

УДК 342.951:338.465(477)

## **ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ ПІЛЪГ ПРИ НАДАННІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ**

**Фуглевич К. А.,**

аспірант кафедри адміністративного та фінансового права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

**Анотація:** У статті зроблено акцент на необхідності формування інституту пільг при наданні адміністративних послуг. Для цього розглянуто поняття та сутність пільг, сформульовано поняття пільг при наданні адміністративних послуг, визначено їх ознаки. В статті зроблено спробу встановити підстави для подальшої класифікації пільг при наданні адміністративних послуг, окреслити коло нормативних актів, які регулюють встановлення пільг, визначено проблемні аспекти встановлення пільг та перспективи подальших досліджень у цьому напрямі.

**Ключові слова:** адміністративна послуга, інститут пільг, пільга при наданні адміністративної послуги, суб'єкт звернення за наданням адміністративної послуги, платність та безплатність адміністративної послуги, адміністративний збір, державне мито.

**Аннотация:** В статье сделан акцент на необходимости формирования института льгот при предоставлении административных услуг. Для этого рассмотрены понятие и сущность льгот, сформулировано понятие льгот при предоставлении административных услуг, определены их признаки. В статье сделана попытка установить основания для дальнейшей классификации льгот при предоставлении административных услуг, очерчивает круг нормативных актов, регулирующих установление льгот, определены проблемные аспекты установления льгот и перспективы дальнейших исследований в этом направлении.

**Ключевые слова:** административная услуга, институт льгот, льгота при предоставлении административной услуги, субъект обращения за предоставлением административной услуги, платность и бесплатность административной услуги, административный сбор, государственная пошлина.

**Annotation:** The accent was focused on the necessity of formation the benefit institute with the provision of administrative services in this article. The benefit concept and essence were considered, the benefit concept with the provision of administrative service was formulated and its evidences were determined. The attempt to establish the basis for further benefit classification the provision of administrative service was made, to outline the circle of the normative acts, regulating the benefit establishment, and the problem aspects of the benefit establishment and the prospects of next researches in this direction were determined in this article.

**Key words:** the administrative service, the benefit institute, the benefit with the provision of administrative service, the subject of appeal in the provision of administrative service, the payment and gratuity of the administrative service, the administrative tax, the government duty.

В Україні сьогодні активно формується правовий фундамент відносин з надання адміністративних послуг. Основним базуєтворюючим нормативним актом у цій сфері є закон України «Про адміністративні послуги», направлений на створення правових засад реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг. В ч. 2 ст. 1 цього нормативно-правового акту законодавчо закріплюється визначення суб'єктів звернення – фізична особа, юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг.

Елементом правового статусу суб'єкта звернення є його права та обов'язки. Одним з обов'язків суб'єкта звернення є сплата вартості адміністративної послуги (адміністративного збору), якщо вона передбачена законом.

Слід зазначити, що в ст. 6 вищевказаного закону, зафіксовано право суб'єкта звернення на безоплатне отримання інформації про адміністративні послуги та порядок їх надання. Разом з тим в ч. 1 ст. 11 Закону вказується, що при наданні адміністративних послуг у випадках, передбачених законом, справляється плата, так званий адміністративний збір.

В п. 7 цієї статті зазначено, що 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. А в ст. 5 Закону закріплюється вимога законодавця щодо законодавчого встановлення такої ознаки, як платність чи безплатність надання адміністративної послуги («п. 4 – платність або безоплатність надання

адміністративної послуги» встановлюється виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг).

Виходячи з вищесказаного, закон визначає дві можливості надання адміністративних послуг – на безоплатній та платній основі. В ч. 2 ст. 11 Закону України «Про адміністративні послуги» закріплено, що надання адміністративних послуг у сфері соціального забезпечення громадян здійснюється на безоплатній основі. Законодавець обмежує реалізацію ознаки платності лише послугами, які надаються в сфері соціального забезпечення. Однак у цьому випадку постає важлива проблема – відсутність визначення поняття «адміністративна послуга в сфері соціального забезпечення», що є суттєвим недоліком у правовому полі на сьогодні.

