

DOI: 10.33663/1563-3349-2022-33-360-372

УДК 342.9

В. П. ТИМОЩУК,
кандидат юридичних наук*
ORCID: 0000-0001-6109-0909

ЩОДО НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН З ОПЛАТИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

У статті йдеться про проблематику відносин з оплати адміністративних послуг як питання, що перебуває на стику адміністративного та фінансового права. В Україні гостро стоїть питання відповідного нормативного врегулювання для забезпечення раціональної компенсаційності розмірів плати за платні адміністративні послуги та забезпечення прозорості й законності у цій сфері. При цьому порівнюється природа податків / оподаткування та адміністративних зборів, аналізуються пропоновані нині у парламенті підходи щодо можливого нормативного регулювання цих відносин, аргументується доцільність ухвалення закону «Про адміністративний збір».

Ключові слова: адміністративні послуги, плата за адміністративні послуги, адміністративний збір.

Tymoshchuk Viktor. Legal regulation of relations on payment for administrative services

The article deals with the issue of relations for the payment of administrative services as an institution at the intersection of administrative and financial law. In Ukraine, the issue of appropriate regulatory support to ensure rational compensation of the amount of payment for paid administrative services and ensure transparency and legality in this area is acute. At the same time, the nature of taxes / taxation and administrative fees is compared, the approaches proposed in the parliament concerning possible normative regulation of these relations are analyzed, and the expediency of passing the law “On administrative fees” is argued.

Key words: administrative services, fee for administrative services, administrative fee.

Вступ. Розвиток системи надання адміністративних послуг є одним з успішних напрямів реформування сфери публічного адміністрування в Україні. Створення центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), делегування повноважень з надання адміністративних послуг органам місцевого самоврядування (далі – ОМС), цифровізація послуг дає свої позитивні результати громадянам, суб'єктам господарювання та самій публічній адміністрації. Водночас набуває актуальності питання про сталість цієї системи, адже після створення ЦНАП, впровадження нових технологій потрібні

* **Tymoshchuk Viktor**, Candidate of Juridical Sciences (Ph. D.)

ресурси на її підтримання та розвиток. Основним джерелом сталості мають бути компенсаційні надходження від плати за адміністративні послуги.

З теоретичної точки зору відносини щодо оплати адміністративних послуг залишаються малодослідженими в науці. Адже й сам інститут адміністративних послуг є ще порівняно новим, а питання плати за адмінпослуги перебуває на стику адміністративного та фінансового права. Ймовірно, в силу загалом невеликої частки плати від адміністративних послуг у загальному обсязі публічних доходів ця проблематика не сформувала достатнього інтересу у фахівців фінансового права.

З практичної точки зору можна відзначити принаймні дві проблеми. По-перше, це хаотичність і невідповідність сучасним потребам законодавства, яке регулює відносини щодо оплати адміністративних послуг. Адже досі вагому роль у цій сфері відіграє Декрет Кабінету Міністрів України «Про державне мито» 1993 р. [1], що в частині розмірів плати і підходів не переглядався майже 30 років. І, попри окремі засадничі норми щодо оплати адмінпослуг у Законі України «Про адміністративні послуги» від 2012 р., досі значна кількість практичних питань залишається без відповіді, у т. ч. критерії платності / безоплатності адмінпослуг, підходи до визначення розмірів плати, і власне актуалізація цих розмірів принаймні за найзатребуваніші адміністративні послуги. Це все має наслідком недостатні компенсаційні надходження в місцеві бюджети, і відповідно створює ризики для сталого і якісного надання адміністративних послуг.

По-друге, в Україні досі зберігаються адміністративні послуги чи прирівняні до них дії, де стягуються сумнівні з точки зору законності платежі з громадян. Такий стан зумовлений також недоліками законодавства.

Є різні спроби і підходи від різних суб'єктів права законодавчої ініціативи до відповідного нормативного врегулювання. Ці ініціативи кардинально протилежні, зокрема від пропозиції єдиного закону про плату за всі адміністративні послуги, до ідеї надання відповідних повноважень щодо встановлення плати за адміністративні послуги Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) або ж врегулювання цих питань у законі про державний бюджет та ін.

Все викладене підтверджує актуальність наукового опрацювання та практичного вирішення проблематики плати за адміністративні послуги.

