

**ШАПОВАЛ С. П.,**

здобувач кафедри публічно-правових  
дисциплін  
(Київський міжнародний університет),  
керівник апарату  
(Святошинська районна в місті Києві  
державна адміністрація)

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.3.14>

### ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПЛАТИ ЗА НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Прийняті Концепція адміністративної реформи, Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг упроваджують зовсім іншу ідеологію взаємодії виконавчої влади і місцевого самоврядування шляхом формування діяльності з виконання адміністративно-розпорядчих функцій на надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам.

Дійсно, реформування адміністративної реформи має досить позитивні результати, що передусім пов'язано з переходом функціонування центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) при районних державних адміністраціях до органів місцевого самоврядування, це дозволить покращити територіальну доступність та відкритість ЦНАП для фізичних осіб та юридичних осіб. Питання оплати адміністративних послуг не піднімалося в окремому спектрі, хоча під час здійснення оплати виникає багато труднощів як для платників, так і для держави як для отримувача, тому досить важливим є створення чіткого механізму розподілу фінансових ресурсів, що надходять за надання адміністративних послуг, та врегулювання порядку нарахування коштів, компетенсування матеріальних витрат установі, що надає адміністративні послуги на підставі делегування їм відповідних повноважень. Потрібно розуміти, що важливим фінансовим інструментом під час формування дохідної частини бюджету виступають кошти від адміністративних послуг. З урахуванням економічної нестабільності та відсутності достатнього бюджетного фінансування механізм розподілу фінансових ресурсів під час надання адміністративних послуг набуває особливого значення.

Існує значний спектр проблем, які пов'язані з акумуляцією коштів, що надходять у формі плати за надання адміністративних послуг. Дане питання у сфері надання адміністративних послуг залишається поза увагою вчених у галузі фінансового права.

Аналіз проблематики у сфері фінансування порядку надання адміністративних послуг полягає в зосередженні уваги на правовій природі адміністративного платежу та узагальненні визначення поняття шляхом визначення основних елементів механізму нарахування та сплати.

**Ключові слова:** адміністративні послуги, Державний бюджет, місцевий бюджет, плата за надання адміністративних послуг, адміністративний збір, неподаткові надходження, суб'єкт надання адміністративних послуг.



### **Shapoval S. P. Legal regulation of fees for the provision of administrative services**

The adopted Concept of Administrative Reform, the Concept of Adaptation of the Civil Service Institution in Ukraine to the Standards of the European Union, and the Concept of Development of the Administrative Services System introduce a completely different ideology of interaction between the executive and local self-government persons.

Indeed, the reform of administrative reform has had very positive results, primarily due to the transition of the functioning of administrative service centers (hereinafter – CNAP) in district state administrations to local governments, it will improve the territorial accessibility and openness of CNAP for individuals and legal entities. While the issue of payment for administrative services was not raised in a separate spectrum, although there are many difficulties in making payments for both payers and the state – both for the recipient, so it is important to create a clear mechanism for allocating financial resources for administrative services, and settlement of the procedure for accrual of funds, compensation of material costs of the institution that provides administrative services on the basis of delegation of relevant powers. It should be understood that an important financial instrument in the formation of the revenue side of the budget are funds from administrative services. Given the economic instability and lack of sufficient budget funding, the mechanism of allocation of financial resources in the provision of administrative services is of particular importance.

There is a wide range of issues associated with the accumulation of funds received in the form of administrative fees. This issue in the field of administrative services remains out of the attention of scholars in the field of financial law.

The analysis of issues in the field of financing the procedure for providing administrative services is to focus on the legal nature of administrative payment and generalize the definition, by defining the main elements of the mechanism of accrual and payment.

**Key words:** *administrative services, state budget, local budget, fee for providing administrative services, administrative fee, non-tax revenues, the subject of providing administrative services.*

**Вступ.** Надання адміністративних послуг є обов'язком держави і не може розглядатися як діяльність, спрямована на отримання прибутку. Проте надходження в місцеві бюджети від плати за адміністративні послуги можуть впливати на сталість ЦНАП, їхній потенціал для належної роботи та розвитку і, відповідно, – на якість послуг загалом.

Наразі різні нормативно-правові акти за різними підходами визначають розміри плати за адміністративні послуги. Це призводить до того, що частина послуг, як-от видача паспортів, можуть мати високу вартість, а плата за послуги РАЦС не покриває навіть витрат на адміністрування цих платежів (наприклад, плата за реєстрацію шлюбу становить лише 85 коп.). Абсолютна більшість адміністративних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування, взагалі безоплатні.

Законодавець закріплює визначення адміністративної послуги як результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг у зв'язку з поданою заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [1]. Мета запровадження в правовому обігу поняття «адміністративна послуга» полягає в створенні зручних для громадян умов спілкування з приводу задоволення їхніх потреб з уповноваженими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами владних повноважень [2, с. 15].