Платність адміністративних послуг на сьогодні визначається великим переліком нормативних актів. У деяких з них передбачено надання окремим категоріям суб'єктів звернення за адміністративною послугою певних пільг. Крім цього в Україні окремими нормативними актами встановлюються категорії осіб, які мають право на певний вид пільг. Відповідно, утворено два масиви нормативних актів, де визначаються пільги та встановлюються категорії осіб, які мають право на їх отримання.

Інститут правових пільг активно досліджувався зарубіжними та вітчизняними вченими (С.Л. Бабаян, І.С. Морозова, О.В.Мурза). В останні роки активно вивчаються податкові пільги (Т.Д. Братко, О.М.Десятнюк, Ю.Б. Іванов, А.І. Крисоватий, О.А. Черкашина, М.М. Фільо). В Україні активно досліджується інститут адміністративних послуг (О.Г.Бондар, І.В. Венедіктова, Е.Ф. Демський, О.Л. Дзюбенко, Ж.В. Завальна, Ю.М. Ільницька,

О.В. Кацуба, І.В. Крішак, Є.О. Легеза, Г.М. Писаренко, О.М. Соловійова, Л.О. Фещенко). Але питання пільг при наданні адміністративних послуг залишається поза межами наукових досліджень.

Метою статті є визначення проблемних аспектів формування інституту пільг при наданні адміністративної послуги.

Досягнення цієї мети передбачає розв'язання таких завдань:

- розглянути підходи до визначення поняття пільги, правової пільги та пільги при наданні адміністративної послуги;
- проаналізувати особливості пільг при становленні інституту пільг при наданні адміністративних послуг;
- з'ясувати проблемні аспекти встановлення пільг при наданні адміністративних послуг.

Пільга в тлумачних словниках визначається як повне або часткове звільнення від дотримання встановлених законом загальних правил, виконання яких-небудь обов'язків [6, с. 972].

В українському законодавстві загальний термін «пільга» не закріплено, хоча і зустрічається в багатьох нормативних актах. Водночас закріплено поняття «податкова пільга». В п. 30.1 ст. 30 ПКУ податкова пільга – передбачене податковим та митним законодавством звільнення платника податків від обов'язку щодо нарахування та сплати податку та збору, сплата ним податку та збору в меншому розмірі за наявності підстав, визначених пунктом 30.2 цієї статті [2]. Разом з тим, такий підхід до визначення пільги є вузьким. На думку О.В. Мурзи правові пільги являють собою юридичні засоби, за допомогою яких в українському соціально-неоднорідному суспільстві створюється специфічний правовий режим, котрий характеризується покращенням положення окремих категорій осіб і створенням умов для задоволення інтересів певних категорій осіб у більш сприятливому режимі [11, с. 675]. І.М. Скуратович стверджує, що в «юридичній літературі під правовими пільгами прийнято розуміти різновид юридичних виключень, що беруть участь у створенні специфічного правового режиму, в межах якого суб'єкт наділяється додатковими можливостями юридичного характеру, пов'язаними як з удосконалюванням правомочностей (додаткові переваги), так і зі зменшенням обсягу різного роду належностей (нормативні вилучення)» [15, с. 438]. Такий підхід є більш широким і включає в себе не тільки платні аспекти, а й інші засоби стимулювання для задоволення інтересів суб'єктів відповідних правовідносин.

На сьогодні відсутня єдина класифікація пільг. С. Синчук виділяє недержавні та державні пільги. Останні автор поділяє на соціальні та професійно-побутові пільги [14]. Перші пов'язані з життєзабезпеченням громадян, зниженням рівня їх доходів нижче прожиткового мінімуму, зниження працевдатності. Другі – пов'язані з професійною діяльністю суб'єктів отримання і надаються державою з конкретною метою (наприклад, матеріально-побутового забезпечення тощо).

Потенційно такий поділ дуже важливий і для адміністративних послуг, які надаються державою

(відповідно до п. 3 ст. 1 закону України «Про адміністративні послуги» суб'єктом надання адміністративної послуги є орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги). Адже в ч. 2 ст. 11 вищевказаного закону закріплено, що надання адміністративних послуг у сфері соціального забезпечення громадян здійснюється на безоплатній основі.

