

3. Українська правда [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2013/05/24/6990633/?attempt=1>
4. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
5. Зозуля І. В. Європейська модель поліції (міліції) як мета сягання у реформуванні ОВС України: доктринальний підхід / І. В. Зозуля // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2008. – № 19. – С. 177–189.
6. Иманкулов Т. И. Организация деятельности органов внутренних дел столичного города по обеспечению правопорядка :на материалах ГУВД г. Бишкека – столицы Кыргызской Республики: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Иманкулов Тимур Иманкулович. – М., 2009. – 408 с.
7. Колпаков В. К. Адміністративне право України : Навчальний посібник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 544 с.
8. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: основні поняття. Навчальний посібник / С. Г. Стеценко. – Вид. 2-ге, перероб. та доп. – К. : Атіка, 2009. – 640 с.
9. Курко М. Н. Діяльність Міністерства внутрішніх справ України щодо європейської інтеграції: організаційно-правові засади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Курко Микола Нестерович. – Х., 2004. – 229 с.
10. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони від 21.03.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nra.iplex.com.ua/doc.php?uid=1079.6601.3>
11. Проект комплексного Плану заходів з формування позитивного іміджу органів внутрішніх справ України на 2013-2014 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/839714>
12. Глобальний звіт про довіру-2013 (Global Trust Report) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://life.pravda.com.ua/society/2013/02/13/121134/>
13. Кодекс поведінки службовців органів правопорядку: затв. резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 17 грудня 1979 року № 34/169 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/PS_05_4_2_001.pdf
14. Про міліцію: Закон України від 20.12.1990 р. № 565-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/565-12>
15. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>
16. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
17. Про Державне бюро розслідувань : проект Закону України від 12.02.2015 р. № 2114 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54012]

** Огороднікова Ірина Ігорівна – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник лабораторії № 2 «Проблем удосконалення фінансового контролю та фінансово-правової відповідальності» Науково-дослідного інституту фінансового права.*

** Колосов Олександр Олександрович – студент групи П-32 Київського фінансово-економічного коледжу.*

УДК 342.951

Юрій Оніщук *
Олександр Буханевич *

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПЛАТИ ЗА НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

Стаття присвячена дослідженню актуальних питань правового регулювання плати за надання адміністративних послуг. Подано авторське визначення категорії «плата за надання

адміністративних послуг», з'ясовано його правову природу та ознаки, які властиві даному платежу. Розглянуто проблему механізму мобілізації, розподілу та використання коштів, які надходять за адміністративні послуги. Запропоновано пропозиції щодо вдосконалення законодавства у сфері надання адміністративних послуг.

Ключові слова: адміністративні послуги, плата за надання адміністративних послуг, адміністративний збір, неподаткові надходження, суб'єкти надання адміністративних послуг, суб'єкти звернення.

Онищик Ю. В., Буханевич А. Н. Правовое регулирование платы за предоставление административных услуг: проблемы теории и практики.

Статья посвящена исследованию актуальных вопросов правового регулирования платы за предоставление административных услуг. Представлено авторское определение категории «плата за предоставление административных услуг», определены его правовая природа и признаки, присущие данному платежу. Рассмотрена проблема механизма мобилизации, распределения и использования денежных средств, поступающих от административных услуг. Предложено рекомендации по усовершенствованию законодательства в сфере предоставления административных услуг.

Ключевые слова: административная услуга, плата за предоставление административных услуг, административный сбор, неналоговые поступления, субъекты предоставления административных услуг, субъекты обращения.

Onischyk Y. V., Bukhanevych O. M. Legal regulation of administrative services fee: theoretical and practical issues.

The article investigates topical issues of legal regulation of fees for administrative services. Posted author's definition of the «fee for administrative services», found its legal nature and features that are peculiar to this payment. The problem of the mechanism of mobilization, allocation and use of funds received for administrative services. Proposals for improving the legislation in the field of administrative services.

Keywords: administrative services, fee for administrative services, administrative fee, tax revenues, subjects of administrative services, subjects of treatment.

Серед доходів державного бюджету та місцевих бюджетів в Україні переважають податкові надходження, які складають 80 % публічних централізованих фінансів. Незважаючи на домінуючу роль даних фінансових інструментів під час формування бюджету не менш стратегічно важливим гарантом стабільності фінансової системи держави виступають неподаткові надходження. Одним із найбільш значимих таких джерел поповнення бюджетів є кошти, що надходять від адміністративних послуг. Однак основна увага вчених зосереджена на податкових доходах. Плата за надання адміністративних послуг сприймається як щось звичайне, природне і таке, що не потребує наукового осмислення. Враховуючи економічну нестабільність та недостатнє бюджетне фінансування механізм мобілізації фінансових ресурсів від надання адміністративних послуг набуває особливого значення.

