. Тим самим в одному законодавчому акті прописати питання, що регулюють сферу надання адміністративних послуг та не нагромаджувати законодавство України великою кількістю законів.

Серед вітчизняних вчених відомі праці І. Коліушка, І. Голосніченка, В. Тимошука, які досліджували роль управлінських послуг під час проведення адміністративної та адміністративно-територіальної реформ; В. Авер'янов, А. Вишневський – розглядали послуги як чинник реформування державної служби та удосконалення діяльності керівника в органах державної влади; Т. Мотренко, В. Долечек – нормативно-правове забезпечення надання управлінських послуг, а також доцільність платності послуг та форми їх оплати; М. Лесечко, А. Чемерис – ідентифікували адміністративні та інші види послуг місцевих органів державної виконавчої влади; Г. Писаренко, О. Поляк, Д. Сухініна розглядали напрямки удосконалення надання послуг органами державної влади і місцевого самоврядування. Разом із тим, питання



нормативно-правового забезпечення надання адміністративних послуг не набуло достатнього ступеня вивченості, тому виникає необхідність його дослідження, особливо в світлі прийняття Закону України «Про адміністративні послуги».

**Мета цієї статті** – аналіз нормативно-правового забезпечення надання адміністративних послуг в Україні, визначення проблемних питань та шляхів їх усунення.

**Викладення основного матеріалу дослідження.** У Верховній Раді України свого часу були на розгляді два проекти Закону України «Про адміністративні послуги»: проект Закону України «Про адміністративні послуги» від 29.01.2010 року № 6020 [4] та проект Закону України «Про адміністративні послуги» від 16.03.2010 року № 6199 [5], але підтримки парламенту вони не отримали. Слід також зазначити, що вище перераховані законопроекти не є першими у питанні надання послуг органами виконавчої влади. Дане питання обговорювалося в проекті Адміністративно-процедурного кодексу, а також проекті Закону України «Про послуги, що надаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та бюджетними установами» [6], який також не був прийнятий Верховною Радою України.

Президент України як глава держави, неодноразово звертав увагу про необхідність прийняття відповідного закону про надання послуг. Ще в Указі Президента України від 22.07.1998 р. «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» зазначалася необхідність чіткого законодавчого унормування порядку надання органами виконавчої влади державних (адміністративних) послуг, які треба закріпити у спеціальному кодифікованому Законі України «Про управлінські послуги громадянам» [7]. Відповідно до Указу Президента України «Про Національний план дій на 2011 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» від 27.04.2011 року № 504/2011 [8], передбачалося Розроблення та подання для внесення Президентом

України як невідкладного проекту Закону України «Про засади та надання адміністративних послуг». Але, ні Кабінет Міністрів України, ні народні депутати так і не подали до Верховної Ради законопроект у сфері надання адміністративних послуг. Тому, 09 листопада 2011 року до Верховної Ради від імені Президента надійшов проект Закону «Про адміністративні послуги» [9]. Президент двічі використував право вето (15.06.2012 року та 17.07.2012 року) та повертав до Верховної Ради законопроект з своїми пропозиціями. І ось 6 вересня 2012 року Верховна Рада ухвалила Закон України «Про адміністративні послуги», а 28 вересня його підписав Президент України. Але ухвалення даного Закону не вирішує всіх питань, а є основою для прийняття ряду інших законодавчих актів.

При аналізі Закону України «Про адміністративні послуги» можна виділити головні здобутки в сфері надання адміністративних послуг. А саме:

- створення центрів надання адміністративних послуг. В Україні склалася ситуація, що навіть базові адміністративні послуги дуже розпорошені територіально: людині необхідно бігати по всьому місту, щоб знайти фонд соціального захисту, пенсійний фонд, державного реєстратора, щоб зареєструвати бізнес тощо. Це викликає незручності для громадянина. Саме центри надання адміністративних послуг об'єднують усіх суб'єктів надання адміністративних послуг в одному приміщенні. Прописані норми щодо порядку роботи центрів надання адміністративних послуг, а саме: кількість годин прийому суб'єктів звернень має становити не менше 40 годин на тиждень, у тому числі в суботу – не менше шести годин. Центри надання адміністративних послуг обов'язково мають бути створені до 1 січня 2014 року в усіх містах та районах України, при цьому в деяких містах України (Вінниця, Івано-Франківськ, Луганськ та інші) вони вже успішно працюють;

- створення Єдиного державного порталу адміністративних послуг (<http://poslugy.gov.ua/>), що є офіційним джерелом інформації про надання адміністративних послуг в Україні та дасть можливість споживачам послуг отримувати адміністративні послуги в електронному вигляді;

- створення Реєстру адміністративних послуг (розміщеного на Урядовому порталі), функціонування цілодобової Урядової телефонної довідки;