С. Синчук дає таке визначення соціальної пільги – «це передбачене законодавством повне або часткове звільнення певних категорій громадян від виконання обов'язку або надання додаткових прав при настанні соціального ризику» [14]. Чи можна вважати підхід, який встановлений законодавцем в ст. 11 Закону України «Про адміністративні послуги» соціальною пільгою? Прямої вказівки на це в законі немає. Але можна прослідкувати логічний зв'язок: соціальний ризик є наріжним каменем всього соціального забезпечення; від сплати вартості адміністративної послуги (а будь-які послуги з економічної точки зору пов'язані з витратами, які повинні бути відшкодовані державі), звільняються усі категорії громадян у сфері соціального забезпечення. Водночас навіть у Науково-практичному коментарі до Закону України «Про адміністративні послуги» автори приділяють недостатньо уваги поняттю «адміністративна послуга в сфері соціального забезпечення» (на думку авторів адміністративними послугами у сфері соціального забезпечення громадян є послуги пов'язані з призначенням державних допомог, субсидій тощо) [12, с. 177].

Слід також звернути увагу на ще один логічний висновок авторів коментаря: «сама платність адміністративної послуги визначається виключно законом. Якщо у законі не передбачено, що адміністративна послуга є платною, то вона є виключно безоплатною для суб'єкта звернення і жодні кошти за її надання справлятися / стягуватися не можуть» [12, с. 180]. Але в п. 4 ч. 1 ст. 5 Закону України «Про адміністративні послуги» вказується, що платність або безоплатність надання адміністративної послуги встановлюється виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг. Таким чином, безплатність надання адміністративної послуги також повинна бути визначена законодавчо.

Вважаємо необхідним більш детально зупинитися на платності адміністративної послуги. Коментуючи цю ознаку послуги, автори у Науково-практичному коментарі до Закону України «Про адміністративні послуги» звертають увагу на соціальне та економічне значення адміністративної послуги, відмічаючи вплив такої послуги на реалізацію соціальних та економічних прав суб'єктів звернення [12, с. 178]. В цьому аспекті доцільно відмітити, що сам Закон України «Про адміністративні послуги» не передбачає ніяких пільг для суб'єктів звернення за наданням адміністративної послуги (окрім вказівки про безплатність послуг у сфері соціального забезпечення). При цьому, норми про платність (сплату адміністративного збору) таких послуг є відсильними. Єдиного нормативного акту про

адміністративний збір на сьогодні немає. Існує думка, що такий збір повинен визначитися в законодавчих актах з переліком адміністративних послуг. При цьому категорія «адміністративний збір» вводиться лише для уніфікації термінології з метою заміни таких термінів як «державне мито», «реєстраційний збір», «збір», «плата» тощо [12, с. 180].

Відповідно до ст. 4 закону України «Про державне мито» до категорії осіб, які мають право на звільнення від слати державного мита відносяться:

- певна категорія громадян України (які можуть бути поділені за видами адміністративних послуг – наприклад, громадяни за посвідчення їхніх заповітів і договорів дарування майна на користь держави або за видачу свідоцтв про право на спадщину);

- фінансові органи та державні податкові інспекції;

- неповнолітні, військовослужбовці, батьки новонароджених дітей;

- громадяни, віднесені до категорій 1–4 постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи;

- інваліди Великої Вітчизняної війни та сім'ї воїнів (партизанів), які загинули чи пропали безвісти, і прирівняні до них у встановленому порядку особи;

- інваліди I та II груп;

- місцеві державні адміністрації, виконкоми місцевих Рад народних депутатів, підприємства, установи, організації, колективні сільськогосподарські підприємства;

- іноземні громадяни;

- всеукраїнські та міжнародні об'єднання громадян;

- різні державні фонди, установи та організації [6].

На думку В. Тимощука та Є. Школьного державне мито – це платіж, який має переважно характер адміністративного збору, тобто плати за адміністративну послугу (за видачу паспорта, за реєстрацію шлюбу тощо), а не податок [16]. Тобто на сьогодні існує необхідність чіткого розмежування цих суб'єктів отримання пільг щодо звільнення від державного мита за критерієм віднесення послуг до категорії адміністративних та за критерієм самих суб'єктів звернення.