Сьогодні вже ніхто не заперечує тезу про те, що основним завданням цивілізованої держави є надання якісних адміністративних послуг своїм громадянам. Цим питанням присвячені праці таких вчених як В. Д. Бакуменко, І. П. Голосніченко, Е. Ф. Демський, І. В. Дроздова, І. Б. Коліушко, В. К. Колпаков, Г. М. Писаренко, В. П. Тимошук, М. М. Шапоренко та ін. Попри значне зацікавлення науковців проблематикою надання адміністративних послуг чимало питань і досі залишаються недостатньо дослідженими в юридичній науці. Зокрема, існує значний масив проблем, пов'язаних з акумуляцією коштів, що надходять у формі плати за надання адміністративних послуг. На жаль, даний аспект у сфері надання адміністративних послуг залишається практично поза увагою вчених у галузі фінансового права. З огляду на це, *метою статті* є з'ясування теоретичних та практичних проблем правового регулювання плати за надання адміністративних послуг, а також розробка рекомендацій щодо вдосконалення законодавства у сфері надання адміністративних послуг.

Законодавець визначає адміністративну послугу як 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 [1, ст. 1]. Мета запровадження у правовому обігу категорії «адміністративні послуги» полягає у створенні зручних для громадян та інших приватних осіб умов спілкування з приводу задоволення їх 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. У ч. 1 ст. 11 Закону України «Про адміністративні послуги» зазначено, що плата за надання адміністративних послуг (адміністративний збір) з суб'єктів звернення справляється лише у випадках, передбачених законом. Якщо у законі не передбачено, що адміністративна послуга є платною, то вона є виключно безоплатною для суб'єкта звернення і жодні кошти за її надання справлятися не можуть. Розмір плати за надання адміністративної послуги (адміністративного збору) і порядок її справляння визначаються законом з урахуванням її соціального та економічного значення [1, 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 [1, ч. 5 ст. 11]. Даний платіж зараховується до державного або відповідного місцевого бюджету [1, ч. 4 ст. 11].

Необхідно відмітити, що законодавець, формулюючи загальні засади визначення платності адміністративних послуг, порядку оплати платних адміністративних послуг та обмежень щодо справляння та використання коштів за послуги суб'єктами надання адміністративних послуг, самоусунувся від закріплення на законодавчому рівні сутності категорії «плата за надання адміністративних послуг (адміністративний збір)», а також встановлення ознак, властивих цьому платежу. Зауважимо, що з'ясування правової природи плати за надання адміністративних послуг має не тільки теоретичне, але і практичне значення. Від того, яку правову природу має даний платіж, будуть залежати, зокрема, рівень нормативного регулювання, наслідки несплати плати за надання адміністративної послуги, повноваження суб'єктів надання адміністративних послуг щодо суб'єктів звернення тощо.

Відповідно до ст. 9 Бюджетного кодексу України доходи бюджету класифікуються за такими розділами: 1) податкові надходження; 2) неподаткові надходження; 3) доходи від операцій з капіталом; 4) трансферти. Податковими надходженнями визнаються встановлені законами України про оподаткування загальнодержавні податки і збори (обов'язкові платежі) та місцеві податки і збори (обов'язкові платежі). Неподатковими надходженнями визнаються: 1) доходи від власності та підприємницької діяльності; 2) адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності; 3) інші неподаткові надходження [3, ст. 9]. Згідно наказу Міністерства фінансів України від 14 січня 2011 р. № 11 «Про бюджетну класифікацію» плату за надання адміністративних послуг віднесено до неподаткових надходжень [4]. Отже, плата за надання адміністративних послуг є неподатковим доходом державного або відповідного місцевого бюджету.

Плата за надання адміністративних послуг передбачається у різних нормативно-правових актах. Їх аналіз дозволяє стверджувати, що даний платіж характеризується наступними ознаками: 1) встановлюється та справляється відповідно до законодавства, що має різну галузеву належність; 2) правовою підставою справляння є звернення до уповноважених органів відповідної особи; 3) суб'єкт звернення вступає у ці відносини добровільно, оскільки сам звертається за адміністративною послугою, що обумовлює її сплату; 4) відплатний характер, тобто за сплату платежу суб'єкт звернення отримує право або дозвіл на щось; 5) індивідуальний характер, тобто платі за адміністративні послуги завжди властиві суворо визначена мета і спеціальні інтереси; 6) разовий характер, тобто він сплачується за надання суб'єкту звернення певної адміністративної послуги; 7) обов'язковий характер, тобто справляється із суб'єктів звернення з умовою отримання ними спеціальної вигоди, у тому числі внаслідок вчинення на користь таких осіб уповноваженими органами юридично значимих дій; 8) публічний характер, тобто є необхідною економічною основою існування і діяльності держави та органів місцевого самоврядування; 9) майновий характер, тобто плата за надання адміністративних послуг сплачується у грошовій формі; 10) попередній характер сплати, тобто суб'єкт звернення сплачує за адміністративну послугу, а потім отримує результат, що його задовольняє; 11) сплачується у визначених випадках; 12) розмір плати не залежить від спроможності суб'єкта звернення; 13) кошти, що надходять від надання

