

increasing of duration of specialized training program for the candidates to 18 months. Such approach to judicial training is an important step in reforming the judiciary and in particular the administrative proceedings.

From the personality of the individual judge his qualification and understanding of their role depends the public confidence for the administrative court.

In order to guarantee complete and effective protection of human rights in a particular state administrative judge must not only to consider the cases carefully and critically, but also to take into account the standards formed by the European Court of Human Rights and to assess possible non-constitutional threats.

Changes to the legislation, overcoming corruption, proper theory and practice of improving of administrative procedures, resolve personnel issues will contribute to the effective implementation of administrative courts its main task – to protect the rights, freedoms and interests of individuals.

Key words: judicial reform, administrative proceedings, administrative courts, administrative and legal dispute, the subject of power.

УДК 3507+342.9(477)

В. П. ТИМОЩУК,
кандидат юридичних наук

ДО ПИТАННЯ ОПЛАТИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Проблематика адміністративних послуг уже багато років є однією з пріоритетних у державній політиці. У цьому матеріалі увага приділяється лише одному аспекту цієї проблематики – питанню оплати адміністративних послуг.

В ухваленому у вересні 2012 р. Законі України «Про адміністративні послуги» визначено 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 одночасно 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). Стягнення за надання адміністративних послуг будь-яких додаткових не передбачених законом платежів або вимагання сплати будь-яких додаткових коштів забороняється. 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.

Проте є проблеми і з виконанням цього Закону, і з недостатністю його положень. Адже у Законі відсутні критерії платності та безплатності щодо інших адміністративних послуг, крім соціальних. Не визначено також, яким чином визначається розмір плати (адміністративного збору) за платні адмін-послуги та яка допустима верхня межа таких зборів, тощо.

Отже, питання оплати адміністративних послуг досі створює проблеми як громадянам і суб'єктам господарювання, так і державі та органам місцевого самоврядування.

Основними проблемами споживачів адміністративних послуг у частині їх оплати є необґрунтовані розміри плати за деякі адміністративні послуги, насамперед через «подрібнення» однієї послуги на кілька окремих «платних послуг», а також непрозорість системи оплати таких послуг.

Для держави проблемою є неконтрольованість збирання та використання коштів за адміністративні послуги, що фактично має два наслідки. З одного боку, держава недоотримує кошти, які збираються різними неправомірними суб'єктами, що де-факто надають адміністративні послуги (зокрема, деякими державними підприємствами), з другого – багато адміністративних послуг мають такі мізерні розміри (наприклад, за деякі послуги РАГС та за реєстрацію місця проживання платежі становлять по 85 копійок), що не виправдовує навіть витрат на адміністрування таких платежів.

Для органів місцевого самоврядування проблемою є брак ресурсів на забезпечення організації надання адміністративних послуг, включаючи такі елементарні потреби, як папір, картриджі, витрати на поштові відправлення тощо, оскільки абсолютна більшість адміністративних послуг місцевого самоврядування визначені законами як безоплатні для суб'єктів звернення.

Серед основних причин виникнення цих проблем можна виділити кілька. По-перше, це хаотичність розвитку законодавства з питань оплати адміністративних послуг. Суб'єктам звернення за адміністративними послугами важко орієнтуватися у порядку та розмірах оплати, що призводить до сплати необов'язкових платежів і нерідко – до корупції. Адже в одних випадках плата за адміністративні послуги визначається у законах або актах аналогічного рівня (наприклад, Декрет Кабінету Міністрів України «Про державне мито» визначає розміри плати за видачу паспортних документів та деякі інші адміністративні послуги; Закон «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» визначає розміри зборів за реєстрацію суб'єктів господарювання тощо). Таких законів налічується більше сотні, і вони по-різному називають платежі, які мають характер плати за адміністративні послуги («державне мито», «реєстраційний збір», «ліцензійний збір», «плата» тощо), а також по-різному визначають і самі розміри плати (в неоподатковуваних мінімумах; у мінімальних заробітних платах; в абсолютних одиницях, у тому числі у іноземних валютах; у відсотковому вимірі тощо).

Ще частіше платежі за надання адміністративних послуг закріплюються на рівні підзаконних нормативно-правових актів. Багато «платних послуг», у тому числі фактично дублюючих або додаткових платежів за адміністративні послуги, визначені окремою групою актів Кабінету Міністрів України про

затвердження вже згаданих «переліків платних послуг» (див. наприклад, постанову Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. № 1098 «Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби платних послуг»).

