

## КРИТЕРІЇ ВСТАНОВЛЕННЯ ПЛАТНИХ ТА БЕЗОПЛАТНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

### CRITERIA FOR PAID AND FREE ADMINISTRATIVE SERVICES

**Буханевич О.М.,**

*кандидат юридичних наук, доцент,  
професор кафедри господарсько-правових дисциплін  
Національного університету державної податкової служби України*

Стаття присвячена актуальним питанням платності/безоплатності адміністративних послуг. Основну увагу зосереджено на критеріях встановлення платних та безоплатних адміністративних послуг. Пропонуються рекомендації щодо вдосконалення законодавства у сфері надання платних та безоплатних адміністративних послуг.

**Ключові слова:** адміністративні послуги, платні адміністративні послуги, безоплатні адміністративні послуги, суб'єкт звернення, суб'єкт надання послуг.

Статья посвящена актуальным вопросам платности/бесплатности административных услуг. Основное внимание сосредоточено на условиях установления платных и бесплатных административных услуг. Предлагаются рекомендации по совершенствованию законодательства в сфере оказания платных и бесплатных административных услуг.

**Ключевые слова:** административные услуги, платные административные услуги, бесплатные административные услуги, субъект обращения, субъект предоставления услуг.

The article is devoted to the current issues of payment / free administrative services. It concentrates on the criteria of paid and unpaid administrative services. Recommendations for improving legislation for paid and unpaid administrative services.

**Key words:** administrative services, paid administrative services, administrative services free of charge, address, subject of Service.

**Постановка проблеми.** Сучасний етап розвитку українського суспільства позначився активним запровадженням європейських стандартів, зміною принципів і форм відносин між владою і громадою (громадянами), впровадженням нової філософії державно-управлінської діяльності, суть якої полягає не в управлінні суспільством, а в наданні послуг, у «служінні» інтересам суспільства і людини. Проте, незважаючи на численні досягнення в демократичних перетвореннях, слід констатувати, що система надання адміністративних послуг є непрозорою, нераціональною та повільною, не врегульовано питання платності/безоплатності адміністративних послуг тощо.

**Стан дослідження.** Дослідженню ролі та значення адміністративних послуг чимало уваги приділяють такі вчені: В.Д. Бакуменко, І.П. Голосніченко, Е.Ф. Демський, І.В. Дроздова, І.Б. Коліушко, В.К. Колпаков, Г.М. Писаренко, О.В. Таможній, В.П. Тимошук, М.М. Шапоренко та ін. Проте серед невирішених питань залишається проблема надання платних та безоплатних адміністративних послуг. Саме тому метою статті є визначення критеріїв платності/безоплатності адміністративних послуг.

**Виклад основного матеріалу.** Сфера послуг сьогодні – це одна з найперспективніших галузей державного управління, яка до того ж швидко розвивається. Зміна пріоритетів у правовідносинах держави та особи потребує змістовної переоцінки характеру взаємин між державними органами і приватними (фізичними та юридичними) особами. Надання державними органами різноманітних адміністративних послуг громадянам чи юридичним особам – новий формат оцінки їхніх взаємин. Одна з категорій таких відносин – адміністративні послуги [1, с. 56].

Ключовим етапом у розвитку законодавства у сфері надання адміністративних послуг стало прийняття Закону України «Про адміністративні послуги». Предметом регулювання цього закону є визначення правових засад реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг. Безумовно, такого закону суспільство очікувало досить давно. Крім того, що він допоможе в реалізації прав і свобод громадян та інших приватних осіб, його прийняття вказує також на демократичний розвиток нашої держави, повагу до європейських цінностей та врахування їх у вітчизняному законодавстві.

За Законом України «Про адміністративні послуги» адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [2, ст. 1].

Із законодавчого визначення можна виділити ключові ознаки адміністративної послуги: 1) адміністративна послуга надається лише за заявою фізичної або юридичної особи; 2) заява призводить до певного результату, спрямованого на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків особи; 3) адміністративна послуга є результатом здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг; 4) адміністративна послуга надається відповідно до закону.