адміністративних послуг, можуть бути віднесені до «випадкових доходів», оскільки сплачуються суб'єктами звернення у разі виникнення визначених обставин особистого життя.

Узагальнюючи викладене, можна дійти висновку, що платі за надання адміністративних послуг властиві ознаки збору. Підтвердженням цього також є визначення, наведене у Податковому кодексі України. Так, згідно п. 6.2 ст. 6 Податкового кодексу України «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 значимих дій» [5, ст. 6]. Існування плати за надання адміністративних послуг обумовлено необхідністю компенсації державі та органам місцевого самоврядування витрат, які виникають у процесі надання відповідних послуг фізичним та юридичним особам. Здійснюючи ці дії суб'єкти надання адміністративних послуг діють в публічних інтересах. Заходи щодо реалізації уповноваженими органами своїх функцій у сфері надання адміністративних послуг здійснюються не за домовленістю з суб'єктами звернення, а є обов'язком таких органів, що встановлений законодавством. У зв'язку з цим, на наш погляд, плата за надання адміністративних послуг – це встановлений законодавством обов'язковий платіж до державного та відповідного місцевого бюджету, що справляється з суб'єктів звернення внаслідок вчинення на користь таких осіб суб'єктами надання адміністративних послуг юридично значимих дій.

Слід також відмітити, що законодавець у Законі України «Про адміністративні послуги» використовує конструкцію «плата за надання адміністративних послуг (адміністративний збір)», а не «плата за надання адміністративних послуг». Ймовірно, поняття «адміністративний збір» має бути узагальнюючим для всіх видів платежів за різні адміністративні послуги. У зв'язку з цим необхідно на законодавчому рівні здійснити уніфікацію всіх платежів адміністративного характеру, адже нормативно-правові акти по-різному називають платежі, яким властивий характер плати за надання адміністративних послуг (наприклад, «державне мито», «збір», «надходження», «плата» тощо). Головна особливість цих платежів полягає у тому, що всі вони справляються у сфері надання адміністративних послуг. Вважаємо, що правильніше і логічніше передбачити дані платежі у єдиному законі, у якому узагальнюючим поняттям буде «адміністративний збір», до складу якого будуть входити плати за надання різних адміністративних послуг. Це буде сприяти ефективності застосування законодавства у сфері надання адміністративних послуг при їх сплаті як суб'єктами звернення, так і суб'єктами надання адміністративних послуг. Тому сьогодні постає питання щодо прийняття системного нормативно-правового акта, який би врегулював питання плати за надання адміністративних послуг. З огляду на викладене, на нашу думку, адміністративний збір – це встановлений законодавством обов'язковий платіж, що справляється з фізичних та юридичних осіб внаслідок вчинення на користь таких осіб уповноваженими органами юридично значимих дій у сфері надання адміністративних послуг.

Поряд з цим потребує вирішення і проблема контролю за доходами, які надходять як плата за надання адміністративних послуг. Так, за даними Антимонопольного комітету України, у 2010 році українці витратили на адміністративні послуги 20 млрд. грн. Натомість, за інформацією Адміністрації Президента України, у 2010 році органи центральної влади отримали за адміністративні послуги 14 млрд. грн., а у регіонах було отримано ще 20 млрд. грн. Тобто разом виходить вже 34 млрд. грн. [6]. Водночас згідно звітів про виконання Зведеного бюджету України за 2011–2013 роки статистика надходжень плати за надання адміністративних послуг набагато відрізняється від цифр, наведених за 2010 рік. Зокрема, за даними Державної казначейської служби України надходження плати за надання адміністративних послуг у 2011 році становили понад 5 млн. грн. [7], у 2012 році – понад 3 млрд. грн. [8], у 2013 році – понад 2 млрд. грн. [9]. Наведений аналіз свідчить про відсутність належного контролю за акумулюванням коштів, що надходять як плата за надання адміністративних послуг. Означена проблема має два наслідки: 1) держава недоотримує кошти, які надходять за надання адміністративних послуг; 2) несумлінні суб'єкти надання адміністративних послуг збагачуються на наданні адміністративних послуг.

