

УДК 342.95:347.73

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2021.03.24>

ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОПЛАТИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Шестак Л.В.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри публічного та приватного права
Національного університету «Чернігівська політехніка»,
ORCID 0000-0003-4958-0838

Присяжний В.В.,

здобувач вищої освіти 2-го курсу юридичного факультету
Національного університету «Чернігівська політехніка»

Шестак Л.В., Присяжний В.В. Проблеми законодавчого регулювання оплати надання адміністративних послуг.

Анотація. Надання адміністративних послуг є обов'язком держави. Його належне виконання сприяє забезпеченню реалізації прав і свобод громадян, створення для них нових можливостей, реалізації повноважень державних органів. Проте не всі адміністративні послуги можуть надаватися на безоплатній основі. Окремі з них є платними.

Питання підстав та умов оплати адміністративних послуг, які надаються державою є предметом наукового дослідження даної статті. Автори аналізують проект закону «Про адміністративний збір», а також положення Закону України «Про адміністративні послуги» та доходять висновку про недоцільність збільшення масиву нормативних актів. Автори пропонують визначити коло осіб, які можуть бути звільнені від сплати адміністративного збору, вказують на необхідності удосконалення цифрової інфраструктури та матеріального забезпечення населення; обґрунтовують доцільність визначення розміру оплати вартості адміністративної послуги не у чітко фіксованій сумі, а виходячи з розміру змінних показників (мінімального розміру заробітної плати або розміру прожиткового мінімуму).

Автори вважають за доцільне основи визначення адміністративного збору, його складові, умови та випадки стягнення підвищеного розміру адміністративного збору, періодичність і підстави зміни його розмірів визначати у межах окремих положень Закону України «Про адміністративні послуги», а не приймати нового нормативного документа. Адже названий Закон є базовим документом. В його межах доречно передбачити й порядок розподілу та використання коштів, отримуваних суб'єктами надання як плата за надані послуги. Така політика фінансо-

вої зацікавленості дозволить утримувати якість надання адміністративних послуг на належному рівні та забезпечувати їх надання у короткі строки, сприятиме зміцненню фінансової стабільності відповідної території.

Ключові слова: адміністративна послуга, суб'єкт надання, отримувач послуги, оплата адміністративної послуги, адміністративний збір.

Shestak L.V., Prysiashnyi V.V. Problems of legislative payment regulation for the administrative services provision.

Annotation. The provision of administrative services is the responsibility of the state. Its proper execution promotes ensuring the realization of the rights and freedoms of citizens, the fulfilment of the powers of state bodies. However, not all administrative services can be provided free of charge. Some of them are paid. The issue of the grounds and conditions of payment for administrative services provided by the state is the subject of scientific research of this article. The authors review the draft law «On Administrative Fees», as well as the provisions of the Law of Ukraine «On Administrative Services» and conclude that it is inexpedient to increase the array of regulations. The authors propose to determine the range of persons who may be exempt from paying the administrative fee, point to the need to improve digital infrastructure and material security of the population; substantiate the expediency of determining the amount of payment for the cost of administrative services not in a fixed amount, but based on the size of variable indicators (minimum wage or subsistence level). The authors consider it expedient to determine the basis for determining the administrative fee, its components, conditions, and cases of collecting the increased administrative fee, periodicity, and grounds for changing its size within certain provisions of the Law of Ukraine «On Administrative Services» and not to adopt new

regulations. After all, this Law is the basic document. Within its limits, it is appropriate to provide for the procedure for distribution and use of funds received by the subjects of provision, as payment for services rendered. Such a policy of financial interest will keep the quality of administrative services at the appropriate level and ensure their provision in the short term, which will strengthen the financial stability of the territory.

Key words: administrative service, subject of provision, recipient of service, payment for administrative service, administrative fee.

Постановка проблеми. Адміністративне право в більшості випадків асоціюється з державним примусом, з вольовою політикою державних органів та їх посадових осіб, яка часто буває несумісною з узгодженою волею владних і невлadних суб'єктів. Проте зміни, які відбуваються в державі в цілому, в законодавстві на шляху до утвердження людини як найвищої соціальної цінності вимагають від держави здійснення реальних кроків, спрямованих на забезпечення потреб та інтересів громадян. Однією з форм такого забезпечення є процедура надання адміністративних послуг, які є частиною адміністративно-процедурних відносин та реалізації владних повноважень визначених державою суб'єктів. При цьому процедура надання адміністративних послуг відображає характер взаємодії суб'єктів державної влади та інших осіб (фізичних та юридичних).