Адміністративні послуги можуть надаватися на платній і безоплатній основі. У ст. 11 Закону України «Про адміністративні послуги» встановлені загальні засади визначення платності/безоплатності

адміністративних послуг, порядку оплати платних адміністративних послуг та обмежень щодо справляння та використання коштів за послуги суб'єктами надання адміністративних послуг. Так, при наданні адміністративних послуг у випадках, передбачених законом, справляється плата (адміністративний збір) [2, ч. 1 ст. 11]. При цьому надання адміністративних послуг у сфері соціального забезпечення громадян здійснюється на безоплатній основі [2, ч. 2 ст. 11]. Розмір плати за надання адміністративної послуги (адміністративного збору) і порядок її справляння визначаються законом з урахуванням її соціального та економічного значення [2, ч. 3 ст. 11]. Плата за надання адміністративної послуги (адміністративний збір) вноситься суб'єктом звернення одноразово за весь комплекс дій та 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) [2, ч. 5 ст. 11]. Стягнення за надання адміністративних послуг будь-яких додаткових, не передбачених законом платежів або вимагання сплати будь-яких додаткових коштів забороняється [2, ч. 6 ст. 11]. 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 [2, ч. 7 ст. 11].

Наразі значна кількість адміністративних послуг надається за плату, яка значно перевищує обсяг часових і трудових витрат на їх надання. Основоположним при формуванні критеріїв визначення розміру плати за адміністративні послуги є орієнтація на середню собівартість надання адміністративних послуг певного виду. Наприклад, відповідно до ст. 15 Закону Французької Республіки від 17 липня 1978 року «Про встановлення заходів для покращення відносин між адміністрацією і громадськістю та окремих положень адміністративного соціального та фінансового порядку» адміністрація повинна забезпечити, щоб розміри адміністративних зборів встановлювались на недискримінаційній основі і їх вартість не перевищувала витрати на адміністрування збору, виготовлення та надання інформації, а також компенсації, передбачені в законі [3, с. 15].

Але абсолютизувати критерій собівартості не варто, і до того ж виходити з потреби відшкодування повної собівартості не завжди коректно. Варто пам'ятати, що суб'єкти звернення послуг вже платять податки, на які утримується держава.

Отримання окремих послуг є вимушеною необхідністю для всіх і кожного. Мова йде про поширені, популярні послуги (наприклад, отримання паспорту, якщо ця послуга взагалі не повинна бути безоплатною). Тому, можливо, розмір адміністративного збору таких послуг повинен бути нижчим від собівартості (наприклад, до 75% собівартості надання адміністративної послуги). При цьому критерій застосування зменшених розмірів адміністративного збору також мають бути чіткими та обґрунтованими.

Розмір плати за надання однакових адміністративних послуг, які при цьому надаються різним суб'єктам звернення, має бути однаковим, незважаючи на наявну різницю у розмірі витрат, які необхідні для отримання результату конкретним споживачем. Плата за надання подібних адміністративних послуг має бути також приблизно однаковою. Наприклад, такий підхід передбачено ст. 6 Акту Фінляндії «Про збір оплати з користувачів державних послуг», якою встановлено, що схожі послуги можуть підлягати однаковій оплаті незалежно від різниці у витратах на виробництво окремої послуги [3, с. 16].

Має бути передбачене зниження розміру плати за надання простих адміністративних послуг та її підвищення за складніші послуги. Зокрема, за надання дозволів на провадження економічної діяльності (зокрема, ліцензій) може стягуватися не менше ста відсотків витрат. Можливо також, що послуги специфічного характеру, які пов'язані зі сферою розваг тощо (наприклад, такі, як дозвіл на полювання), також мають надаватися за плату, яка може перевищувати собівартість їх надання.

Крім того, підвищений розмір плати може встановлюватися за надання будь-яких адміністративних послуг у терміновому порядку. У цьому разі розмір адміністративного збору доцільно визначати у коефіцієнтах, відсотках тощо від суми плати за надання відповідної адміністративної послуги у визначені законодавством строки. При цьому важливо, щоб загальні строки надання послуги були розумними і не стали приводом для переплачування коштів за терміновість.