У зв'язку з цим Урядом України було прийнято постанову від 7 серпня 2013 року № 600 «Деякі питання ведення обліку доходів, які надходять як плата за надання адміністративних послуг», у якій зазначено наступне: 1) облік доходів, які надходять як плата за надання

адміністративних послуг, ведеться органами Державної казначейської служби у розрізі головних розпорядників бюджетних коштів згідно з кодами відомчої класифікації видатків та кредитування державного бюджету і територій; 2) бюджетні рахунки для ведення обліку зазначених доходів відкриваються в органах Державної казначейської служби за відомчою ознакою на підставі звернень головних розпорядників бюджетних коштів протягом місяця з дня набрання чинності цією постановою. Органи Державної казначейської служби надають виписки з таких рахунків у встановленому законодавством порядку; 3) відображення бюджетними установами операцій з надання адміністративних послуг у бухгалтерському обліку та розкриття відповідної інформації у розрізі видів адміністративних послуг здійснюється в порядку, визначеному Міністерством фінансів. Крім цього, Державну казначейську службу зобов'язано щокварталу та щороку подавати Міністерству економічного розвитку і торгівлі у строки, передбачені для подання звітності про виконання бюджету, інформацію про доходи, які надходять як плата за надання адміністративних послуг, у розрізі видів адміністративних послуг і кодів відомчої класифікації видатків та кредитування державного бюджету [10].

Однак, слід відмітити, що на даний час інформація про доходи за суб'єктами надання адміністративних послуг висвітлюється не в повному обсязі. Зокрема, такі дані відсутні на сайті Державної казначейської служби за 2014 рік, а також поза увагою залишається інформація про надходження плати за надання адміністративних послуг на веб-сторінках Міністерства економічного розвитку і торгівлі та суб'єктів надання таких послуг. При цьому, зауважимо, що одним із основних завдань Міністерства економічного розвитку і торгівлі є забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері надання адміністративних послуг [11]. Тому слід констатувати, що інформація про доходи, які надходять як плата за надання адміністративних послуг, є непрозорою та «завуальованою», що унеможливує здійснення ефективного контролю за правильністю та своєчасністю відповідних надходжень до бюджетів. У зв'язку з цим це питання має бути вирішене у системному нормативно-правовому акті, який повинен регламентувати питання плати за надання адміністративних послуг.

Не менш важливою проблемою у сфері надання адміністративних послуг є нерегульованість 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. Тобто, 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 наступні 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 справлялися; 3) здійснення належного фінансового контролю за розподілом та використанням коштів, які надходять за адміністративні послуги. Знову ж таки, вважаємо, що це має бути вирішене у системному нормативно-правовому акті, який повинен регламентувати питання плати за надання адміністративних послуг.

Наявність наведених вище прогалин у правовому регулюванні плати за надання адміністративних послуг у більшості пояснює ті негативні явища, які заважають розвитку прозорої системи надання адміністративних послуг. Їх усуненню, хоча б частково, може сприяти прийняття системного нормативно-правового акта з питань плати за надання адміністративних послуг (наприклад, Закону України «Про плату за надання адміністративних послуг» або Закону України «Про адміністративний збір»). Саме такий законодавчий акт міг би бути, на наш погляд, 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 року № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.
2. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / За заг. ред. В. П. Тимощука. – К. : ФОП Москаленко О. М. – 392 с.
3. Бюджетний кодекс України від 08 липня 2010 року // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
4. Про бюджетну класифікацію: наказ Міністерства фінансів України від 14 січня 2011 року № 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article%3Fart_id=356065&cat_id=355990.
5. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–14, № 15–16, № 17. – Ст. 112.
6. Коліушко І. Б. Адміністративні послуги: цифри і кроки [Електронний ресурс] / І. Б. Коліушко. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/columns/2011/10/4/6635991>.
7. Виконання Державного бюджету за 2011 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=147441>.
8. Виконання Державного бюджету за 2012 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=166315>.
9. Виконання Державного бюджету за 2013 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=212666&&documentList_stind=21.
10. Деякі питання ведення обліку доходів, які надходять як плата за надання адміністративних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 7 серпня 2013 року № 600 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/600-2013-п>.
11. Питання Міністерства економічного розвитку і торгівлі: постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 459 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/459-2014-п>.

** Оніщик Юрій Віталійович – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри фінансових розслідувань Національного університету державної податкової служби України.*

** Буханевич Олександр Миколайович – кандидат юридичних наук, доцент, здобувач Інституту законодавства Верховної Ради України.*