

Інформаційна довідка
щодо порівняння розмірів плати за надання
адміністративних послуг, які пропонується встановити
проектом Закону «Про адміністративний збір» (реєстр. № 4380 від
16.11.2020), із розмірами плати за вказані послуги, визначеними чинним
законодавством*

Вступ. Законом України «Про адміністративні послуги» закріплено імперативну норму про обов'язкове визначення плати за надання адміністративних послуг (адміністративного збору) законом.

Розмір плати за надання адміністративної послуги (адміністративного збору) визначається з урахуванням її соціального та економічного значення, однак уніфікованого законодавчого акта щодо порядку та особливостей обрахунку і сплати адміністративного збору з моменту набрання чинності Законом «Про адміністративні послуги» досі не прийнято. У зв'язку з цим, проект Закону «Про адміністративний збір» (реєстр. № 4380 від 16.11.2020) (далі – законопроект) має на меті впорядкувати відносини у сфері плати за надання адміністративних послуг.

Основна частина. У законопроекті визначено, що розміри адміністративного збору за базові адміністративні послуги визначаються в Додатку до цього Закону. Розміри адміністративного збору за інші адміністративні послуги визначаються законом, або в передбачених законом випадках, – Кабінетом Міністрів України.

Відповідно до Розділу II законопроекту порядок визначення розмірів адміністративного збору передбачає:

1) встановлення розміру адміністративного збору на основі розрахунків переліку витрат на надання адміністративної послуги (собівартості);

2) затвердження центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері надання адміністративних послуг, порядку визначення переліку витрат на надання адміністративної послуги (собівартості) та його застосування для визначення розміру адміністративного збору;

3) однаковість адміністративного збору, незважаючи на наявну різницю у собівартості надання адміністративної послуги в різних адміністративно-територіальних одиницях;

4) застосування 75 % розміру адміністративного збору за надання адміністративних послуг в електронній формі від розміру адміністративного збору за відповідну адміністративну послугу, що надається в паперовому вигляді та / або при фізичному зверненні за такою послугою;

5) мінімальний розмір адміністративного збору – не менше 20 гривень;

6) сплату підвищеного розміру адміністративного збору в певних випадках.

Щодо аналізу положень законопроекту в частині запропонованого підходу до визначення собівартості платних адміністративних послуг у порівнянні з існуючою практикою (із погляду переваг і недоліків), у тому числі

щодо критеріїв визначення платності або безоплатності адміністративних послуг, а також щодо узгодженості положень законопроекту із чинним законодавством, зазначимо таке.

За критерієм платності адміністративні послуги поділяються на платні й безоплатні. Так, наприклад, Закон про державні збори Фінляндії¹ визначає критерії платності та безоплатності адміністративних послуг. Відповідно до цих критеріїв безоплатними є:

1) результати послуг, які не можна вважати спрямованими безпосередньо на окрему особу, компанію тощо;

2) послуги, метою яких є надання блага, що забезпечує засоби до існування;

3) поради, інструкції, вказівки та інформація органу влади, якщо понесені лише незначні витрати.

В Україні основні підходи до визначення плати за надання адміністративних послуг врегульовані у статті 11 Закону України «Про адміністративні послуги» (далі – Закон). Так, при наданні адміністративних послуг справляється плата (адміністративний збір) лише у випадках, прямо передбачених законами. Відповідно до частини третьої статті 11 Закону розмір плати за надання адміністративної послуги (адміністративного збору) і порядок її справляння визначаються законом з урахуванням її соціального та економічного значення.

Зокрема, надання адміністративних послуг у сфері соціального забезпечення громадян здійснюється на безоплатній основі. Так, адміністративні послуги, передбачені Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та іншими законами у відповідній сфері надаються на безоплатній основі. Також плата не справляється, наприклад, за державну реєстрацію змін до відомостей про юридичних осіб, окремих громадських формувань та профспілкових організацій (змін до установчих документів), фізичних осіб-підприємців у низці випадків, передбачених статтею 36 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань»); за надання дозволів, погоджень і висновків у сфері охорони культурної спадщини (стаття 6¹ Закону України «Про охорону культурної спадщини») тощо.

Ці випадки, а також передбачена статтею 11 Закону безоплатність внесення відомостей до реєстрів, інших інформаційних баз, що використовуються для надання адміністративних послуг та є їх складовою, не враховано у статті 7 законопроекту. Натомість, законопроект передбачає застосування загального підходу, відповідно до якого всі адміністративні послуги є платними для суб'єкта звернення, а витрати на забезпечення функціонування державних реєстрів та інших інформаційних технологій, на відміну від Закону, пропонується зараховувати до собівартості витрат на адміністративні послуги.

¹ Valtion maksuperustelaki. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1992/19920150#L2>

Такий підхід є дискусійним з огляду на окремі аспекти, а саме: суб'єкти звернень сплачують податки, на які утримуються державні органи; окремі послуги є вимушеною необхідністю і не залежать від волі людини; окремі послуги сприяють розвитку економіки чи розвитку громадянського суспільства або за собівартістю не потребують значних витрат часу та інших ресурсів і не виправдовують понесених витрат державним органом. Отже, критерії безоплатності, передбачені законопроектом, доцільно доопрацювати й узагальнити за окремими категоріями замість простого перерахування конкретного виду адміністративних послуг, що надаються на безоплатній основі.