Літературний огляд. Питання адміністративних послуг є порівняно новим для української юридичної науки. Суттєвий внесок у його розвиток зробили такі вчені, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, І. Б. Коліушко та ін. І саме фахівці з адміністративного права почали опрацьовувати проблематику оплати адміністративних послуг. Зокрема, варто згадати розвідки, які проводилися представниками відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України, та громадсько-експертні дослідження Центру політико-правових реформ [2].

Також при порівнянні природи плати за адміністративні послуги і податків / оподаткування варто опиратися на ґрунтовні дослідження і їх висновки від провідних вітчизняних фахівців з фінансового права, зокрема Л. К. Воронової, М. П. Кучерявенка, В. П. Нагребельного, Н. В. Воротиної, Н. К. Ісаєвої та ін.

Але треба визнати, що загалом праць з тематики оплати адміністративних послуг бракує. Фактично цей аспект є малодослідженим у науці. Однією з небагатьох згадок «адміністративного збору» є відповідна стаття у Великій українській юридичній енциклопедії авторства І. Л. Желтобрюх [3].

Постановка проблеми. В Україні активно розвивається сфера адміністративних послуг, що, зокрема, впроваджується через різні напрями, у тому числі: створення ЦНАП; децентралізацію, тобто делегування повноважень ОМС, цифровізацію. Ці новації потребують ресурсів. Це не лише одноразові інвестиції, хоча це теж доволі великі видатки. Зокрема, лише у 2021 та 2022 роках виділено по 231 млн грн державної субвенції на ЦНАП. Також у 2021 р. на ЦНАП витрачено близько 150 млн грн з ДФРР, і не менші видатки 2022 року. У 2016–2019 рр. ще була інфраструктурна субвенція для ОТГ, і там питання ЦНАП також були серед перших пріоритетів. До цього ж блоку можна додати раніше окремий напрям «Прозорих офісів» у Мінсоцполітики. Значні обсяги допомоги, у т. ч. матеріальної, надають різні проекти міжнародної технічної допомоги. Кошти у проекти ЦНАП вкладають самі ОМС з місцевих бюджетів. Загалом протягом останніх років це інвестиції, що обраховуються у мільярди гривень. Громадяни і бізнес отримують очевидний прояв приязної держави, близької та комфортної. І громадські дослідження 2015–2019 рр., і офіційні дослідження 2021 р. показують дуже позитивні оцінки послуг у ЦНАП, адже задоволеність споживачів послугами становить понад 90%.

Якщо у 2012 р. держава встановила обов'язок створення ЦНАП лише частині ОМС (тоді – містам обласного значення), то з 2020 р. це вже обов'язок усіх територіальних громад. Отже, він має бути забезпечений фінансово. При цьому саме створення ЦНАП – це лише початкові публічні видатки. Надалі потрібні видатки на стале підтримання системи. Це видатки на оплату праці персоналу ЦНАП та суб'єктів надання адміністративних послуг, на комунальні послуги, техніку, її оновлення тощо. Цифровізація також потребує значних ресурсів.

Варто зазначити, що держава через бюджетну децентралізацію, по суті, передала абсолютну більшість надходжень за адмінпослуги у місцеві бюджети. Проте і цих ресурсів недостатньо для підтримання сталої системи. До прикладу, в рамках моніторингу ЦНАП у 25 громадах – учасницях Програми «U-LEAD з Європою» (де середня кількість мешканців у громаді становила 13 тис. осіб, а середня кількість персоналу ЦНАП – 7 працівників), 4 громади отримали у 2019 р. за адмінпослуги у місцевий бюджет від 100 до 200 тис. грн, а 7 громад – взагалі менше 100 тис. грн за рік. Водночас лише поточний фонд оплати праці на одного працівника становить від 70–100 тис. грн на рік.

Держава делегує ОМС все нові повноваження з надання адміністративних послуг. Це позитивно для споживачів послуг. Але питання забезпечення ресурсами не вирішене. Зокрема, у 2015–2016 рр. ОМС були делеговані повноваження з реєстрації місця проживання, нерухомості, бізнесу. З цих трьох сфер лише реєстрація нерухомості має адекватні компенсаційні надходження до місцевих бюджетів. Натомість реєстрація бізнесу є безкоштовною для суб'єктів звернення, і саме тому багато ОМС взагалі не беруть цих повноважень до виконання. У 2021 р. держава також делегувала усім територіальним громадам три базові послуги РАЦС. Реєстрація народження і смерті виправдано безоплатні, а при реєстрації шлюбу стягується державне мито у розмірі лише 0,85 грн. Тобто це також тягар на місцевий бюджет. Тому потрібні ресурси, які держава може забезпечити через раціональне правове врегулювання відносин щодо оплати адмінпослуг.

