

УДК 342.9:336

С.Н. Баліна,
кандидат економічних наук,
старший науковий співробітник
О.О. Попова,
кандидат юридичних наук

ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ МВС УКРАЇНИ

У статті порушено актуальні та, водночас, найбільш проблемні аспекти функціонування інституту адміністративних послуг, а саме: формування вартості та фінансового забезпечення надання адміністративних послуг, а також співвідношення зазначених категорій. Розглянуто зміст та особливості таких понять як “фінансове забезпечення”, “матеріально-технічне забезпечення”, “вартість” надання адміністративних послуг. Крім того, проаналізовано особливості правового статусу МВС України як головного розпорядника бюджетних коштів щодо здійснення фінансового забезпечення відповідної діяльності. Також встановлено, що згідно з чинним законодавством України в зазначеній сфері діяльність з надання адміністративних послуг є неприбутковою, оскільки видатки у цій сфері не мають безпосередньої залежності від доходів.

Ключові слова: фінансове забезпечення, матеріально-технічні ресурси, бюджетне призначення, розпорядник бюджетних коштів, бюджетне асигнування, об'єкти права інтелектуальної власності, адміністративні послуги, плата за надання адміністративних послуг.

В статье поднимаются актуальные и наиболее проблемные аспекты функционирования института административных услуг, а именно: формирования стоимости и финансового обеспечения предоставления административных услуг, а также соотношения данных категорий. Рассмотрены содержание и особенности таких понятий, как “финансовое обеспечение”, “материально-техническое обеспечение”, “стоимость” предоставления административных услуг. Кроме того, проанализированы особенности правового статуса МВД как главного распорядителя бюджетных средств по соответствующей деятельности. Также установлено, что в соответствии с действующим законодательством Украины в сфере административных услуг деятельность по их предоставлению не является доходной, так как расходы в этой сфере не имеют прямой зависимости от доходов.

Ключевые слова: финансовое обеспечение, материально-технические ресурсы, бюджетное назначение, распорядитель бюджетных средств, бюджетное ассигнование, объекты права интеллектуальной собственности, административные услуги, плата за предоставление административных услуг.

Important and the most problematic aspects of the functioning of the institution of administrative services, namely, the formation of the cost and financial support of administrative services, as well as the ratio of these categories are considered in the paper. Content and features of such concepts as “financial security”, “logistics”, “cost” provision of administrative services are stated. In addition, it analyzes the specific features of the legal status of the Ministry of Internal Affairs as the main manager of

budgetary funds for related activities. Also it is found that in accordance with the current legislation of Ukraine in the sphere of administrative services the activities of their support are not profitable because of the costs in this area have no direct dependence on an income.

Keywords: *financial provision, inventory, budgetary fixing, budget owner, government expenditure, object of the right of intellectual ownership, administrative services, tax for rendering of administrative services.*

Проблематика правового статусу МВС України щодо організації та здійснення фінансового забезпечення надання адміністративних послуг, а також місце в цьому процесі такої категорії як “плата за надання адміністративних послуг” є досить актуальною за сучасних соціально-політичних і економічних умов розвитку держави. Саме сьогодні вимагає від органів державної влади, зокрема органів внутрішніх справ, постійного підвищення ефективності організації роботи, в тому числі з надання адміністративних послуг, і досягнення максимального соціального та економічного ефекту.

При цьому нинішня практика організації роботи органів внутрішніх справ з надання адміністративних послуг поза загальною системою, що проявляється, наприклад, у створенні відомчих центрів з надання адміністративних послуг і відповідних державних підприємств, є досить сумнівною як з точки зору економічної ефективності, так і з соціальної.

Слід зазначити, що в межах вітчизняної науки питання платності адміністративних послуг та фінансового забезпечення їх надання розглядалися лише окремо. Тому вони потребують подальшого наукового вивчення в аспекті встановлення взаємозалежності платності відомчих адміністративних послуг і фінансового забезпечення їх надання та відповідного законодавчого регулювання.

Фінанси у Великому тлумачному словнику сучасної української мови визначаються як система грошових відносин, а також сукупність усіх грошових коштів, що є в розпорядженні держави [1, ст. 1323].

У свою чергу, під фінансовим забезпеченням розуміють систему заходів, що організовуються і проводяться з метою своєчасного та повного задоволення потреб суб'єкта, що фінансується, в грошових коштах. Фінансове забезпечення органів внутрішніх справ України – це діяльність, яка здійснюється в межах фінансової системи держави у всіх її проявах та є формою участі в розподілі грошових коштів шляхом отримання фінансових ресурсів. Зміст фінансового забезпечення ОВС витікає з його мети: наділення ОВС відповідними матеріально-технічними ресурсами, необхідними для виконання основних обов'язків і завдань, передбачених ст.ст. 2, 15 Закону України “Про міліцію”, зокрема тих, щодо яких здійснюються дозвільні та реєстраційні заходи [2].