Стан опрацювання проблеми. Варто відзначити, що питання якості, доступності адміністративних послуг та їх оплати вже традиційно піднімаються в наукових доробках вітчизняних вчених у галузі адміністративного та суміжних галузей права. Зокрема, вони досліджуються в працях Ю. Кириченка, О. Комарова, Ю. Соломко, В. Тимощука, Н. Шамрай та інших. Проте їх наукові здобутки не вирішують ряду проблем, які виникають у процесі надання адміністративних послуг. Адже розвиток суспільних відносин, потреба в наданні нових послуг, використання можливостей електронного підпису, встановлення певної плати за послуги та багато інших питань все ще шукають свого вирішення.

Метою статті є дослідження проблем законодавчого регулювання встановлення плати за надання адміністративних послуг і шляхів їх вирішення та комплексний аналіз законопроекту «Про адміністративний збір».

Виклад основного матеріалу. Визначення поняття «адміністративна послуга» міститься у ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» (далі за текстом – Закон), відповідно до якого це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припи-

нення прав та/або здійснення обов'язків такої особи відповідно до закону [1]. Таким чином, законодавець чітко не визначає специфіки саме адміністративних послуг, не відзначає їх періодичний (разовий) та індивідуальний характер і не розмежовує зазначене поняття з суміжними категоріями (державні та муніципальні послуги). Державні послуги – надаються органами державної влади та державними підприємствами, установами, організаціями. Муніципальні послуги надаються органами місцевого самоврядування тощо. Також термін «послуга» використовується в такому словосполученні як «публічна послуга» що є ширшим за поняття адміністративної послуги. Варто також відзначити, що використане в Законі формулювання «...за заявою фізичної або юридичної особи...» не відповідає дійсності, оскільки значна частина адміністративних послуг надається не за заявою, а на вимогу чи за потребою відповідного суб'єкта без подання документа з назвою «Заява». Таким чином, понятійний апарат є досить заплутаним, що не сприяє однозначному тлумаченню терміна «адміністративна послуга», а також породжує певні проблеми в ході отримання послуг певного виду та вирішення питання про те, куди необхідно звертатися за їх отриманням (адже частина таких послуг надається і державними органами, і Центрами надання адміністративних послуг – ЦНАПами).

У сучасній юридичній науці адміністративні послуги та послуги, що надаються в межах цивільних правовідносин, є абсолютно різними явищами. У першому випадку – це публічні правовідносини, що за своєю сутністю є реалізацією суб'єктами надання адміністративних послуг функцій держави, що виражається в діяльності органів публічного адміністрування. У другому – мова йде про типові приватноправові відносини [2, с. 232].

Одним з питань, які найчастіше виникають під час надання адміністративних послуг є питання доцільності їх оплати (адже надання таких послуг – це обов'язок держави) та встановлення її розміру й обґрунтованості. Більше того, науковці поділилися на дві категорії, перша з яких вважає оплату адміністративних послуг в умовах зубожіння населення передчасною, тоді як друга дотримується позиції, відповідно до якої адміністративні послуги мають бути платними, оскільки це своєрідний компроміс між державою і громадянами з метою недопущення ситуацій оплати послуги не конкретним споживачем, а всіма платниками податків [3, с. 96]. До певної межі така позиція є виправданою, оскільки встановлення фіксованої плати за надання адміністративної послуги дозволяє, по-перше, усунути корупційні ризики, коли громадяни намагаються «стимулювати» отримання послуги; по-друге, відповідально ставитись отримувачам послуги до

зберігання та використання документів, які посвідчують певні юридичні факти, попереджати факти їх недбалого зберігання або втрати тощо, щоб не оплачувати отримання відповідної послуги повторно; по-третє, до певної межі стимулює належний рівень якості та дотримання строків надання адміністративних послуг.