Окремо треба згадати про проблематику сумнівних платежів у сфері адміністративних послуг. До прикладу, це і додаткова плата, яка стягується за паспортні послуги у ДП «Документ» у сфері управління ДМС, і окремі платні послуги у сфері РАЦС (у т. ч. у рамках експериментального проєкту «Шлюб за добу») та ін. Основною їх причиною є недоліки правового регулювання, які уможливлюють зловживання. І ці причини теж потребують теоретичного осмислення і практичного вирішення.

Загалом потрібно розв'язати принаймні дві проблеми:

1) для держави та суб'єктів надання адміністративних послуг, передовсім ОМС – забезпечити адекватну компенсаційність надходжень від плати за адміністративні послуги;

2) для громадян і бізнесу – забезпечити належну прозорість цих відносин, справедливості оплати і неможливість стягнення незаконних платежів.

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є потреба з'ясувати та описати природу плати за адміністративні послуги, її основне призначення, визначити шляхи для оптимального нормативного врегулювання відповідних відносин. Відповідно завданнями дослідження є: визначення природи плати за адміністративні послуги та її призначення; порівняння плати за адмінпослуги з податками / оподаткуванням; пошук критеріїв встановлення платності або безоплатності адміністративних послуг для суб'єктів звернення; вироблення підходів до визначення конкретних розмірів плати за адміністративні послуги; напрацювання оптимальних варіантів для нормативного врегулювання відносин щодо оплати адміністративних послуг, виходячи із практичних потреб України, конституційних обмежень і вимог, релевантного зарубіжного досвіду.

У контексті останнього завдання важливими є відповіді на питання: щодо рівня і виду нормативно-правового акта (актів), які потрібні для врегулювання відносин з оплати адмінпослуг; допустимості делегування відповідних повноважень з визначення розмірів адміністративних зборів КМУ та ін.

Виклад основного матеріалу. Плату за адміністративні послуги (адміністративний збір) можна визначити як вид обов'язкового платежу, що сплачується суб'єктом звернення за розгляд справи про надання йому адміністративної послуги.

У адміністративного збору та податку є спільні ознаки і відмінності. І тут потрібно звернутися до базової категорії «оподаткування», насамперед до такого елементу оподаткування, як «об'єкт». Зокрема, як зазначає В. П. Нагребельний, це «вид і обсяг доходу, майно та його вартість, природні об'єкти, окремі види діяльності, грошова виручка та ін.» [4]. Звідси можна зробити висновок, що оподаткування стосується саме доходів та майна.

На відміну від податків плата за адміністративні послуги сплачується не за доходи. Хоча в окремих випадках особа, отримуючи адміністративні послуги, отримує в результаті і майно чи кошти (наприклад, при отриманні комунального майна в оренду чи земельної ділянки у власність або користування; житлової субсидії тощо). Проте основним результатом адміністративної послуги є адміністративний акт (дозвіл, ліцензія, паспорт, реєстрація тощо).

Адміністративний збір має іншу природу, ніж податки. Він сплачується навіть незалежно від результату вирішення справи, який може бути і негативним для суб'єкта звернення (як-от, відмова у реєстрації, у видачі дозволу, паспорта тощо). Тобто, по суті, він сплачується не за отримання вигоди, а за розгляд справи, як часткова чи повна компенсація витрат держави на цей розгляд.

Хоча елемент «прив'язки» до блага / вигоди теж присутній. Саме він визначає, що сплачує адміністративний збір той, хто замовляє послугу. Адже було б несправедливо оплачувати отримання закордонного паспорта, реєстрацію приватного автомобіля, отримання дозволу на полювання коштом усіх платників податків. Податки йдуть на загальні потреби держави (національна безпека та оборона, громадська безпека тощо), і їх «споживачами» є усе суспільство.

Індивідуальна вигода є причиною, чому конкретна особа має сплачувати адміністративний збір. Адже саме замовник послуги / суб'єкт звернення отримує цю адміністративну послугу. Навіть попри те, що часто йдеться про виконання обов'язків (як-от, отримання паспорта чи реєстрація місця проживання).

Адміністративний збір подібний до судового збору, «що справляється... за подання заяв, скарг до суду, за видачу судами документів, а також у разі ухвалення окремих судових рішень...» [5].