Установлення суб'єктів звернення за наданням адміністративної послуги, які мають право на звільнення від державного мита при сплаті вартості надання такої послуги слід здійснювати за такими ознаками:

- за наявністю статусу фізичної чи юридичної особи, яка визначена в ст. 4 закону України «Про державне мито» (однак постає питання – чи можна вважати суб'єктом звернення фінансові органи та державні податкові інспекції, неповнолітніх та інші категорії);

- за можливістю віднесення такої послуги до категорії платної адміністративної, що повинно бути відображено у відповідному нормативному акті.

Слід відмітити, що категорія пільг може виходити за межі платності/безплатності адміністративної послуги. Якщо проводити аналогії, то в ст. 20 Закону України «Про звернення громадян» вказується, що звернення громадян, які мають встановлені законодавством пільги, розглядаються у першочерговому порядку [4]. В цьому випадку пільги

стосуються черговості розгляду заяв. У Законі України «Про адміністративні послуги» законодавець пішов іншим шляхом і не включив таке формулювання до тексту статті про строки надання адміністративних послуг. У розділі 10 нечинного зараз Стандарту надання адміністративних послуг Національною комісією регулювання електроенергетики України вказувалося, що особи похилого віку та інваліди приймаються управлінням ліцензування позачергово. Крім того, на прохання особи похилого віку або інваліда прийняття заяв, розгляд матеріалів на видачу ліцензії або надання консультацій з питань ліцензування можуть проводитися на першому поверсі [13].

Дуже часто в національному законодавстві трапляється ситуація, коли нормативний акт містить окремі статті, в яких переваги не відокремлені, і у правовій площині не пов'язуються з пільгами, але фактично такими є. Так, наприклад, в п. 5 ст. 14 закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» вказується, що у разі вагітності нареченої, народження нею дитини та, якщо, є безпосередня загроза для життя нареченої або нареченого, державна реєстрація шлюбу проводиться в день подання відповідної заяви або у будь-який інший день за бажанням наречених протягом одного місяця [5]. Відповідно до цієї норми окремі категорії громадян (вагітна наречена за умови загрози життю) надається перевага перед іншими громадянами, що виражається в скорочених термінах реєстрації шлюбу.

Слід відмежовувати самі пільги при наданні адміністративних послуг від самих адміністративних послуг, які надаються окремим категоріям громадян. Так, наприклад, Управлінням праці та соціального захисту населення Смільчинської районної державної адміністрації надається адміністративна послуга «Реєстрація громадян в Єдиному державному автоматизованому реєстрі осіб, які мають право на пільги та зняття з реєстрації з видачею довідки про зняття», або ж інший приклад – Управління праці та соціального захисту населення Носівської районної державної адміністрації надає адміністративну послугу «Щодо відшкодування коштів готівкою на придбання твердого палива та скрапленого газу пільговим категоріям громадян».

Досить спірним питанням є порушення інститутом пільг важливого принципу рівності перед законом, який закріплюється в п. 3 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про адміністративні послуги». Вважається, що сутність права як соціального феномена полягає у порівнянні фактично нерівних суб'єктів. Таке порівняння досягається за рахунок того, що суттєвою для права виступає лише одна чи кілька ознак суб'єктів, а решта правового значення не мають. Тому, на думку О. Величко, принцип рівності є «найбільш правовим» принципом з усіх інших, які слугують лише його реальному здійсненню та наповненню, а заперечення принципу рівності є запереченням самої сутності права [9].

На думку О.В. Макарова сформована за радянських часів система пільг – надто громіздка та розгалужена структура, що ускладнює їх облік. Порядок надання пільг регулюється великою кількістю (понад 40) нормативно-правових актів.

Згідно з чинним законодавством налічується близько 30 пільгових категорій і понад 20 різних видів пільг. Пільги набули настільки значного поширення, що на кожного мешканця країни припадає більш як один випадок використання пільг [10, с. 65]. Для вирішення проблеми з пільгами в Україні, було створено Єдиний державний автоматизований реєстр осіб, які мають право на пільги як автоматизований банк даних, створений для забезпечення єдиного державного обліку фізичних осіб, які мають право на пільги за соціальною ознакою згідно із законами України [7].

Ознаками пільг при наданні адміністративних послуг слід вважати такі:

1. Законність – пільги повинні встановлюватися виключно законами або нормативно-правовими актами відповідних суб'єктів надання адміністративних послуг.