Наразі таких «переліків платних послуг» близько 40, і ними затверджено понад 600 «платних послуг». Більше того, фактично додаткові платежі за дії, які нав'язуються при наданні адміністративних послуг, закріплені в актах центральних органів виконавчої влади та навіть окремих державних підприємств (наприклад, послуги Державного підприємства «Документ» у сфері управління Державної міграційної служби визначені наказом цього підприємства № 54/1 від 18 липня 2012 р.). Таким чином, через невпорядкованість законодавства – закріплення норм щодо оплати послуг у нормативно-правових актах різного рівня – зі споживачів кошти можуть стягуватися без належних підстав і в необґрунтованих розмірах.

Другою причиною проблем у сфері оплати адміністративних послуг є офіційна безоплатність багатьох адміністративних послуг. Адже популярною є точка зору, що адміністративні послуги мають бути безплатними, оскільки держава утримується на кошти платників податків. Проте навіть у найрозвиненіших країнах світу більшість адміністративних послуг надається за плату, оскільки податки витрачаються насамперед на загальні публічні послуги, що надаються усьому суспільству: оборона, громадська безпека тощо. Натомість адміністративні послуги мають персоналізований характер, і громадяни користуються ними у різному обсязі або ж не користуються деякими послугами взагалі. Податки не можуть покрити всі витрати адміністративних органів у зв'язку з наданням адмінпослуг, і їх фінансування за рахунок державного бюджету є несправедливим стосовно самих платників податків.

Крім компенсаційної функції, плата за адміністративні послуги відіграє також регуляторну функцію, обмежуючи звернення за послугами без потреби, та у виняткових випадках – фіскальну функцію, тобто наповнення бюджету, якщо йдеться про послуги, пов'язані зі сферою розваг або надприбутковими видами економічної діяльності.

На практиці в Україні адміністративні послуги часто необґрунтовано поділяються на платні та безоплатні залежно від того, яким суб'єктом вони надаються. Зокрема, якщо послуги надаються органами виконавчої влади, вони, як правило, є платними. Натомість здебільшого аналогічні за змістом послуги (наприклад, певні дозволи) органів місцевого самоврядування є переважно безоплатними. Це призводить до ситуацій, коли навіть адмінпослуги, які сприяють комерційній діяльності споживача (наприклад, дозволи на зовнішню рекламу, надання паспорта прив'язки тимчасових споруд для здійснення підприємницької діяльності), є безоплатними.

Проте на практиці діяльність, яка передуює отриманню остаточного документа, все одно виявляється платною. Зокрема, це стосується експертиз, погоджень тощо. Такий стан пов'язаний з тим, що органи влади, які надають (повинні надавати) адміністративну послугу, передають її надання або ж окремі етапи суб'єктам господарювання. Останні надають свої послуги за плату.

Нераціональність такого підходу очевидна ще й тому, що головним критерієм у визначенні платності/безоплатності послуги має бути не суб'єкт її надання, а сам характер послуги (категорія справ).

Отже, формальна безплатність багатьох адміністративних послуг може призводити лише до фактичного здорожчання її вартості для суб'єктів звернення. Натомість законна офіційна платність адміністративних послуг, навпаки, може бути кориснішою для суспільства, оскільки зменшує корупційну мотивацію в суб'єктів звернення.

І нарешті третя причина проблем у сфері оплати адміністративних послуг – бюджетне недофінансування органів влади, фактична вимушеність до заробляння коштів. Неналежне й недостатнє фінансування діяльності органів публічної адміністрації є чинником, що безпосередньо впливає на специфіку надання адміністративних послуг, зокрема, на їх цілісність чи подрібненість, розміри плати, прозорість механізму оплати. Відсутність в органі, що надає адміністративні послуги, необхідного обсягу коштів для нормальної діяльності змушує шукати інші шляхи фінансування. Тягар витрат покладається на нелегальні або напівлегальні побори зі споживачів адміністративних послуг.