Поняття «збору» у Податковому кодексі [6] також заслуговує уваги. Зокрема, у п. 6.2 ст. 6 визначено, що «збором (платою, внеском) є обов'язковий платіж до відповідного бюджету..., що справляється з платників зборів, з умовою отримання ними спеціальної вигоди, у тому числі внаслідок вчинення на користь таких осіб державними органами, органами місцевого

самоврядування, іншими уповноваженими органами та особами юридично важливих дій (виділення – В. Т.)». Отже, вчинення юридично важливих дій цілком описує і відносини з надання адміністративних послуг. І хоча результат розгляду справи може бути й негативним, проте адміністративний збір все одно сплачується.

Варто зауважити, що ст. 9 Податкового кодексу визначає загальнодержавні податки та збори, ст. 10 – місцеві податки. І серед них немає ні судового збору, ні адміністративного. Звідси можна зробити висновок, що ці збори не входять до системи оподаткування України.

Також треба наголосити, що надання адміністративних послуг не може розглядатися як господарська діяльність, спрямована на отримання прибутку. Адже це є виконання повноважень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, які вже фінансуються з податків. Тільки справедливо, щоб конкретний отримувач адміністративної послуги компенсував частину витратів на її надання, аби не покривати всі витатки коштом усіх платників податків.

Таким чином, головний висновок у цій частині полягає у тому, що адміністративний збір – це, по суті, компенсаційна плата для відшкодування витрат органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування (чи інших уповноважених суб'єктів) на надання адміністративної послуги.

Відносини у сфері плати за надання адміністративних послуг потребують впорядкування для підтримання сталого та якісного надання адміністративних послуг за рахунок раціональних обґрунтованих розмірів адміністративного збору, а також для забезпечення прозорості та законності.

Основна проблема для держави і ОМС сьогодні полягає у тому, що за більшість адміністративних послуг передбачені недостатньо компенсаційні, часом мізерні платежі (за реєстрацію шлюбу – держмито 85 копійок), або ж вони взагалі є безоплатними для суб'єкта звернення (реєстрація бізнесу, землі тощо).

Особливо ця проблема для ОМС загострилася у контексті адміністративно-територіальної реформи і обов'язкового створення ЦНАП.

Як зазначалося, для громадян проблема полягає у тому, що іноді плата за надання адмінпослуг є непрозорою, що уможливорює зловживання. В одних випадках ця плата визначається у законах (Закон «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та ін.). Таких законів більше сотні, і вони досі по-різному називають ці платежі («державне мито», «ліцензійний збір», «плата» тощо), а також по-різному визначають і самі розміри плати (у прожиткових мінімумах, у неоподатковуваних мінімумах; у мінімальних заробітних платах тощо). Акт рівня закону – Декрет КМУ «Про державне мито» не переглядався з 1993 р. І також треба звернути увагу, що:

1) сама назва «державне мито» є недостатньо коректною. Адже «мито» мало б сплачуватися за митні операції. Натомість категорія «адміністратив-

ний збір» вказує і на суть плати (збір), і на його «адміністративний» характер – за адміністративну послугу, за діяльність адміністрації;

2) ідея єдиного нормативного акта (Декрету КМУ), у якому визначені розміри плати за найбільш затребувану адміністративну діяльність, є слушною, адже додає зручності користувачам, прозорості, співмірності у розмірах плати;

3) водночас обране у 1993 р. мірило (неоподатковуваний мінімум доходів громадян) без його перегляду, призвело до того, що плата у багатьох випадках, по суті, втратила сенс. Тому треба обирати адекватне мірило та/або періодично проводити актуалізацію розмірів плати.

Іноді плата за одну адміністративну послугу складається з кількох елементів, які визначені у різних нормативних актах (як-от, у паспортній сфері), і тут особливо бракує визначеності та прозорості. Наприклад, у Законі України «Про Єдиний державний демографічний реєстр...» вживаються такі конструкції, як «вартість адміністративної послуги», «гранична вартість адміністративної послуги». У результаті такої законодавчої складності із громадян у цій сфері стягуються сумнівні платежі. Зокрема, у ДП «Документ» за паспортні послуги стягують по 400 грн з особи, і лише за 2018 р. «дохід» цього ДП становив 542 млн грн. Інший приклад, експериментальний проєкт «Шлюб за добу» дозволяє в Києві стягувати за цю адмінпослугу від 6 до 16 тис. грн. При цьому у місцевий бюджет надходить лише 85 копійок державного мита.