Зважаючи на важливість для держави не лише стягнення плати за адміністративні послуги, а й визначення правової підстави цього процесу, обґрунтування їх вартості, підстав введення коефіцієнтів збільшення розміру тощо 7 вересня 2021 року на розгляд до Верховної Ради був поданий законопроект «Про адміністративний збір» № 4380. Він визначає систему послуг, які мають надаватися безкоштовно, перелік та розміри оплати за надання адміністративних послуг, яка має забезпечувати повну або часткову компенсацію державі та/або територіальній громаді витрат на надання таких послуг або ж передбачати отримання додаткових публічних доходів [4].

З економічної точки зору цей законопроект є важливим та вигідним для держави й місцевих громад, оскільки передбачає збільшення надходжень до відповідних бюджетів, що в умовах їх дефіциту є способом вирішення окремих фінансових проблем. Проте варто відзначити, що наразі ні Закон, ні вище визначений проект Закону України «Про адміністративний збір» не визначають порядку розподілу коштів між суб'єктами їх надання, які надходять як плата за адміністративні послуги. Між тим це досить важливе питання, оскільки підставою для збільшення вартості відповідних послуг є суттєве підвищення посадових окладів персоналу суб'єктів надання адміністративних послуг, значне підвищення цін на матеріали та в інші обґрунтовані випадки. Відразу варто відмітити, що застосування в межах законів оціночних понять «суттєве», «значне» та інших є недопустимим, оскільки ускладнює процедуру застосування таких норм, або ж потребує приміток до них, у межах яких має розкриватися зміст зазначених понять. Власне визначення черговості строків перегляду вартості послуг – три роки (ст. 12 проекту) теж викликає певні заперечення з огляду на нестабільність гривні. Як справедливо відзначає С.П. Шаповал, ефективність розподілу та використання фінансових ресурсів суб'єктами надання адміністративних послуг є передумовою успішного здійснення їх діяльності [3, с. 98]. Адже неналежне фінансування відповідних суб'єктів є причиною невчасного, неякісного надання адміністративних послуг, тобто впливає на рівень забезпечення прав і свобод громадян.

Розміри адміністративних зборів можуть переглядатися достроково у разі суттєвого (відсоткового відношення не вказано) підвищення посадових окладів персоналу суб'єктів надання

адміністративних послуг, значного підвищення цін на матеріали та в інших обґрунтованих випадках. При цьому не визначено, який рівень підвищення окладів працівників центрів надання адміністративних послуг є суттєвим, які конкретно витрати можуть бути закладені в собівартість послуги, а також не визначено орієнтовного переліку випадків, настання яких може стати причиною збільшення ціни адміністративної послуги. У зв'язку з цим Національне агентство з питань запобігання корупції вважає, що ці та інші обставини можуть спровокувати ризик довільного тлумачення положень проекту Закону та упередженості під час прийняття рішень, що, як наслідок, може призвести до вчинення корупційних правопорушень» [5]. Навряд чи таку мету переслідують автори законопроекту. У зв'язку з цим доречно визначити, по-перше, які складники впливають на встановлення ціни адміністративної послуги та який ступінь такого впливу. Адже в різних регіонах неоднаковою є кількість суб'єктів звернення, різною є і вартість витратних матеріалів тощо. По-друге, доцільно вказати орієнтовний перелік випадків, наявність яких є достатньою підставою для збільшення вартості послуги, щоб виключити ті з них, які не забезпечують відповідного впливу (наприклад, збільшення ціни на пальне, яке використовується для обслуговування службового транспорту). По-третє, варто визначити мінімально допустимий рівень інфляції, досягнення якого може стати причиною підвищення ціни на адміністративну послугу. Доречно також визначити і максимально можливі показники підвищення, адже цей процес не повинен бути безмежним. Важливо відзначити, що виплата разової премії працівникам відповідної установи не є суттєвим підвищенням заробітної плати і не може бути причиною збільшення собівартості адміністративних послуг. Встановлення вище визначених показників створить умови для уникнення зловживань у процесі надання адміністративних послуг населенню.

