

Муза О. В.,

доктор юридичних наук, старший науковий співробітник,
професор кафедри публічного та міжнародного права
Київського національного економічного університету
імені Вадима Гетьмана
ORCID: 0000-0003-0869-2542

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ЗБІР ЯК ПЛАТА ЗА НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ: ПЕРСПЕКТИВИ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Анотація. Стаття присвячена аналізу сучасного стану та перспектив законодавчого регулювання адміністративного збору як плати за надання адміністративних послуг в Україні. Зазначено, що реалізація законів України «Про адміністративні послуги» та «Про адміністративну процедуру» закріпила розвиток «сервісної» моделі публічного управління, орієнтованої на людиноцентризм і забезпечення прав приватних осіб. Автор підкреслює, що адміністративні послуги є ключовим елементом адміністративної процедури, а плата за їх надання має встановлюватися на чітких, справедливих і уніфікованих засадах.

У статті наведено приклади законодавчого регулювання надання окремих видів адміністративних послуг, в якому визначено порядок справляння адміністративного збору, що свідчить про фрагментарність регулювання і відсутність єдиних підходів до визначення розмірів плати за надання адміністративних послуг та підстав звільнення від неї. Проаналізовано проєкт Закону «Про адміністративний збір» (№ 4380), який спрямований на систематизацію норм у цій сфері. Автором визначено недоліки цього законопроекту, зокрема, нечіткість критеріїв класифікації адміністративних послуг, надання Кабінету Міністрів України повноваження встановлювати в окремих випадках розміри адміністративних зборів, відсутність єдиних соціальних критеріїв звільнення від сплати адміністративного збору та ризики комерціалізації сфери надання адміністративних послуг.

Зроблено висновок про необхідність прийняття комплексного та узгодженого закону про адміністративний збір, що забезпечуватиме правову визначеність, доступність адміністративних послуг, їх справедливую собівартість та баланс між інтересами держави й приватних осіб. Наголошено на важливості поступового удосконалення законодавчого регулювання даної сфери, врахування соціальної функції інституту адміністративних послуг і продовження курсу на цифровізацію публічного управління.

Ключові слова: адміністративний збір, адміністративні послуги, суб'єкт владних повноважень, орган виконавчої влади, особа, адміністративна процедура.

Muza O. V. Administrative fee as a payment for the provision of administrative services: prospects of legislative regulation

Abstract. The article is devoted to the analysis of the current state and prospects of legislative regulation of the administrative fee as a payment for the provision of administrative services in Ukraine. It's noted that the implementation of the Laws of Ukraine «On Administrative Services» and «On Administrative Procedure» has consolidated the development of a «service -based» model of public administration focused on human-centeredness and the ensuring of private individuals' rights. The author emphasizes that administrative services are a key element of the administrative procedure, and the payment for their provision should be established on clear, fair and unified principles.

The article provides examples of legislative regulation of certain types of administrative services, which determines the procedure for charging an administrative fee. This demonstrates the fragmented nature of the legislation and the lack of unified approaches of determining the amount of payment for administrative services and the grounds for exemption from such payment. The draft Law «On Administrative Fee» (No. 4380), aimed at systematizing the norms in this area, is analyzed. The author identifies the shortcomings of this draft law, including unclear criteria for classifying administrative services, granting the Cabinet of Ministers of Ukraine



the power to set the amounts of administrative fees, the absence of uniform social criteria for exemption from payment, and the risk of commercialization of the sphere of administrative services.

It's concluded that there is a need to adopt a comprehensive and consistent Law «On Administrative Fee» that would ensure legal certainty, accessibility of administrative services, their fair cost, and a balance between the interests of the state and private individuals. The article emphasizes the importance of gradually improving legislative regulation in this area, taking into account the social function of administrative services, and continuing efforts toward the digitalization of public administration.

Key words: *administrative fee, administrative services, public of authority, executive body, person, administrative procedure.*

Постановка проблеми. Реалізація Закону України «Про адміністративні послуги» [1] в різних сферах публічного адміністрування переконливо свідчить про правильно обраний державою курс на побудову в Україні «сервісного» публічного управління.

Якісне законодавче регулювання відносин між суб'єктами публічно-управлінських функцій та приватними особами з питань забезпечення реалізації прав, свобод та законних інтересів останніх є провідною ідеєю сучасного адміністративного права, що у повній мірі відтворює принцип людиноцентризму та соціально обумовленого характеру публічного управління.

На розвиток інституту адміністративних послуг впливає Закон України «Про адміністративну процедуру» [2]. «Надання адміністративних послуг підпорядковане принципам і загальним засадам правового регулювання адміністративної процедури. Тобто у процесі надання адміністративних послуг одночасно застосовуються норми законів України «Про адміністративну процедуру» та «Про адміністративні послуги» [3, с. 348].