Проблема оплати адміністративних послуг значною мірою залежить від порядку формування та наповнення Державного бюджету, що складається із загального та спеціального фондів. Останні роки, більшість коштів за адміністративні послуги спрямовувалася до загального фонду державного бюджету, де вони фактично «розчиняються». Відтак у суб'єктів надання адміністративних послуг не вистачає ресурсів на належне надання послуг. Це вважається однією з причин, чому органи влади зацікавлені у наданні додаткових «платних послуг», кошти за які більшою мірою виконують компенсаційну функцію. Наприклад, у структурі оплати паспорта громадянина України для виїзду за кордон – 170 гривень – це державне мито, що спрямовується до загального фонду Державного бюджету. А для компенсації витрат за бланк паспорта і за «оформлення і видачу паспорта...» з громадян стягуються додаткові кошти (це окремо 120 грн і 87,15 грн) на підставі згаданої постанови Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. № 1098. До речі, такий підхід подвійної оплати адміністративної послуги вже визнаний неправомірним рішенням Верховного Суду України від 03 грудня 2013 р. Але переважна більшість платних послуг не захищені у державному бюджеті від використання коштів на інші цілі.

На практиці завдяки затвердженню Кабінетом Міністрів України перелікам платних послуг виникають фактично нові адміністративні послуги із не контрольованими державою й не виправдано великими зборами за них.

Можна запропонувати кілька шляхів розв'язання проблем з оплатою адміністративних послуг. Насамперед є доцільними розробка і впровадження нового систематизованого законодавства. Такий закон можна назвати законом «Про адміністративний збір» (далі – закон). Він повинен систематизувати положення усіх чинних сьогодні нормативно-правових актів: як законів (у т. ч. і Декрету Кабінету Міністрів України «Про державне мито»), так і підзаконних нормативно-правових актів. У ньому має бути максимально повно врегульовано порядок оплати та розміри адміністративних зборів. У законі варто визна-

чити функції адміністративного збору, принципи встановлення та стягнення адміністративного збору.

Але насамперед треба дати чітке законодавче визначення поняття та видів адміністративного збору. При цьому адміністративний збір можна визначити як різновид обов'язкового платежу, що сплачується суб'єктом звернення за надання йому адміністративної послуги, у зв'язку з отриманням ним спеціальної індивідуальної вигоди – створенням умов для реалізації (набуття) права, зміни чи припинення права, виконання обов'язку. Адміністративний збір не є податком.

Доцільно розмежувати державний адміністративний збір і муніципальний адміністративний збір, залежно від суб'єкта надання адміністративної послуги. При цьому розміри адміністративного збору за муніципальні адміністративні послуги можуть визначатися конкретними органами місцевого самоврядування, у межах, встановлених Верховною Радою України.

Адміністративний збір має встановлюватися насамперед з метою повного або часткового відшкодування державі та/або громаді витрат на надання адміністративної послуги. У виняткових випадках, при наданні адмінпослуг, пов'язаних з економічною чи іншою діяльністю, що потребує особливого узгодження з публічними інтересами, адміністративний збір може встановлюватися також з метою отримання додаткових публічних доходів.

Державна політика щодо встановлення, сплати та використання адміністративного збору повинна базуватися на принципах: верховенства права; законності; рівності усіх перед законом; обґрунтованості встановлення розмірів адміністративного збору та прозорості; цільового використання адміністративного збору.

Адміністративний збір в ідеалі має встановлюватися у фіксованому розмірі та визначатися в національній грошовій одиниці України – гривні. Хоча враховуючи нестабільність економіки України, особливо у кризовий 2014 р., прийнятним є варіант встановлення розмірів адміністративного збору у «прив'язці» до мінімальної заробітної плати.

При запровадженні нових платних адміністративних послуг і перед встановленням розміру адміністративного збору суб'єкт, відповідальний за надання даного виду адміністративних послуг, має скласти прогнозований перелік витрат (калькуляцію).

Метою затвердження переліку витрат (калькуляції) є компенсація витрат на надання адміністративної послуги; або забезпечення прозорості дотацій для надання адміністративних послуг певного виду, якщо витрати на надання адміністративної послуги компенсуються частково.

При цьому витрати на надання адміністративної послуги мають складати: 1) прямі матеріальні витрати (вартість матеріалів); 2) прямі витрати на оплату праці працівників, задіяних у наданні адміністративної послуги протягом визначеного періоду часу; 3) інші прямі витрати (послуги зв'язку тощо).