Відповідно до положень ч. й ст. 12 проекту розміри адміністративних зборів переглядаються за поданням Кабінету Міністрів України на основі пропозицій центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у сферах надання відповідних адміністративних послуг. Відповідні пропозиції подаються Кабінету Міністрів України до 15 вересня кожного третього року, в тому числі за ініціативою та за участі всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування [4]. Проте строки, протягом яких Уряд має обробити, систематизувати відповідні пропозиції та подати їх на розгляд до Верховної Ради України проектом не визначені. З урахуванням порядку реалізації законодавчої процедури цей процес може бути досить тривалим.

Пунктом 2 ч. 2 ст. 2 законопроекту визначено поняття «базова адміністративна послуга» як вид адміністративної послуги, яка є необхідною для набуття, зміни чи припинення прав та/або обов'язків для усіх фізичних та юридичних осіб або їх значної кількості [4]. Тобто це така послуга, яка є основою для вступу у правовідносини загального порядку. При цьому передбачається й розмір адміністративного збору на ці послуги та вказується, що розмір збору може визначатися законом, а у передбачених законом випадках – Кабінетом Міністрів України [4]. Однак останнє положення суперечить Конституції України, оскільки згідно п. 1 ч. 2 ст. 92 Основного Закону виключно законами України встановлюються порядок та розмір зборів тощо [6]. Тому для попередження оспорювання законності визначення плати за послугу та збільшення множинності законодавчих актів, які регулюють порядок надання та умови оплати адміністративних послуг, доцільно внести зміни і доповнення до діючого Закону України «Про адміністративні послуги» як базового документа з питань надання адміністративних послуг. Зокрема, доречно названий Закон доповнити статтями 11-1, 11-2, 11-3, 11-4, якими передбачити основи визначення адміністративного збору, його складові, умови та випадки стягнення підвищеного розміру адміністративного збору та періодичність і підстави зміни його розмірів. Це дозволить вирішувати питання перерахунку вартості, доповнення переліку послуг тощо, комплексно та не накопичувати маси нормативних матеріалів. Адже збільшення кількості нормативних актів дезорієнтує не лише отримувачів адміністративних послуг, але й суб'єктів їх надання.

Ще однією проблемою законопроекту є неуніфікована методика визначення розмірів адміністративних зборів. Адже законодавець наразі по-різному визначає прив'язку для розрахунку розміру плати (у прожиткових мінімумах, у неоподатковуваних мінімумах; в мінімальних заробітних платах; у відсотковому розмірі; як розмір податкової соціальної пільги тощо), що породжує не тільки термінологічну плутанину, але й може стати причиною вчинення різних дисциплінарних проступків чи адміністративних правопорушень, пов'язаних з виконанням посадових обов'язків. Законопроектом передбачено абсолютні розміри вартості адміністративних послуг, тобто вони визначені в чіткій сумі у гривні. На наш погляд, з позицій економічної доцільності та з метою економії часу доречно визначати розмір адміністративного збору, виходячи з розміру прожиткового мінімуму або мінімальної заробітної плати [7, с. 65], оскільки ці величини систематично переглядаються і не буде потреби внесення змін і доповнено до законодавства для підтримання його актуального розміру. Визначення вартості адмі-

ністративної послуги у гривневому еквіваленті вимагає систематичного перерахунку її вартості у зв'язку з коливанням та девальвацією національної грошової одиниці, збільшення розміру мінімальної заробітної плати, що передбачає розробку і прийняття нових законів про внесення змін і доповнень.

Певні заперечення викликають і положення ч. 3 ст. 6 законопроекту, відповідно до якої органи місцевого самоврядування можуть звільняти від сплати адміністративного збору, який зараховується до місцевих бюджетів, окремі категорії суб'єктів звернення та/або приймати рішення про компенсацію окремим категоріям осіб адміністративного збору, що зараховується до Державного бюджету України, за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету. Тобто реалізація права на звільнення від сплати адміністративного збору прямо залежить від фінансових можливостей органів місцевого самоврядування відповідної території. Зазвичай вони є більшими у промислово розвинених регіонах. На жаль у проекті не визначено переліку категорій отримувачів послуг, які безумовно звільняються від сплати вартості базових адміністративних послуг. Вважаємо, що це мають бути особи, які звільняються від сплати судового збору відповідно до Закону України «Про судовий збір» [8]. Власне можливість звільнення від сплати адміністративного збору є сумнівною, особливо у тих випадках, якщо така плата зараховується до Державного бюджету, адже органи місцевого самоврядування з власних надходжень мають компенсувати її вартість.