Адміністративне провадження як базова категорія адміністративної процедури складає сукупність адміністративних справ сприяльного або втручального характеру, до яких включено також справи про надання адміністративних послуг. «Адміністративні послуги є однією з найважливіших адміністративних процедур. Тобто, держава повинна засобами адміністративної процедури створювати належні організаційно-правові умови для надання державних управлінських послуг.» [4, с. 98]

Метою цієї статті є аналіз сучасного стану та перспектив законодавчого регулювання адміністративного збору як плати за надання адміністративних послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика надання адміністратив-

них послуг є предметом наукових досліджень О.Ф. Андрійко, В.М. Бевзенка, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, С.Г. Стеценка, В.П. Тимощука та ін. Автори у наукових працях характеризують сучасний стан надання адміністративних послуг, визначають особливості їх надання у різних сферах публічного адміністрування. Разом з тим, з прийняттям Закону України «Про адміністративні послуги» на законодавчому рівні досі не вирішено питання щодо законодавчого регулювання єдиного порядку визначення розмірів адміністративного збору за надання різних видів адміністративних послуг.

Виклад основного змісту. Інститут адміністративних послуг найбільш повніше відображає сучасний стан забезпечення реалізації прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб у публічному управлінні.

Статтею 11 Закону України «Про адміністративні послуги» визначено адміністративний збір як плату за надання адміністративних послуг. Розмір адміністративного збору і порядок його справляння визначаються законом [1]. Однак наведене формулювання і призвело до труднощів визначення розмірів адміністративного збору на рівні єдиного закону та тривалий у часі законотворчий процес у цій сфері.

Надання адміністративних послуг може здійснюватися на платній або безоплатній основі.

З приводу платності адміністративної послуги та до появи базового законодавчого акта у 2012 році видатний учений В.Б. Авер'янов справедливо зауважував: «якщо звернення за якоюсь послугою є відповідно до законодавства безумовним обов'язком приватної особи (наприклад, одержання паспорта), а не предметом її вибору (наприклад, одержання ліцензії), то така послуга має надаватись державою безо-

платно (включаючи видачу правовстановлюючого документа). Але у будь-якому випадку розмір оплати не повинен суттєво перевищувати вартість реальних витрат держави на надання виконавських послуг.» [5, с. 380]

У науковій літературі зазначають, що «плата за адміністративні послуги виконує щонайменше дві функції: 1) компенсаційна – тобто відшкодування принаймні частини витрат пов'язаних з наданням адміністративної послуги; 2) регулятивна, тобто стримування осіб від звернення за отриманням адміністративної послуги без дійсної потреби. <...> В будь-якому випадку також важливо, для дотримання принципу доступності адміністративних послуг, забезпечити, щоб розмір плати (збору) за адміністративну послугу не був перешкодою у зверненні за такою послугою у випадку дійсної потреби» [6, с. 179].

У контексті актуалізації розмірів плати за адміністративні послуги експерти вказують, що центри надання адміністративних послуг не мають на меті заробляння коштів чи отримання прибутку. Центри надання адміністративних послуг – це насамперед публічні сервісні інституції. Проте співвідношення надходжень від адміністративного збору (плати за адміністративні послуги) із видатками на підтримання системи можуть впливати на сталість центрів надання адміністративних послуг і їх розвиток, якість послуг [7, с. 18].

У зв'язку з тим, що Верховною Радою України не прийнято спеціального закону про адміністративний збір, розміри плати за надання адміністративних послуг визначено у спеціальних законодавчих актів, що регулюють порядок надання різних видів адміністративних послуг.

Наприклад, у статті 34 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» встановлено розміри плати за проведення реєстраційних дій та за надання інформації з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно. Такі розміри обраховуються у коефіцієнтному співвідношенні до прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Цим же Законом передбачено випадки, коли адміністративний збір не справляється, та визначено категорії осіб, які

звільнені від сплати адміністративного збору під час проведення державної реєстрації речових прав [8]. Статтею 41 Закону України «Про Державний земельний кадастр» встановлено плату за внесення відомостей до Державного земельного кадастру, внесення змін до них, надання відомостей з Державного земельного кадастру, яка також прив'язана до прожиткового мінімуму для працездатних осіб [9]. Статтею 14 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» встановлено плату за видачу ліцензії, яка обраховується у відсотковому відношенні до розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, що діє на день прийняття рішення про видачу ліцензії [10].

Наведені приклади законодавчого регулювання порядку плати за надання адміністративних послуг свідчать про різноплановість визначення порядку розрахунку розмірів адміністративного збору та умов звільнення від його сплати. Це вказує на необхідність прийняття окремого законодавчого акта про адміністративний збір. У результаті на законодавчому рівні має відбутися уніфікація порядку визначення розмірів плати за надання адміністративних послуг, чітке розмежування їх платності чи безоплатності, встановлення єдиного переліку осіб, які звільнені від плати адміністративного збору. Системне удосконалення законодавчого регулювання відносин з надання адміністративних послуг має сприяти не лише правовій визначеності категорії «адміністративний збір», але й гарантувати приватним особам справедливий підхід для їх отримання, враховуючи інституційні та організаційно-правові спроможності суб'єктів надання адміністративних послуг.