Також досі окремі платежі за надання адміністративних послуг закріплюються на рівні підзаконних нормативно-правових актів. Наприклад, визначення розміру плати за оформлення і видачу погоджень і дозволів, надання послуг, пов'язаних із забезпеченням безпеки дорожнього руху, досі здійснює КМУ. У таких переліках зустрічаються послуги, за які законами заборонено стягувати плату. Наприклад, у Переліку платних послуг, які можуть надаватися відділами державної реєстрації актів цивільного стану (затверджено постановою КМУ від 22 грудня 2010 р. № 1168) є такі платні послуги, як «складення заяв про державну реєстрацію актів цивільного стану», «надання консультацій». Хоча Закон «Про адміністративні послуги» забороняє відносити ці дії до платних супутніх послуг.

Загалом, ухвалений у 2012 р. Закон «Про адміністративні послуги» визначив деякі параметри державної політики у цій сфері. Зокрема, у ст. 11 Закону встановлено, що при наданні адміністративних послуг у випадках, передбачених законом, справляється плата (адміністративний збір). Надання адміністративних послуг у сфері соціального забезпечення громадян здійснюється на безоплатній основі. Розмір плати за надання адміністративної послуги (адміністративного збору) і порядок її справляння визначаються законом з урахуванням її соціального та економічного значення. Плата за надання адміністративної послуги (адміністративний збір) зараховується до державного або відповідного місцевого бюджету. Плата за надання адміністративної

послуги (адміністративний збір) вноситься суб'єктом звернення одноразово за весь комплекс дій і рішень суб'єкта надання адміністративних послуг, необхідних для отримання адміністративної послуги (включаючи вартість бланків, експертиз, здійснюваних суб'єктом надання адміністративної послуги, отримання витягів з реєстрів тощо). Стягнення за надання адміністративних послуг будь-яких додаткових не передбачених законом платежів або вимагання сплати будь-яких додаткових коштів забороняється [7].

У результаті поступово уніфіковане найменування плати за адміністративні послуги – «адміністративний збір» – також набуває системного застосування в законодавстві, і в окремих законах почали встановлюватися чіткі розміри адміністративних зборів. Однак загалом є проблеми і з виконанням цього Закону, і з недостатністю його положень. Адже у Законі відсутні критерії платності / безоплатності адміністративних послуг. Безоплатними визначені лише адміністративні послуги соціального характеру. Відкритим є питання визначення конкретного розміру плати за платні адмінпослуги, її верхньої межі.

Проблема з оплатою адмінпослуг визнається і на державному рівні. Про потреби удосконалення йшлося у Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 р., затвердженій розпорядженням КМУ від 24 червня 2016 р. № 474, якою було передбачено потребу «врегулювати на законодавчому рівні питання оплати адміністративних послуг». Це ж положення повторене у новій Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 рр. (схвалено розпорядженням КМУ від 21 липня 2021 р. № 831-р), оскільки поки що саме завдання не вирішене.

Наразі можна виділити кілька законодавчих ініціатив на цю тему. Ключовою залишається ініціатива Центру політико-правових реформ, згодом доопрацьована проектами МТД та асоціаціями ОМС – законопроект «Про адміністративний збір» (№ 4380, від 10.11.2020, зареєстрований групою народних депутатів України). Суть його основних ідей така.

По-перше, пропонується на законодавчому рівні визначити єдині засади і критерії платності та безоплатності адміністративних послуг, порядок визначення конкретних розмірів адміністративного збору, процедуру його сплати.

По-друге, пропонується власне у цьому законі визначити конкретні розміри адміністративного збору за так звані «базові» адміністративні послуги, тобто найзатребуваніші послуги. До базових адмінпослуг відносять, зокрема, послуги у сфері РАЦС, реєстрації місця проживання, нерухомості, суб'єктів господарювання, землі, транспортних засобів, паспортні послуги тощо. Таким чином, одним рішенням парламенту можна навести порядок у наймасовіших групах послуг. За інші адмінпослуги розміри зборів можуть бути визначені в інших законах, а також за рішенням законодавця – Кабінетом Міністрів (хоча це питання ще потребує додаткового аналізу). Але сама платність адмінпослуги завжди встановлюється виключно законом.

Безоплатними визначені адміністративні послуги у сфері соціального захисту населення, пенсійні послуги, послуги для неповнолітніх осіб (у т. ч. перший паспорт громадянина України, реєстрація місця проживання) та осіб, які потребують особливого захисту.

По-третє, загальним правилом є компенсаційний підхід при визначенні розміру адміністративного збору, з обмеженням на рівні «собівартості».