Повна вартість адміністративного збору має включати як прямі, так і непрямі витрати, в тому числі такі не готівкові витрати, як амортизацію і вартість капіталу. Наприклад, відповідно до Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг витрати на надання адміністративної послуги складають: прямі матеріальні витрати (вартість матеріалів); прямі витрати на оплату праці та відрахування на соціальні заходи; інші прямі витрати (послуги зв'язку, витрати на службові відрядження та транспортні витрати); непрямі витрати (оплата праці адміністративного та технічного персоналу, комунальних послуг, оренди приміщення, зношування основних засобів та нематеріальних активів (амортизації) [4].

Не досить зрозумілим є критерій «соціального та економічного значення» при визначенні розміру плати за надання адміністративної послуги. Тобто жодної ні верхньої, ні нижньої межі для встановлення плати за послуги немає. У цьому контексті доречно також визначити і групи осіб, яким можуть бути встановлені пільги при отриманні адміністративних послуг з обґрунтуванням підстав.

Значним недоліком на сьогодні є також те, що до обговорення проектів нормативних документів з питань цін та тарифів на адміністративні послуги не залучаються представники громадськості. Також надзвичайно важливо, щоб ціни на послуги (а ще краще, ціни з їх детальною калькуляцією) були надані для ознайомлення громадськості (розміщені в ЗМІ, на веб-сторінках органів влади, надруковані в довід-

никах чи пам'ятках суб'єкту звернення). Це значно б скоротило кількість претензій до органів виконавчої влади, стало б ще одним кроком до підвищення прозорості їх діяльності та довіри громадян до влади.

На нашу думку, порядок встановлення конкретних розмірів адміністративних зборів має передбачати проведення відповідних консультацій із громадськістю. Наприклад, відповідно до Акту Канади «Про плату споживачів» перед тим, як орган виконавчої влади встановлює, збільшує, розширює застосування або збільшує тривалість дії плати споживачів, потрібно вжити відповідних заходів, щоб сповістити споживачів та інші органи виконавчої влади з такою ж клієнтурою про пропоновану плату споживачів; провести оцінку впливу, щоб визначити істотні фактори, та врахувати її результати в рішенні, щоб встановити або змінити плату споживачів; встановити стандарти, які є співставними з тими, які встановлені іншими країнами, з якими порівняння є значимим, та згідно з якими можуть бути оцінені (виміряні) дії органів виконавчої влади [3, с. 16].

У свою чергу, критерії безоплатних адміністративних послуг доцільно визначати залежно від категорій справ. Зокрема, адміністративні послуги соціального характеру повинні надаватися безоплатно. Це зумовлено майновим станом суб'єктів звернення таких послуг. Це і передбачено у ч. 2 ст. 11 Закону України «Про адміністративні послуги». Такої ж точки зору дотримується й фінський законодавець. Відповідно до ст. 5 Акту «Про збір оплати з користувачів державних послуг» безкоштовними є послуги, надані окремій людині як засіб для існування [3, с. 14].

Крім адміністративних послуг соціального характеру, безоплатними також можуть бути ті послуги, звернення за наданням яких не залежить від волі людини. Мова йде про так звані деклараційні послуги, тобто реєстрацію таких подій, як народження та смерть людини. Безоплатними можуть бути загальнообов'язкові послуги, які надаються неповнолітнім. Зокрема, це стосується отримання паспорта громадянина України вперше, який особа зобов'язана отримати в шістнадцять років, оскільки вона, як правило, не має власного доходу. Відповідно до Декрету Кабінету Міністрів України від 21 січня 1993 року № 7-93 «Про державне мито» [5] сьогодні за видачу паспорта громадянина України справляється плата в розмірі одного неоподаткованого мінімуму доходів громадян.

Наступним критерієм безоплатності адміністративних послуг може бути те, що адміністративні послуги, собівартість яких є дешевою (коштують до 5 гривень), не виправдовує витрат на адміністрування таких коштів. Наприклад, відповідно до Декрету Кабінету Міністрів України від 21 січня 1993 року № 7-93 «Про державне мито» за пропуску громадян (реєстрацію місця проживання) сплачується 0,05 неоподаткованих мінімуму доходів громадян (тобто 85 копійок) [5]. Витрати часу для суб'єкта звернення й економіки держави, а також вартість супутніх банківських послуг коштують значно більше. Тому або вартість цих послуг треба підняти до розумного розміру, або ж зробити ці послуги безоплатними.