Цифровізація управлінських послуг та продовження процесу інтеграції електронних інформаційних систем з метою ефективного та швидкого надання адміністративних послуг є ключовим завданням розвитку публічного управління в Україні. Законом України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» визначено порядок надання електронних публічних послуг. Так, публічні (електронні публічні) послуги можуть надаватися на платній основі у випадках, передбачених законом. Не допускається

встановлення платності публічних (електронних публічних) послуг, надання яких на безоплатній основі встановлено законом [11].

У Верховній Раді України зареєстровано проєкт Закону України «Про адміністративний збір» (реєстраційний № 4380 від 16.11.2020 року; далі по тексту – Проєкт № 4380), який розроблено з метою впорядкування відносин у сфері плати за надання адміністративних послуг, забезпечення прозорості цих відносин, а також для підтримання сталого та якісного надання адміністративних послуг за рахунок обґрунтованих розмірів адміністративного збору [12].

З огляду на поставлену мету даної статті вважаємо за доцільне висловити зауваження до вищенаведеної законопроектної ініціативи.

1. Проєктом № 4380 виокремлено такий вид адміністративної послуги як «*базова адміністративна послуга*», що фактично уже використовується в управлінській практиці. Для визначення такого виду адміністративної послуги пропонується така її ознака як «набуття, зміна чи припинення прав та/або обов'язків для усіх фізичних та юридичних осіб або їх значної кількості» [12]. Однак сполучення слів «*значної кількості*» навряд чи сприятиме чіткому поділу адміністративних послуг на базові та небазові (інші) адміністративні послуги. З тексту Проєкту № 4380 випливає, що пропонується класифікація необхідна виключно для визначення розмірів плати за адміністративні послуги і не охоплює, передбачених у науковій літературі, інших видів або критеріїв класифікації видів адміністративних послуг.

2. Встановлення розмірів адміністративного збору пропонується у три способи:

1) розміри адміністративного збору за базові адміністративні послуги визначаються у Додатку до Проєкту № 4380;

2) розміри адміністративного збору за інші адміністративні послуги, тобто небазові, визначаються законом, тобто нормами спеціальних законодавчих актів, що регулюють надання адміністративних послуг;

3) розміри адміністративного збору за інші адміністративні послуги у передбачених законом випадках можуть визначатися Кабінетом Міністрів України.

Спершу слід зауважити, що у положенні пункту 1 частини другої статті 92 Конституції України закріплено правило про встановлення податків і зборів виключно законами України [13], тобто наділення Кабінету Міністрів України повноваженням визначати розміри адміністративного збору за окремі адміністративні послуги прямо суперечить нормам Конституції.

Пропоновані правила визначення розмірів адміністративних зборів передбачає одночасне існування різних рівнів нормативно-правового регулювання, що може викликати формування неоднакової управлінської практики з питань визначення розмірів адміністративних зборів залежно від суб'єкта їх встановлення – Верховною Радою України чи Кабінетом Міністрів України. Це частково нівелює ідею Проєкту № 4380 як законодавчого акта, який має на меті врегулювати єдиний порядок визначення розмірів адміністративного збору.

3. У частині другій статті 5 Проєкту № 4380 передбачено, що «у виняткових випадках передбачених законом, при наданні адміністративних послуг, пов'язаних з економічною діяльністю, що потребує особливого узгодження з публічними інтересами, адміністративний збір може визначатися також з *метою отримання додаткових публічних доходів*» [12]. Таке законодавче положення не узгоджується з ідеями «сервісного» публічного управління та призначенням інституту адміністративних послуг у публічному управлінні: державно-управлінська діяльність, яка спрямована на забезпечення реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина, не може носити комерційний (підприємницький) характер.

4. Законопроект, що аналізується, не містить переліку категорій суб'єктів звернення для отримання адміністративної послуги, які будуть звільнені від сплати адміністративного збору, або яким може бути призначена компенсація сплаченого адміністративного збору. Вирішити це питання пропонується у нормах спеціальних законодавчих актів. З такою новелою не можна погодитися, оскільки законодавчо повинен бути передбачений уніфікований підхід щодо звільнення осіб від

сплати адміністративного збору. У випадку прийняття Проекту № 4380 може скластися ситуація, коли у майбутньому законодавець по-різному у спеціальних законодавчих актах визначатиме критерії звільнення отримувачів адміністративних послуг від сплати адміністративного збору, що може призвести до появи необґрунтованих обмежень або дискримінації.