Розмір адмінзбору пропонується визначати в абсолютних одиницях – у гривні. Це має підвищити рівень прозорості для громадян. Крім того, це рішення узгоджено з державною соціальною політикою, де пропонується відмовитися від використання в нецільових сферах таких соціальних мірил, як «мінімальна заробітна плата», «прожитковий мінімум» та ін.

Передбачено правило про перегляд конкретних розмірів адміністративного збору кожні три роки. Це має сприяти підтриманню розмірів адмінзборів в актуальному стані.

Законопроект повинен мати позитивний вплив на місцеві бюджети. Зокрема, за рахунок того, що вводиться плата за частину адмінпослуг, які наразі є безоплатними для суб'єктів звернення (як-от, у сфері реєстрації земельних ділянок, реєстрації ФОП та юридичних осіб тощо), а також за рахунок того, що для низки адмінпослуг підвищуються розміри адміністративного збору, які наразі були мізерними (РАЦС та ін.).

Усі розміри адміністративного збору є доволі помірними й обраховуються в діапазоні від кількох десятків гривень до 100–200 грн. При цьому даний підхід був визначений методом аналогії з послугами у сфері реєстрації нерухомості (виходячи з витрат часу персоналу, потреб роботи у реєстрах тощо), де вже проводилися відповідні розрахунки органами влади.

Щодо частини адмінпослуг (паспортні, реєстрація нерухомості, транспортних засобів тощо) розміри практично не змінюються порівняно з чинними. Але важливо, що ці розміри тепер подаються у прозорий для громадян спосіб, аби мінімізувати ризики відомчих зловживань.

Важливо наголосити, що у тій частині, де йдеться про безоплатні адмінпослуги для споживачів, розрахунки витрат на їх надання також повинні проводитися. Це покликано впорядкувати відносини між державою та ОМС, зокрема, шляхом компенсації з державного бюджету витрат ОМС на надання таких адмінпослуг у частині делегованих державою повноважень.

Асоціації органів місцевого самоврядування (Асоціація ОТГ, Асоціація міст України) підтримують законопроект № 4380 і залучалися до його розробки.

Але існує принаймні три альтернативи до законопроекту № 4380.

Перша підтримується і початково просувалася Мінцифри – це пропозиція врегульовувати питання плати за адмінпослуги актами Кабінету Міністрів. Так було зафіксовано у законопроекті № 3515 у першому читанні. Але до цього підходу є питання щодо (не)узгодженості з вимогою п. 1 ч. 2 ст. 92 Конституції України, за яким «податки і збори встановлюються виключно

законами України». Ця позиція зафіксована у висновку на відповідність Конституції України Комітету Верховної Ради з питань правової політики (до законопроекту № 2720 з аналогічними пропозиціями), де законопроект із зазначених підстав було визнано таким, що суперечить Конституції України. Лише Верховна Рада може *встановити* платність адмінпослуги та інші елементи правового механізму регулювання зборів (обов'язкових платежів). Відповідно парламент, у ідеалі, має давати відповідь і на питання про конкретний розмір збору за певну адмінпослугу, адже це не лише питання компенсаційності, а й збалансування публічних інтересів та врахування соціально-економічних чинників. Особливо це стосується «базових» адмінпослуг.

Хоча варто проводити додаткові дослідження на предмет допустимості розмежування понять «*встановлення зборів*» і «*визначення розмірів зборів*». Адже перше можна тлумачити як встановлення парламентом того, що певна послуга є платною, і навіть певних меж адміністративного збору (зокрема, максимального). А друге може означати, що конкретний розмір збору може визначатися й іншими суб'єктами, у т. ч. урядом, якщо так вирішить парламент.

При цьому треба виходити з вітчизняних проблем, де саме актами КМУ породжені згадані вище окремі недоліки й сумнівні платежі. Тому треба зважено підходити до ідей широкого делегування цих повноважень уряду.