Безоплатними повинні бути довідки, видача яких не потребує значних витрат часу та інших ресурсів. Наприклад, відповідно до ст. 5 Акту Фінляндії «Про збір оплати з користувачів державних послуг» безкоштовним є надання загальної інформації і довідок, якщо це не зумовлює значних витрат, а згідно зі ст. 3 Закону Баварії «Про управлінські кошти» за довідки простого виду кошти не стягуються [3, с. 15].

Навпаки, не варто робити безоплатними адміністративні послуги, пов'язані з економічною діяльністю замовника. Виваженість такого критерію підтверджується ст. 4 Акту Фінляндії «Про збір оплати з користувачів державних послуг», якою передбачається, що послуга має бути платною, особливо тоді, коли вона сприяє комерційній діяльності споживача [3, с. 15].

**Висновки.** В Україні відсутній системний нормативно-правовий акт, який би врегулював питання платності/безоплатності адміністративних послуг. У зв'язку з цим суб'єктам звернення адміністративних послуг важко орієнтуватися у порядку та розмірах оплати, що призводить до сплати необов'язкових платежів, а іноді – до корупції.

При наданні платних адміністративних послуг необхідно враховувати такі критерії: 1) орієнтацію на середню собівартість надання адміністративних послуг певного виду; 2) розмір плати за надання однакових адміністративних послуг, які при цьому надаються різним суб'єктам звернення, має бути однаковим; 3) плата за надання подібних адміністративних послуг має бути однаковою; 4) має бути передбачене зниження розміру плати за надання простих адміністративних послуг та її підвищення за складніші послуги; 5) повна вартість адміністративного збору має включати як прямі, так і непрямі витрати; 6) порядок встановлення конкретних розмірів адміністративних зборів має передбачати проведення відповідних консультацій із громадськістю.

У свою чергу, критерії безоплатних адміністративних послуг доцільно визначати залежно від категорій справ. Зокрема, безоплатно повинні надаватися адміністративні послуги соціального характеру; адміністративні послуги, звернення за наданням яких не залежить від волі людини; загальнообов'язкові послуги, які надаються неповнолітнім; адміністративні послуги, собівартість яких є дешевою (коштують до 5 гривень); безоплатними повинні бути довідки, видача яких не потребує значних витрат часу та інших ресурсів.

Гарним зразком законодавчого врегулювання відносно оплати державних послуг є Закон Фінляндії від 21 лютого 1992 року «Про збір оплати з користувачів державних послуг», в якому визначені критерії платності та безоплатності послуг, критерії визначення розміру плати тощо [6].

Проблема впорядкування платних та безоплатних адміністративних послуг вимагає розв'язання на загальнодержавному рівні. На наш погляд, усі правила визначення платних та безоплатних адміністративних послуг доцільно уніфікувати, закріпивши нормативно на рівні закону.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Малкіна О.А., Фуртатов В.С. Адміністративні послуги: сутність, ознаки, класифікація та місце в системі державного управління / О.А. Малкіна, В.С. Фуртатов // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». Сер.: Державне управління. Державне управління. – 2014. – Випуск 223. Том. 235. – С. 56–60.
2. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.
3. Плата за адміністративні послуги: встановлення та використання / [Електронний ресурс] // Сайт pravo.org.ua. Режим доступу : <http://www.google.com.ua/url?url=http://www.pravo.org.ua/files/administr/doc2.doc&rct=j&q=&esrc=s&sa=U&ei=t2e1VLOsFYGrUtxg6AH&ved=0CBMQFjAA&usg=AFQjCNEVsCleH9WyOxEOP4-Yquyx-6hFbg>
4. Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 січня 2010 року № 66 / [Електронний ресурс] // Сайт Верховної Ради України. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/66-2010-p>.
5. Про державне мито: Декрет Кабінету Міністрів України від 21 січня 1993 року № 755-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 31–32. – Ст. 263.
6. Акт Фінляндії від 21 лютого 1992 року № 150 «Про збір оплати з користувачів державних послуг» // Впровадження системи збору оплати з користувачів державних послуг: Теорія і практика: Пер. з англ. та фр. / Ресурс. Центр розвитку громад, орг. «Гурт». – К.: Вид. дім «Км Академія», 2001. – С. 48–52.