Адміністративні послуги можуть надаватися на платній і безоплатній основі. Розмір плати за надання адміністративної послуги (адміністративного збору) і порядок її справляння визначаються законом з урахуванням її соціального та економічного значення [1].

**Постановка завдання.** Мета статті – з'ясувати теоретичні та практичні проблеми правового регулювання механізму фінансування порядку надання адміністративних послуг, а також розробити рекомендації щодо вдосконалення законодавства у сфері надання адміністративних послуг.

**Результати досліджень.** Понятійний апарат «плата за надання адміністративних послуг», попри вивчення даного питання багатьма науковцями, залишається недослідженим в юридичній науці.

Даним питанням займалися такі провідні вчені, як В. Авер'янов, В. Гарашук, О. Задихайло, Р. Калюжний, І. Голосніченко, Е. Демський, І. Коліушко, О. Кузьменко, В. Бакуменко, Т. Коломоець, І. Голосніченко, Р. Куйбіда, Є. Курінний, Н. Нижник, О. Пастух, А. Чемерис, Г. Писаренко, М. Стахурський, Е. Демський, В. Тимошук, М. Тищенко, О. Харитонova та ін. Потрібно зазначити, що комплексного врегулювання дане питання не набуло, а тому воно залишається поза увагою вчених у галузі фінансового права, притому що лише спільними зусиллями науковців з питань публічного права можливе системне вдосконалення наукової доктрини та законодавчих положень щодо плати за надання адміністративних послуг.

Плата за надання адміністративних послуг є поняттям, стосовно якого постійно точаться суперечки: починаючи від обґрунтування необхідності їх сплати до можливості визначення їх безкоштовними. Більшість науковців вважають необхідним чітко визначити коло адміністративних послуг шляхом відмежування їх від господарських та інших платних послуг і встановлення плати за їх надання.

З огляду на практику надання адміністративних послуг останні повинні бути платними, адже:

– Відсутнє зазначення платності послуги у випадку повторного її отримання, адже деякі не звертаються за певними адміністративними послугами жодного разу, тоді як інші роблять це регулярно;

– Даний фактор може зменшити рівень корупційних зловживань, оскільки «безкоштовна невизначеність» провокує шукати шляхи вирішення поза законом;

– Плата за послуги є дієвим інструментом стимулу службовців надавати послуги якісно, наприклад, якщо від даного критерію буде залежати преміювання службовців.

Плати за адміністративні послуги є компромісом між державою і громадянами з метою недопущення ситуацій, коли за кожну конкретну послугу платить не її одержувач, а всі платники податків.

Законодавець, формулюючи загальні принципи визначення платності адміністративних послуг, порядку оплати платних адміністративних послуг, відійшов від чіткого закріплення на законодавчому рівні поняття «плата за надання адміністративних послуг», а також визначення об'єктивних характеристик, йому притаманних.

Відповідно до статті 9 Бюджетного кодексу України доходи бюджету класифікуються за такими розділами:

- 1) податкові надходження – загальнодержавні податки і збори (обов'язкові платежі) та місцеві податки і збори (обов'язкові платежі);
- 2) неподаткові надходження;
- 3) доходи від операцій з капіталом;
- 4) трансферти [3].

Згідно з наказом Міністерства фінансів України від 14 січня 2011 р. № 11 «Про бюджетну класифікацію» плату за надання адміністративних послуг віднесено до неподаткових надходжень [4].

Плата за надання адміністративних послуг характеризується такими ознаками:

- підставою її стягнення є звернення до уповноважених органів;
- відплатність, тобто за сплату платежу суб'єкт звернення отримує право або дозвіл;



- індивідуальний характер;
- разовий характер, тобто оплата здійснюється за конкретно надану адміністративну послугу;
- обов'язковий характер;
- публічний характер, адже є економічною основою існування і діяльності держави та органів місцевого самоврядування;
- майновий характер, плата за надання адміністративних послуг сплачується в грошовій формі;
- попередній характер сплати – спочатку суб'єкт звернення сплачує за адміністративну послугу, лише потім отримує бажаний результат.

Плата за надання адміністративних послуг направлена на компенсацію державі та органам місцевого самоврядування витрат, що виникли у процесі надання адміністративних послуг.

Законом України «Про адміністративні послуги» передбачено використання такої конструкції, як «плата за надання адміністративних послуг (адміністративний збір)», а не конкретно «плата за надання адміністративних послуг». Тому необхідно на законодавчому рівні здійснити уніфікацію даних адміністративних платежів, адже нормативно-правові акти по-різному називають платежі, яким властивий характер плати за надання адміністративних послуг. Виникає необхідність передбачити дані платежі в єдиному законі, що поєднає ці всі визначення в єдине поняття «адміністративний збір», до складу якого буде входити плата за надання різних адміністративних послуг.

Сьогодні нагальним є прийняття системного нормативно-правового акта, який би врегулював питання плати за надання адміністративних послуг, адже зараз є лише проект закону.

Необхідність внесення плати за надання адміністративних послуг до бюджету, а не на власні рахунки суб'єктів їх надання передбачена в частині 4 статті 11 Закону України «Про адміністративні послуги» [1].