Додатково пропонується наділити органи місцевого самоврядування правом 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 [12]. Відповідна практика запозичена з податкового законодавства в частині встановлення органами місцевого самоврядування податкових пільг зі сплати місцевих податків та зборів. Однак з іншої сторони наведена пропозиція може призвести до появи різної практики в територіальних громадах щодо звільнення від сплати адміністративного збору, неправомірного застосування дискреційних повноважень та встановлення необґрунтованих переваг для окремих категорій осіб.

5. Найбільше суперечностей викликає пропонування методика визначення розміру адміністративного збору:

—*по-перше*, розмір адміністративного збору запропоновано визначати у твердому грошовому розмірі, тобто відв'язати від прожиткового мінімуму для працездатних осіб як розрахункової одиниці. Водночас варто нагадати, що у сфері законодавства про соціальні стандарти вже тривалий час триває дискусія щодо запровадження нової базової розрахункової величини – умовної грошової одиниці та її системного застосування у різних видах правовідносин;

—*по-друге*, більш чіткої визначеності потребує порядок обрахунку розмірів консульського збору у разі надання адміністративних послуг за кордоном. Функціонування консульських установ може потребувати розбіжний розмір витрат на надання консуль-

ських (адміністративних) послуг;

—*по-третьє*, розмір адміністративного збору планується визначати на основі розрахунків переліку витрат на надання адміністративної послуги (додатково див. діючу Методику визначення собівартості платних адміністративних послуг [14]). Однак за такого підходу виникатиме постійна необхідність перегляду собівартості адміністративних послуг у зв'язку з інфляційними змінами, підвищенням вартості бланків документів, зростанням витрат на оплату праці працівників, які забезпечують надання адміністративної послуги, та ін.;

—*по-четверте*, покладення на приватних осіб у публічному управлінні тягаря часткового покриття витрат на оплату праці працівників, які забезпечують надання адміністративних послуг, викликає заперечення з огляду на існуючий обов'язок (а не право) держави надавати публічні управлінські послуги;

—*по-п'яте*, здійснити достовірний розрахунок витрат на надання однієї і тієї ж адміністративної послуги в різних адміністративно-територіальних одиницях є неможливим з огляду на різницю витрат щодо її надання;

—*по-шосте*, закріплення у Додатку до Проекту № 4380 розмірів адміністративного збору за надання базових адміністративних послуг у твердій грошовій сумі потребує належного обґрунтування. Це стосується і встановлення мінімального розміру адміністративного збору.

Висновки. Перспективи законодавчого регулювання адміністративного збору передбачають прийняття окремого закону про адміністративний збір.

Аналіз законопроектних пропозицій дає підстави стверджувати, що удосконалення законодавства України про адміністративні послуги потребує поступових та обґрунтованих кроків. Закон про адміністративний збір не може бути виключно загальним законодавчим актом: у повній мірі повинні регулюватися всі питання, що пов'язані з порядком сплати та визначення розмірів адміністративного збору.

Оцінка законопроектних змін підтверджує тезу щодо продовження практики одночасно

загального та спеціально-правового регулювання плати за надання адміністративних послуг.

Проект закону про адміністративний збір потребує доопрацювання з метою додержання вимог правової визначеності, гарантування доступності адміністративних

послуг для суб'єктів звернення та встановлення справедливого балансу між витратами на надання адміністративних послуг та обов'язком держави забезпечувати реалізацію прав, свобод та законних інтересів приватних осіб у публічному соціально орієнтованому управлінні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>
2. Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
3. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. О. В. Кузьменко, В. Г. Чорної. Київ : Юрінком Інтер, 2025. 700 с.
4. Муза О. В. Актуальні питання надання базових адміністративних послуг в умовах децентралізації публічної влади в Україні. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2015. № 6. Т. 2. С. 98–101.
5. Авер'янов Вадим Борисович. Вибрані наукові праці. Київ : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. 448 с.
6. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / За заг. ред. В. П. Тимощука. Київ : ФОП Москаленко О.М., 2013. 392 с.
7. Біла книга державної політики у сфері адміністративних послуг. Київ, 2024. 58 с.
8. Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 01.07.2004 № 1952-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15#Text>
9. Закон України «Про Державний земельний кадастр» від 07.07.2011 № 3613-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17#Text>
10. Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02.03.2015 № 222-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19#Text>
11. Закон України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» від 15.07.2021 № 1689-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1689-20#Text>
12. Проект Закону України «Про адміністративний збір». реєстр. № 4380 від 16.11.2020. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/4636>
13. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
14. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг» від 27.01.2010 № 66. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/66-2010-%D0%BF#Text>

Дата першого надходження статті до видання: 20.12.2025

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 23.01.2026

Дата публікації (оприлюднення) статті: 17.04.2026