2. Створення переваг – будь-який вид пільги передбачає певні поступки для суб'єктів отримання адміністративної послуги (строки надання, черговість отримання, зменшення вартості послуги тощо).

3. Вибірковість – пільга надається лише окремим категоріям, а не всім суб'єктам отримання адміністративної послуги. Повсюдність надання пільг дискредитує саме їх призначення і трансформує в базові правила надання адміністративної послуги.

4. Цільовий характер – пільга вводиться для досягнення певної мети. Пільги, які встановлюються, мають різну цільову спрямованість (соціальну чи економічну).

5. Факультативність – пільги носять необов'язковий характер, тобто їх відсутність не звільняє, наприклад, суб'єкта від сплати адміністративного збору при встановленні платності адміністративної послуги. Разом з тим, вони можуть бути передбачені законодавством.

6. Відступ від базової (стандартної) структури адміністративної послуги – пільга виступає відхиленням від нормативних вимог процедури надання адміністративної послуги, її фундаментальних принципів, які зумовлені сутністю послуги і є невід'ємним елементом процедури її надання.

#### *Висновки*

Дослідження платності / безплатності надання адміністративних послуг актуалізує проблему пільг щодо їх надання. Цей напрям є недостатньо дослідженим і вимагає підвищеної уваги. До пільг при наданні адміністративних послуг можна підходити як до юридичних засобів, які створюють відповідний правовий режим, направлений на покращення положення та створення кращих умов для задоволення інтересів окремих категорій суб'єктів отримання адміністративної послуги. Водночас пільги при наданні адміністративних послуг виходять за межі адміністративного збору і можуть стосуватися черговості, строків, місця надання та інших питань, які стосуються оформлення чи процедури надання послуги.

Сьогодні недостатньо вирішеними слід вважати теоретичні та практичні аспекти обґрунтування інституту послуг, відмежування пільг при наданні адміністративних та інших послуг, чітке встановлення категорій суб'єктів отримання адміністративних послуг. Відповідно існує необхідність в подальших поглиблених дослідженнях інституту пільг при наданні адміністративних послуг. Окремої уваги заслуговує проблема виокремлення ознак пільг та їх класифікації.

Такі висновки можуть бути використані надалі для дослідження проблем правового регулювання діяльності з надання адміністративних послуг або суміжних із цим питань проблем.

#### **ЛІТЕРАТУРА**

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 року № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/para965#n965>
3. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 року № 5203-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>
4. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 року № 393/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80/para0106#o106>
5. Про державну реєстрацію актів цивільного стану: Закон України від 01.07.2010 року № 2398-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2398-17>
6. Про державне мито: Декрет КМУ від 21.01.1993 № 7-93 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/7-93>
7. Положення про Єдиний державний автоматизований: Постанова КМУ від 29.01.2003 року № 117 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/117-2003-%D0%BF>
8. Великий тлумачний словник української мови (з дод. і допов.) / Уклад. І голов. ред. В.Т. Бусел. – К.: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
9. Величко О. Правова природа принципів рівності та рівноправності в цивільному процесі // Юридичний журнал. – 2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=1083>
10. Макарова О.В. Соціальні програми в Україні: проблеми реалізації та шляхи реформування / ІДСД. – 2007. – №3. – С. 59-66
11. Мурза О.В. Критерії ефективності правових пільг / О.В. Мурза // Форум права. – 2012. – №4. – С. 675-681
12. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / За заг. ред. В.П.Тимошука. – К.: ФОП Москаленко О.М. – 392 с.
13. Про затвердження Стандарту надання адміністративних послуг Національною комісією регулювання електроенергетики України (нині не чинний): Наказ Національної комісії регулювання електроенергетики України від 31.07.2007 р. №49 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://balance.dp.ua/download/blanks/F49.doc>
14. Синчук С. Соціальні пільги як вид соціального забезпечення в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=&d=311>
15. Скуратович І.М. Зародження системи пільг і привілеїв у період становлення радянської влади (1918 р.-середина 1920-х рр.) // Форум права. – 2008. – № 2. – С. 437-441
16. Тимошук В., Шкільний С. Державне мито – адміністративний збір чи податок? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravo.org.ua/publicna-administratsia/2011-07-20-17-42-30/1332-derzhavne-myto-administratyvnyi-zbir-chy-podatok.html>