Складнішим є питання, чи включати до складу витрат непрямі витрати: оплата комунальних послуг, оренди приміщення, зносу основних засобів та нематеріальних активів (амортизації). Як видається, принаймні з витратами на

приміщення (на оренду тощо) треба бути обережними, адже тоді вартість адмінпослуги буде дуже різнитися від міста та регіону. Зрештою саме інвестиція у базову інфраструктуру (приміщення тощо) мала б бути внеском влади і не вимагатися для покриття від отримувачів адміністративних послуг.

Розміри адміністративних зборів мають періодично переглядатися.

Базовим критерієм визначення розміру адміністративного збору має бути часткове або повне відшкодування державі або громаді витрат на надання адміністративних послуг, тобто фактично критерій собівартості.

Розмір адміністративного збору за надання державної адміністративної послуги певного виду має бути однаковим, незалежно від фактичної собівартості у конкретній адміністративно-територіальній одиниці. Тобто розміри адміністративних зборів повинні базуватися на середніх витратах, необхідних для надання адміністративних послуг.

Підвищений розмір адміністративного збору може встановлюватись у випадку прискореного (термінового) надання адміністративної послуги. Але такий підхід допустимий лише у разі, коли звичайний (ординарний) строк надання адміністративних послуг є обґрунтованим.

Адміністративний збір за виготовлення та видачу дублікатів документів, на яких оформляються результати надання адміністративних послуг, витягів і виписок, повинні ґрунтуватися на вартості бланків відповідних документів та витрат часу персоналу, який надає такі послуги. Для зручності такі розміри можуть бути встановлені універсально – наприклад, у відсотковому вираженні до «основної» адміністративної послуги чи взагалі як єдиний платіж для всіх типів дублікатів і копій ліцензій, дозволів, сертифікатів.

Законодавство повинно надати можливість справляти з суб'єкта звернення кошти на витрати, зумовлені індивідуальними запитами суб'єкта звернення: витрати на поштові пересилання чи кур'єрську доставку документів. Підхід відмови від контакту суб'єкта звернення з суб'єктом надання адміністративних послуг чи центром надання адміністративних послуг при видачі результату адміністративної послуги може бути обраний і як основний у державній політиці. Тоді витрати на поштові пересилання повинні включатися до загального розрахунку адміністративного збору. Такий підхід має і суттєвий антикорупційний ефект.

Закон «Про адміністративний збір» повинен містити у додатку-переліку перелік розмірів адміністративного збору за конкретні адміністративні послуги, що користуються найбільшим попитом серед громадян, тобто за «базові» адміністративні послуги (це послуги у сфері реєстрації актів громадянського стану, паспортні послуги, реєстрація місця проживання, реєстрація транспортних засобів і видача посвідчень водія, реєстрація прав на нерухоме майно та земельних ділянок).

У чітко визначених Законом випадках і межах розміри плати (адміністративного збору) за державні адміністративні послуги можуть встановлюватися актами Кабінету Міністрів України, а за муніципальні адміністративні послуги – актами відповідних місцевих рад. Упорядкування розмірів адміністративного збору за конкретні адміністративні послуги може здійснюватися поетапно.

но, шляхом затвердження відповідних переліків-додатків до закону «Про адміністративний збір».

У цьому законі необхідно закріпити і порядок та способи сплати адміністративного збору. Адміністративний збір, за загальним правилом, має вноситись суб'єктом звернення один раз перед або одночасно з поданням заяви та необхідних документів для отримання адміністративної послуги.

Адміністративний збір може сплачуватися двома платежами, якщо розмір плати за надання адміністративної послуги є значним, а повноваження суб'єкта надання адміністративних послуг щодо надання адміністративної послуги має дискреційний характер. Тоді збір може сплачуватися так: спочатку сплата авансового платежу перед або одночасно з поданням заяви для отримання адміністративної послуги, який має покривати витрати на адміністративне провадження; потім сплата залишку збору у разі прийняття позитивного для суб'єкта звернення рішення.