- частково відрегульовано питання платності адміністративних послуг. Плата за надання адміністративних послуг, «зараховуються до загального фонду Державного бюджету України і місцевих бюджетів». Це сприятиме більшій прозорості та ефективнішій боротьбі з корупцією. Введення поняття «адміністративний збір». Це певний намір уніфікувати всі існуючі сьогодні платежі за адміністративні послуги (державне мито, ліцензійний збори, реєстраційні збори та ін.). Однак необхідно розробити та прийняти окремо Закон України «Про адміністративний збір»;

- важливою зміною є те, що відповідальність за збитки, завдані діями або бездіяльністю посадових осіб, несуть не посадові особи, а держава, яка згодом може вимагати від цих посадових осіб відшкодування збитків державного бюджету;

- суб'єкт надання адміністративної послуги не може вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію, що перебувають у володінні суб'єкта надання адміністративних послуг або у володінні державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління;

- визначено поняття адміністративної послуги, як результату 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. Хоча як виглядає цей результат не відомо, тому необхідно визначити адміністративну послугу як результат здійснення владних повноважень (прийняття адміністративного акту) 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. Відповідно доповнити Закон «Про адміністративні послуги» та визначити адміністративний акт як прийняте суб'єктом надання



адміністративної послуги рішення індивідуальної дії спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків суб'єкта звернення.

Закон України «Про адміністративні послуги» незважаючи на тривалу процедуру прийняття містить ряд недоліків, які можливо вирішити шляхом внесення відповідних змін та доповнень до нього. Серед основних недоліків можна виділити:

- необхідність прийняття низки законів, які регулюють такі питання: підстави для одержання адміністративних послуг; суб'єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо надання адміністративної послуги; перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги; платність або безоплатність надання адміністративної послуги; граничний строк надання адміністративної послуги; перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги;

- невизначено санкції за невиконання Закону «Про адміністративні послуги», хоча відповідальність за порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг прописана (ст. 19). Втім, стаття 20 («Прикінцеві положення») передбачає внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, що мають доповнити цей Закон. Це свідчить про наявність розуміння необхідності і намірів заповнити цю істотну прогалину.

- у Законі не передбачено наслідки за перевищення строків надання адміністративної послуги. В принципі, можна припустити, що у такому випадку мають застосовуватися норми Адміністративно-процедурного кодексу, принаймні, це мало б бути зазначено у Законі, але посилення на недіючий Адміністративно-процедурний кодекс є неприпустимим;

- в Законі відсутня стаття присвячена стандарту надання адміністративної послуги, натомість з'являється поняття інформаційної та технологічної картки адміністративної послуги. Інформаційна картка містить інформацію про: суб'єкт надання адміністративної послуги, перелік документів, платність або безоплатність адміністративної послуги, строк надання послуги, результат послуги. Технологічна картка містить

інформацію про: етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги, відповідальну особу, структурні підрозділи, відповідальні за етапи, та строки виконання етапів. На наш погляд, потрібно було залишити поняття стандарту, оскільки в науковій сфері воно вже обґрунтоване, та не викликає дискусій, а в законодавчій сфері вже прийнято близько 24 нормативно-правових актів, що затверджують стандарт надання тієї чи іншої адміністративної послуги;

- не врегульованими залишаються процедурні відносини між громадянами та чиновниками, тому є необхідним ухвалення Адміністративно-процедурного кодексу.

**Висновки.** Отже, ухвалення Верховною Радою України «Про адміністративні послуги» є виваженим кроком у сфері надання адміністративних послуг. Але залишилися не врегульованими на законодавчому рівні ряд питань щодо: суб'єктів надання адміністративних послуг; підстав для одержання та відмови у наданні послуг; переліку адміністративних послуг. Тому є необхідним прийняття відповідних законів з метою уникнення свавілля з боку посадових осіб органів виконавчої влади та забезпечення якісного надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам.

#### Список використаних джерел

1. *Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу*: Закон України № 228-IV від 21 листопада 2002. В: Офіційний вісник України, 2002, № 50, ст.2233

2. *Про адміністративні послуги*: Закон України № 5203-VI від 6 вересня 2012 року. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show>

3. *Оцінка якості адміністративних послуг*. Тимошук В. П., Кірмач А. В., К.: Факт, 2005, 88 с.

4. *Проект Закону України «Про адміністративні послуги»*: від 29.01.2010 р., реєстр. № 6020 [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=36925](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=36925).

5. *Проект Закону України «Про адміністративні послуги»*: від 16.03.2010 р.,

реєстр. № 6199 [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=37296](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=37296).

6. *Проект Закону України «Про послуги, що надаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та бюджетними установами»*: від 06.03.2009 р., реєстр. № 4176 [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=34695](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=34695).

7. Указ Президента України *Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні*: від 22.07.1998 р., № 810/98. В: Офіційний вісник України, 1999, № 21, ст. 32.

8. Указ Президента України *Про Національний план дій на 2011 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»*: від 27.04.2011 р., № 504/2011 //Офіційний вісник України, 2011, № 33, ст. 1375.

9. *Проект закону «Про адміністративні послуги»*: від 09.11.2011 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=41734](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=41734).