Поряд із цим потребує вирішення і проблема контролю за доходами, які надходять як плата за надання адміністративних послуг. Відповідно до постанови КМУ від 7 серпня 2013 року № 600 «Деякі питання ведення обліку доходів, які надходять як плата за надання адміністративних послуг» передбачено такі контрольні заходи:

1) облік доходів, які надходять як плата за надання адміністративних послуг, ведеться органами Державної казначейської служби в розрізі головних розпорядників бюджетних коштів згідно з кодами відомчої класифікації видатків та кредитування державного бюджету і територій;

2) відображення бюджетними установами операцій з надання адміністративних послуг у бухгалтерському обліку та розкриття відповідної інформації в розрізі видів адміністративних послуг здійснюється в порядку, визначеному Міністерством фінансів [5].

Серед окремих проблем, пов'язаних із питанням плати за надання адміністративних послуг, є такі:

- 1) встановлення стосовно деяких послуг необґрунтовано високих розмірів плати;
- 2) ускладнення процедури отримання послуги у зв'язку з «подрібненням» однієї послуги на кілька платних послуг;
- 3) відсутність поінформованості населення і суб'єктів господарювання про особливості механізму одержання адміністративних послуг та розмір плати за їх надання;
- 4) закріплення норм щодо оплати послуг у численних нормативно-правових актах різного рівня;
- 5) відсутність належного контролю за обґрунтованістю визначення розміру плати на рівні законодавства та нарахуванням платежу суб'єктами надання послуг;
- 6) відсутність належного контролю за мобілізацією коштів, що надходять як плата за надання адміністративних послуг та використання цих коштів.



Не менш важливою проблемою у сфері надання адміністративних послуг є неврегульованість механізму розподілу та використання коштів, які надходять як плата за такі послуги.

Відповідно до ч. 1 ст. 18 Закону України «Про адміністративні послуги» фінансове та інше забезпечення діяльності системи державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування з надання адміністративних послуг здійснюється виключно за рахунок Державного бюджету України, відповідних місцевих бюджетів.

Ефективність розподілу та використання фінансових ресурсів суб'єктами надання адміністративних послуг є передумовою для успішного здійснення їхньої діяльності. Неналежне й недостатнє фінансування діяльності органів публічної адміністрації є чинником, що безпосередньо впливає на специфіку надання адміністративних послуг, зокрема на їх цілісність, якість, платний характер, розміри плати тощо. Наразі слід констатувати, що суб'єкти надання адміністративних послуг через недостатню фінансову підтримку не в змозі в повному об'ємі виконувати всі повноваження. Як наслідок, це не сприяє реалізації прав, свобод і законних інтересів суб'єктів звернення у сфері надання адміністративних послуг.

Тому сьогодні потребують законодавчого вирішення такі питання:

- 1) порядок розподілу коштів, які надходять за адміністративні послуги, між суб'єктами надання таких послуг;
- 2) порядок використання грошових ресурсів, які надходять за адміністративні послуги, на ті цілі, на які вони спрявлені;
- 3) здійснення належного фінансового контролю за розподілом та використанням коштів, які надходять за адміністративні послуги. Знову ж таки, вважаємо, що це має бути вирішено в системному нормативно-правовому акті, який повинен регламентувати питання плати за надання адміністративних послуг.

Затвердження плати за надання адміністративних послуг та порядку використання коштів має бути здійснено винятково на законодавчому рівні, адже лише вирішення питань плати за надання адміністративних послуг як на рівні законодавства, так і на рівні правозастосування, за умов належного контролю за додержанням законодавства, забезпечить поступальне впровадження системи надання адміністративних послуг, за якої діяльність органів держави та місцевого самоврядування визначатиметься потребами громадян.

**Висновки.** Наведені прогалини в правовому регулюванні плати за надання адміністративних послуг пояснюють негативні явища, що заважають розвитку прозорої системи надання адміністративних послуг. Покращенню справ сприятиме прийняття системного нормативно-правового акта з питань плати за надання адміністративних послуг (наприклад, Закону України «Про адміністративний збір»). Саме такий законодавчий акт міг би бути правовою основою розвитку прямих і зворотних зв'язків між суб'єктами надання адміністративних послуг та суб'єктами звернення, а також був би суттєвим підґрунтям для забезпечення стабільності та прозорості розвитку держави та органів місцевого самоврядування.

#### Список використаних джерел:

1. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 № 5203-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>
2. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / за заг. ред. В.П. Тимошука. Київ : ФОП Москаленко О. М. 392 с.
3. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
4. Про бюджетну класифікацію : Наказ Міністерства фінансів України від 14 січня 2011 р. № 11. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0011201-11#Text>
5. Деякі питання ведення обліку доходів, які надходять як плата за надання адміністративних послуг : постанови Кабінету Міністрів України від 7 серпня 2013 року № 600. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/600-2013-%D0%BF#Text>