Дуже важливо врегулювати питання цільового використання коштів, що надходять від сплати адміністративного збору. Розподіл адміністративного збору має передбачати забезпечення належної фінансової спроможності суб'єктів надання адміністративних послуг – безпосередніх суб'єктів надання послуг за рахунок коштів, отриманих в якості адміністративного збору. Тобто порядок використання адміністративного збору повинен ґрунтуватися на принципі цільового використання коштів, які спрямовуються на відшкодування державі/громаді, а точніше – уповноваженими ними суб'єктами витрат на надання адміністративної послуги, зокрема, на забезпечення належного організаційного та матеріально-технічного функціонування суб'єкта надання адміністративних послуг, а також покращення його роботи. Саме тому адміністративний збір має зараховуватися до спеціального фонду державного бюджету і «прив'язуватися» до суб'єкта надання адміністративної послуги.

У випадку, якщо розмір адміністративного збору встановлюється з метою отримання додаткових публічних доходів, він має розподілятися на кошти, що використовуються на покриття витрат суб'єкта надання послуг (через зарахування до спеціального фонду державного бюджету), а також кошти, що зараховуються до загального фонду державного та/або місцевих бюджетів.

Суб'єкти надання адміністративної послуги зобов'язані регулярно готувати та оприлюднювати фінансові звіти, де повинна бути зазначена інформація про: зібрані у вигляді адміністративного збору кошти і про їх використання.

Прийняття і впровадження закону «Про адміністративний збір» сприятиме зростанню надходжень до державного бюджету, як через приведення зборів за більшість нині безоплатних адміністративних послуг до обґрунтованих розмірів, так і завдяки прозорішому адмініструванню таких коштів. Урешті, це повинно вплинути і на покращення якості адміністративних послуг.

Тимошук В. П. До питання оплати адміністративних послуг

Стаття присвячена проблематиці оплати адміністративних послуг. Зокрема, визначаються існуючі проблеми з оплатою адміністративних послуг, а також їх причини, в тому числі хаотичний розвиток законодавства, формальна безоплатність багатьох адмі-

ністративних послуг, бюджетне недофінансування адміністративних органів. Автором пропонується розробка і впровадження нового систематизованого законодавчого акта, який би впорядкував відносини щодо визначення та порядку стягнення плати за адміністративні послуги (адміністративного збору). Зокрема, мають бути врегульовані чіткі критерії платності або безоплатності адміністративних послуг, порядок визначення конкретних розмірів адміністративного збору за адміністративні послуги, порядок сплати відповідних коштів та їх використання.

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

Тимошук В. П. К вопросу об оплате административных услуг

Публикация посвящена проблематике оплаты административных услуг. В частности, определяются существующие проблемы с оплатой административных услуг, а также их причины, в том числе хаотическое развитие законодательства, формальная бесплатность многих административных услуг, бюджетное недофинансирование административных органов. Автором предлагается разработка и внедрение нового систематизованного законодательного акта, который бы упорядочил отношения по определению и порядку внесения платы за административные услуги (административного сбора). В частности, должны быть урегулированы четкие критерии платности или бесплатности административных услуг, порядок определения конкретных размеров административного сбора за административные услуги, порядок оплаты соответствующих средств и их использования.

Ключевые слова: административные услуги, плата за административные услуги, административный сбор.

Tymoshchuk V. P. On the issue of administrative services' payment

The article highlights such an aspect of administrative services' problems as the issues of their payment by citizens and enterprises. In particular, the article determines current problems of administrative services' payment, including opacity of payment process from one side, and lack of public administration resources on a proper administrative services' delivery from the other side.

The article determines the main reasons of problems of administrative services' payment, including a chaotic development of legislation, formally free delivery of most administrative services (that causes illegal fees), budget underfunding of administrative authorities and their orientation on their own «making» money.

To solve these problems it is offered development and implementation of the new systematic legislative act that would regularize determination and order of administrative services' payment (administrative fee). The new legislation must regulate clear criteria of pay/free administrative services, the order of determination of services' cost, the order of payment for these services and using income from them.

It is also suggested to determine an administrative fee depending on the self cost of the specific administrative services' delivery. Moreover it is offered to direct costs from administrative services to specific funds of budgets and not to general fund of state or local budget. This rule and costs' conjunction to administrative services' providers will allow an improvement of motivation of qualitative administrative services' delivery and provision of administrative services' providers with all necessary resources.

The reform of administrative services' payment must help to minimize corruption in this sphere and improve administrative services quality.

Key words: administrative services, payment of administrative services, administrative fee.