Отже, варіант надання повноважень встановлювати адміністративні збори КМУ початково був зафіксований у законопроекті № 3515. Але в рамках підготовки до другого читання робочої групи парламентського комітету і як результат оновлених пропозицій Мінцифри пропонується, щоб розміри адміністративного збору визначалися у *законі про державний бюджет*, на основі розрахунків по кожній послугі, що будуть проводитися відповідними центральними органами виконавчої влади. Мабуть, цей (другий) варіант можливий. Проте у нього також є кілька суттєвих недоліків і ризиків: 1) насамперед є великі сумніви, чи відповідає самому призначенню закону про бюджету така ідея, адже закон про бюджет – це політико-правовий акт про розподіл державних доходів, а не про встановлення податків та зборів; 2) для його реалізації потрібно внести зміни в бюджетне законодавство, що може бути довготривалою і непростю справою; 3) важко з практичної точки зору уявити такі статті закону про бюджет чи додаток до нього, де будуть встановлені адміністративні збори за сотні адміністративних послуг. Тому це варіант суттєво гірший, ніж ідея окремого Закону «Про адміністративний збір», для відносно сталого і прозорого регулювання.

Ще одна альтернатива – встановлювати розміри адміністративного збору за адмінпослуги у спеціальних законах. Цей підхід дійсно є можливим і впроваджується, по суті, останні 9 років після ухвалення Закону «Про адміністративні послуги». Але застосування цього підходу показало, що в Україні залишається низка навіть базових груп послуг, які досі не впорядковані. Саме тому, зважаючи на всі ризики, запропонований законопроектом № 4380 варі-

ант, коли в одному законі прозоро і чітко визначено розміри збору за найзатребуваніші адмінпослуги дасть змогу системно вирішити наявні проблеми.

Важливо зауважити, що аналогічні закони, які прямо визначають розміри адміністративних зборів, діють у країнах, досвід яких найближче застосовний до України з точки зору правової системи та ключових елементів державного устрою, зокрема, у Польщі, Німеччині, Чехії.

І варто ще раз наголосити, що законопроект № 4380 підготовлено насамперед на основі аналізу чинного законодавства і практики його застосування, виходячи з потреби захисту прав і законних інтересів громадян, а також потреб органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів надання адміністративних послуг у ресурсах, необхідних для якісного надання таких послуг.

Висновки. Загалом можна зробити такі висновки. Проблематика оплати адміністративних послуг має актуальне теоретичне і практичне значення. Це питання важливе для фахівців адміністративного та фінансового права. І, виходячи з поточного стану його опрацювання, можна зазначити таке.

Плата за адміністративні послуги (адміністративний збір) має насамперед компенсаційний характер для відшкодування принаймні частини втрат держави за розгляд і вирішення справи щодо надання адміністративної послуги.

Частина адміністративних послуг мають залишатися безоплатними для суб'єктів звернення, зокрема соціального характеру, та у випадку, коли ця плата може стати «бар'єром» для суб'єкта звернення (неповнолітні особи, біженці тощо). Але за більшість адмінпослуг має стягуватися плата в раціональному розмірі.

Верхньою межею адміністративного збору має бути середня собівартість витрат на її надання. За загальним правилом, ця діяльність не повинна бути «прибутковою», оскільки органи влади вже утримуються за рахунок податків.

Для вирішення практичних проблем України доцільно ухвалити закон «Про адміністративний збір» (на основі проекту № 4380), у якому треба визначити засади регулювання відносин щодо оплати адмінпослуг, критерії платності та безплатності адміністративних послуг, підходи до визначення конкретних розмірів оплати адмінпослуг. Частиною цього закону має бути перелік з розмірами адміністративних зборів за найзатребуваніші адмінпослуги. По суті, цей закон має бути ухвалений на заміну Декрету КМУ «Про державне мито» 1993 р.

Розміри плати можна визначати або в абсолютних одиницях, або спеціальним мірилом. У будь-якому разі ці розміри треба періодично переглядати з метою актуалізації.

Водночас науковцям доцільно глибше досліджувати проблематику оплати адмінпослуг, аби якомога чіткіше визначити і природу адміністративного збору і його спільні та відмінні ознаки від податків, оптимальні механізми

правового врегулювання на довгострокову перспективу, що забезпечать належну легітимність, раціональність, прозорість відповідних відносин.

1. Про державне мито: Декрет Кабінету Міністрів України від 21.01.1993 р. № 7-93. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 13. Ст. 113. 2. Проект Концепції реформування системи оплати адміністративних послуг. 15.02.2018. URL: <https://old.pravo.org.ua/ua/news/20872722-proekt-zakonu-pro-administrativniy-zbir-predstavleniy-dlya-obgovorennya> (дата звернення 17.01.2022). 3. Желтобрюх І. Л. Адміністративний збір. *Велика Українська юридична енциклопедія*. Т. 5: Адміністративне право / редкол.: Ю. П. Битяк (голова) та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. 2020. С. 56–59. 4. Нагребельний В. П. Оподаткування / *Юридична енциклопедія*. Т. 4 (Н–П.) / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Укр. енцикл. 2002. С. 281–282. 5. Про судовий збір: Закон України від 08.07.2011 р. № 3674-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 14. Ст. 87. 6. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13–14, № 15–16, № 17. Ст. 112. 7. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 409. 8. Про адміністративний збір: проект Закону України № 4380 від 10.11.2020 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70434 (дата звернення: 17.01.2022).