Вважаємо, що у законопроекті порушується принцип недискримінації. Зокрема в ньому визначено, що електронні адміністративні послуги мають бути дешевшими на 25 % від тих, що надаються у паперовому вигляді або при фізичному зверненні суб'єкта (ч. 4 ст. 10 Законопроекту). Однак не всі послуги можуть надаватися в електронній формі (наприклад, видача паспорта громадянина України, видача паспорта громадянина України для виїзду за кордон тощо). Крім того, деякі верстви населення з об'єктивних (відсутність підключення до мережі інтернет, збої в роботі системи через перевантаженість чи з інших підстав) або суб'єктивних причин (неоднаковість назв одних і тих же послуг (наразі в Законі відсутній уніфікований перелік адміністративних послуг), комп'ютерна неграмотність, відсутність гаджетів, які дозволяють використовувати інтернет-сервіси тощо) можуть не мати доступу до цифрових сервісів, у зв'язку з чим повинні будуть оплачувати більші суми за отримання послуги. Тобто ті верстви населення, які є найменш захищеними (пенсіонери, інваліди, безробітні тощо) сплачуватимуть більше. Відтак виникає необхідність в удосконаленні цифрової інфраструктури та матеріального забезпечення населення тощо.

Виникає й питання визнання достовірності електронних документів, зокрема, підписів, печаток, які в них зазначаються.

Виникає необхідність у доопрацюванні законопроекту й усуненні юридичних колізій між його положенням та іншими нормативно-правовими актами. Так, Закон України «Про адміністративні послуги» на позначення платності відповідних послуг використовує поняття «плата за надання адміністративних послуг (адміністративний збір)». У проєкті ж на позначення аналогічних платежів застосовується поняття «адміністративний збір».

Висновки. Таким чином, проєкт закону «Про адміністративний збір» потребує суттєвого доопрацювання в питаннях визначення прив'язки, на основі якої має визначатися розмір плати за надану послугу; визначення переліку осіб, які можуть звільнитися від плати за надання адміністративних послуг; забезпечення доступу усіх верств до цифрових сервісів та уніфікація назв усіх адміністративних послуг (Гід державних послуг та Єдиний державний портал адміністративних послуг).

На наш погляд основи визначення адміністративного збору, його складові, умови та випадки стягнення підвищеного розміру адміністративного збору та періодичність і підстави зміни його розмірів доцільно визначити у межах окремих положень Закону України «Про адміністративні послуги», а не приймати нового нормативного документа. Адже названий Закон є базовим документом. Виключно в його межах доречно передбачити й порядок розподілу та використання коштів, отримуваних суб'єктами надання як плата за надані послуги. Така політика фінансової зацікавленості дозволить утримувати якість надання адміністративних послуг на належному рівні та забезпечувати їх надання у короткі строки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012. № 5203-VI. В редакції Закону України від 07.11.2021. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#n378> (дата звернення: 20.12.2021).
2. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛ-ДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
3. Шаповал С.П. Правове регулювання плати за надання адміністративних послуг. Право і суспільство. 2021. №3. С. 94-98.
4. Проєкт Закону про адміністративний збір від 16.10.2020. № 4380. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70434 (дата звернення: 20.12.21).
5. Висновок антикорупційної експертизи проєкту Закону України «Про адміністративний збір». URL: <https://nazk.gov.ua/uk/documents/vysnovok-antykoryuptsiynoyi-ekspertyzy-proyektu-zakonu-ukrayiny-pro-administratyvnyj-zbir/> (дата звернення: 20.12.21).
6. Конституція України від 28.06.1996. № 254к/96-ВР. В редакції Закону України від 01.01.2020 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 13.02.2021).
7. Шестак Л.В., Веремієнко С.В. Штраф в системі адміністративних стягнень. Актуальні проблеми юридичної науки та практики. 2017. №1. С. 61-65.
8. Про судовий збір: Закон України від 08.07.2011. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 14. Ст.87. В редакції Закону України від 15.12.2021. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3674-17#Text> (дата звернення: 20.12.2021).