Отже, розглядаючи матеріально-технічне забезпечення ОВС, зокрема щодо надання адміністративних послуг у цій сфері, як ресурсне, коротко розглянемо види ресурсів (матеріальних і нематеріальних активів) залежно від їх ролі та особливостей впливу на процес надання відповідних адміністративних послуг:

- фінансові ресурси як сукупність усіх цільових фондів грошових коштів ОВС, необхідних для їх функціонування, як централізованих, так і децентралізованих;

- матеріальні ресурси (земельні ділянки, які використовуються для забезпечення діяльності органів державної влади, будівлі, приміщення), територія (дороги, стоянки для автомобілів), господарська структура (забезпечення); меблі, інвентар, канцтовари;

– технічні ресурси, тобто охорона (системи контролю і сигналізації, технічні забезпечуючі пристрої); комп'ютери та інша оргтехніка, спецтехніка, засоби зв'язку тощо [3, с. 225–226];

– об'єкти права інтелектуальної власності [4]. До об'єктів права інтелектуальної власності згідно зі ст. 420 Цивільного кодексу України належать комп'ютерні програми (необхідні для розбудови міжвідомчої електронної взаємодії, налагодження електронного документообігу, а також для забезпечення доступу до інформаційних систем і баз даних – згідно з пунктом компіляції даних або бази даних (реєстри, інформаційні бази, інформаційні системи та бази даних, до яких забезпечується доступ суб'єктам надання адміністративних послуг в процесі виконання ними їхніх функцій, а також які створюються спеціально для сфери адміністративних послуг); фонограми, відеограми (необхідні для повідомлення інформації про адміністративні послуги та роботу ЦНАП особам із особливими потребами; також можуть використовуватись в інформаційних терміналах) [5] та ін.

Питання та порядок фінансового (матеріального) забезпечення діяльності органів внутрішніх справ з надання адміністративних послуг регулюються законодавством щодо бюджетно-фінансової сфери діяльності органів внутрішніх справ і надання адміністративних послуг.

Щоб зрозуміти, яким чином здійснюється фінансування надання адміністративних послуг ОВС, коротко ознайомимося з відповідними особливостями правового статусу Міністерства внутрішніх справ України (МВС) і Державної міграційної служби України (ДМС).

Так, згідно з чинним законодавством України МВС як орган державної влади є бюджетною, неприбутковою установою і повністю утримується за рахунок державного бюджету (ч. 1 п. 12 ст. 2 гл. 1 розділ I Бюджетного кодексу України) [6]. Для цього згідно з ч. 14 Положення про Міністерство внутрішніх справ України МВС має самостійний баланс і разом з ДМС (яка немає самостійного балансу) рахунки в органах Державної казначейської служби України (ч. 18 Положення про Державну міграційну службу України) [7; 8]. Таким чином, діяльність МВС фінансується із Державного бюджету України відповідно до бюджетних призначень.

Крім того, як головний розпорядник бюджетних коштів, уповноважений законом або Кабінетом Міністрів України на реалізацію державної політики у відповідній сфері (п. 1 ч. 2 ст. 22 гл. 4 Бюджетного кодексу України) [6], МВС має повноваження щодо надання бюджетних асигнувань розпорядникам нижчого рівня, зокрема таким, як ДМС (як уже зазначалося вище, ДМС не має самостійного балансу, але має рахунки в органах Державної казначейської служби України).

Грошові надходження за результатами діяльності МВС як неприбуткової установи також зараховуються до Державного бюджету України. При цьому згідно з п. 24 ч. 2 ст. 29 гл. 5 розділу II Бюджетного кодексу України плата за надання адміністративних послуг зараховується до загального фонду Державного бюджету України.

Оскільки повноваження МВС з надання адміністративних послуг здійснюються в межах загальної правоохоронної діяльності та підпорядковані їй, то їй відповідне матеріально-технічне забезпечення здійснюється щодо загального спектра діяльності. Виняток може бути тільки у випадку передачі повноважень з надання адміністративних послуг до центрів надання адміністративних послуг.