Щодо пропонованого у законопроекті підходу до розрахунку витрат на надання адміністративної послуги (собівартості), слід зазначити, що відповідно до статті 11 Закону розмір плати за надання адміністративної послуги (адміністративного збору) і порядок її справляння визначаються законом з урахуванням її соціального та економічного значення. Методикою визначення собівартості платних адміністративних послуг, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 27.01.2020 року № 66 (далі – Методика), регламентовані підходи до розрахунку планової собівартості платних послуг, які надаються адміністративними органами. На відміну від пропонованого законопроектом основного критерію визначення розміру адміністративного збору (часткова або повна компенсація державі та/або громаді витрат на надання адміністративної послуги), собівартість відповідно до пункту 10 Методики розраховується на підставі норми часу на надання всіх етапів адміністративної послуги та вартості розрахункової калькуляційної одиниці часу – однієї людино-години (людино-дня). Базою для формування вартості калькуляційної одиниці часу є економічно обґрунтовані показники фактичних витрат за даними фінансової звітності за попередній рік. Відповідно до пункту 3 Методики до складу собівартості адміністративної послуги входять: прямі матеріальні витрати; прямі витрати на оплату праці та відрахування на соціальні заходи; інші прямі витрати; непрямі витрати (праця адміністративного й технічного персоналу; оплата тепло-, водопостачання і водовідведення, електроенергії; оренда будівлі (приміщення); послуги з охорони та пожежної охорони приміщень, в яких надаються адміністративні послуги; знос основних засобів і нематеріальних активів (амортизація)).

Крім того, статтями 41, 51 Закону України «Про адміністративну процедуру» і статтею 9 Закону передбачено обов'язок адміністративного органу забезпечити: безоплатне одержання заявниками в достатній кількості бланків заяв та інших документів, необхідних для звернення; безоплатний віддалений доступ у режимі реального часу до всіх матеріалів справи, що зберігаються в електронній формі; безоплатний віддалений доступ до власних інформаційних систем та електронних баз даних (реєстрів), що містять інформацію, необхідну для надання адміністративних послуг; безоплатне отримання ряду документів або інформації без участі суб'єкта звернення. Натомість, із тексту законопроекту незрозуміло, чи відповідні витрати виключені з розрахунку собівартості послуги.

З огляду на те, що відповідні питання не регламентуються законопроектом, а перелік витрат і порядок їх визначення мають

встановлюватися центральними органами виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики щодо надання конкретної адміністративної послуги / центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері надання адміністративних послуг, вбачається висока ймовірність порушення принципу правової визначеності.

Законопроектом також не передбачені випадки зменшення розміру адміністративного збору, окрім подання документів в електронній формі, що не корелюється з підходом, визначеним, наприклад, у статті 34 чинного Закону України «Про державну реєстрацію речових прав та їх обтяжень». Натомість, пропонується підвищений розмір збору за терміновість. Водночас, класифікація випадків підвищеного розміру адміністративного збору не відповідає, зокрема, регулюванню у сфері державної реєстрації речових прав та їх обтяжень, де більшість послуг надається в день надходження заяви (стаття 34 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав та їх обтяжень»).

Так, наприклад, згідно із Законом про державні збори Фінляндії щодо визначення розміру оплати орган, що надає відповідну послугу, уповноважений стягнути суму загалом нижче собівартості виконання послуги або взагалі не стягувати, якщо для цього є обґрунтована причина, пов'язана зі здоров'ям та медичним обслуговуванням замовника послуги, іншими соціальними питаннями, правосуддям, охороною навколишнього природного середовища, освітньою діяльністю чи загальною культурною діяльністю або з інших прирівняних причин. За загальним принципом, надання послуги не повинно призвести до більших витрат замовника, ніж це вимагається для належного рівня якості послуги.

Висновки. Порівняння розмірів плати за надання адміністративних послуг, що пропонується встановити законопроектом, із розмірами плати за вказані послуги, визначеними чинним законодавством України, дає підстави відзначити таке. Основним критерієм визначення розміру адміністративного збору в законопроекті є часткова або повна компенсація державі та/або громаді витрат на надання адміністративної послуги. Натомість, у чинному законодавстві адміністративний збір визначено на підставі розрахунку норми часу на надання всіх етапів адміністративної послуги та вартості розрахункової калькуляційної одиниці часу – однієї людино-години (людино-дня). Відмінним є й те, що в чинному законодавстві щодо адміністративних послуг чітко прослідковується соціальна складова, зокрема встановлено звільнення від оплати ряду послуг для соціально незахищених категорій населення, зменшено розміри адміністративного збору в окремих випадках для певних категорій осіб або ж передбачено надання цих послуг за рахунок державного чи місцевого бюджетів тощо.

Водночас, як засвідчив порівняльний аналіз, майже 70 послуг, які нині є безоплатними, у законопроекті віднесені до платних, при цьому обґрунтування такого підходу відсутнє.

Окремі назви адміністративних послуг потребують уточнення або ж вилучення у зв'язку з некоректністю формулювань чи змінами чинного законодавства, відповідно до яких скасовані вимоги про надання таких послуг.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*