References

1. Pro derzhavne myto: Dekret Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 21.01.1993 r. № 7-93. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1993. № 13. St. 113 [ukr]. 2. Proekt Kontseptsii reformuvannya systemy oplyaty administratyvnykh posluh. 15.02.2018. URL: <https://old.pravo.org.ua/ua/news/20872722-proekt-zakonu-pro-administrativniy-zbir-predstavleniy-dlya-obgovorennya> (data zvernennia 17.01.2022) [ukr]. 3. Zheltobriukh I. L. Administratyvnyi zbir. *Velyka Ukrainska yurydychna entsyklopediia*. T. 5: Administratyvne pravo / redkol.: Yu. P. Bytiak (holova) ta in.; Nats. akad. prav. nauk Ukrainy; In-t derzhavy i prava im. V. M. Koretskoho NAN Ukrainy; Nats. yuryd. un-t im. Yaroslava Mudroho. 2020. S. 56–59 [ukr]. 4. Nahrebelnyi V. P. Opodatkuvannia. *Yurydychna entsyklopediia*. T. 4 (N–P.) / Redkol.: Yu. S. Shemshuchenko (holova redkol.) ta in. Kyiv: Ukr. entsykl. 2002. S. 281–282 [ukr]. 5. Pro sudovy zbir: Zakon Ukrainy vid 08.07.2011 r. № 3674-VI. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2012. № 14. St. 87 [ukr]. 6. Podatkovyi kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 02.12.2010 r. № 2755-VI. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2011. № 13–14, № 15–16, № 17. St. 112 [ukr]. 7. Pro administratyvni posluhy: Zakon Ukrainy vid 06.09.2012 r. № 5203-VI. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2013. № 32. St. 409 [ukr]. 8. Pro administratyvnyi zbir: proekt Zakonu Ukrainy № 4380 vid 10.11.2020 r. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70434 (data zvernennia: 17.01.2022) [ukr].

Tymoshchuk Viktor. Legal regulation of relations on payment for administrative services

Introduction. Relations on payment for administrative services need the attention of Ukrainian scholars, the government and lawmakers. Currently this area is not streamlined in Ukraine. Many administrative services are either unreasonably free or have meager fees. As a result, budgets of local self-government authorities, which

provide the bulk of administrative services, do not receive necessary compensation payments.

Aim of the article. *The aim of the article is to draw the attention of scholars and practitioners to the problematic issues of payment for administrative services. This is relevant because the appropriate funds are an important condition for ensuring the sustainable functioning of the system of administrative services, including centers on administrative services provision, digital infrastructure and so on. At the same time, there is a lack of scientific developments and coherent practical approaches to the legal regulation of the relations on payment for administrative services.*

Results. *The article compares taxes / taxation with administrative fees to clarify the nature of administrative fees. This fee is primarily compensatory. As for services free of charge for consumers, appropriate calculations are needed to understand the amount of state compensation to local self-government authorities in the case of delegation of relevant powers. It is necessary to ensure in practice the adequacy of amounts of administrative fees, as well as the sustainability of the system and the timeliness of updating these amounts. In addition, it is necessary to eliminate the conditions that sometimes make it possible to collect dubious payments for administrative services in Ukraine. The article compares the relevant legislative initiatives that are being considered by the Parliament.*

Conclusions. *It is concluded that payments for administrative services are primarily compensatory in nature for consideration and resolution of certain case. The amount of the fee should not exceed the cost of providing administrative services, as authorities are already supported by taxes. The compensatory function of an administrative fee plays an important role in ensuring the sustainability of the system. For Ukraine, the experience of such countries as Poland, the Czech Republic and Germany in the legislative regulation of administrative fees is relevant, with the definition of specific amounts of administrative fees directly in one Law «On Administrative Fees». Therefore, we consider the draft law 4380 worthy of support. Finally, this issue for the future should be studied even more deeply by scholars-administrators and specialists in financial law.*

Key words: *administrative services, payment for administrative services, administrative fee.*