Для забезпечення належного фінансування своєї діяльності, у тому числі з надання адміністративних послуг, МВС як головний розпорядник бюджетних коштів здійснює, зокрема, таке (п.п. 1–3 ч. 5 ст. 22 гл. 4 розділ I Бюджетного кодексу України) [6]:

- розробляє плани діяльності на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди;

- організовує та забезпечує на підставі плану діяльності та індикативних прогнозних показників бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди складання проекту кошторису та бюджетного запиту і подає їх до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики;

- отримує бюджетні призначення шляхом їх затвердження в законі про Державний бюджет України; приймає рішення щодо делегування повноважень на виконання бюджетної програми розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та/або одержувачами бюджетних коштів, розподіляє та доводить до них у встановленому порядку обсяги бюджетних асигнувань;

- затверджує кошториси розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (плани використання бюджетних коштів одержувачів бюджетних коштів), якщо інше не передбачено законодавством.

Розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня поділяються на розпорядників коштів другого та третього ступенів. Розпорядниками бюджетних коштів II ступеня є бюджетні установи в особі їх керівників, які уповноважені на отримання асигнувань, прийняття зобов'язань та здійснення виплат із бюджету на виконання функцій самої установи, яку вони очолюють, і на розподіл коштів для переказу розпорядникам III ступеня та безпосередньо підпорядкованим їм одержувачам. Відповідно до цього розпорядником бюджетних коштів II ступеня в системі органів внутрішніх справ є ДМС, саме цим пояснюється відсутність самостійного балансу цієї служби, або обласні управління МВС, в яких є підвідомчі підрозділи.

Розпорядниками коштів III ступеня є бюджетні установи в особі їх керівників, які уповноважені на отримання асигнувань, прийняття зобов'язань та здійснення виплат з бюджету на виконання функцій самої установи, яку вони очолюють, і на розподіл коштів безпосередньо підпорядкованим їм одержувачам. Розпорядниками III ступеня бюджетних коштів в системі органів внутрішніх справ є відповідні підпорядковані структурні підрозділи.

Для всіх розпорядників коштів Державного бюджету є обов'язковим здійснення операцій по видатках через органи Державного казначейства. При казначейській формі виконання Державного бюджету розпорядникам коштів відкриваються реєстраційні рахунки в органах Державного казначейства. Бюджетні кошти, які знаходяться на реєстраційних рахунках, використовуються розпорядниками коштів відповідно до затверджених асигнувань у кошторисах доходів, видатків та лімітів видатків [9, с. 438].

Саме тому згідно з п. 8 Порядку надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби платних послуг (далі – Порядок), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. № 1098 “Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби платних послуг”, МВС не справляється плата за надання послуг відповідними структурними підрозділами, крім вартості продукції, яка використовується під час надання послуги [10]. Згідно з наведеною вище нормою суб'єкт надання адміністративних послуг має можливість використовувати

лише ті кошти, які сплачуються окремою квитанцією і надходять на рахунок відповідного суб'єкта для компенсації вартості продукції, яка використовується під час надання послуг.

Таким чином, спостерігаємо, що рівень фінансування, у тому числі матеріально-технічного забезпечення, діяльності ОВС з надання адміністративних послуг не має прямої залежності від обсягів грошових виплат суб'єктів звернення.

Але в разі надання послуги, що передбачає видачу бланка або номерного знака, розмір плати за її надання визначається МВС з урахуванням витрат, пов'язаних з придбанням відповідної продукції, у тому числі вартості персоналізації (ч. 4 Порядку) [10]. Така практика використовується, наприклад, щодо адміністративних послуг Державної автомобільної інспекції, як-то плата за виготовлення номерних знаків, індивідуальних номерних знаків тощо.

Крім того, щодо низки адміністративних послуг ОВС сплачується так зване державне мито, платниками якого на території України відповідно до ст. 1 Декрету Кабінету Міністрів України "Про державне мито" від 21 січня 1993 р. № 7-93 є фізичні та юридичні особи за вчинення в їхніх інтересах дій та видачу документів, що мають юридичне значення, уповноваженими на те органами [11].

Розглянемо таку категорію, як плата за надання адміністративної послуги (адміністративний збір), що затверджена Постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Переліку платних послуг, які можуть надаватися органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ" від 4 червня 2007 р. № 795 [12]. Саме ця категорія, виходячи з її назви, має покривати витрати адміністративного органу щодо надання таких послуг і, відповідно, бути базою для визначення обсягів фінансування такої діяльності. Але у зв'язку з тим, що на сьогодні не встановлено чіткий зміст уживаної категорії "плата за надання адміністративної послуги", не можна з упевненістю стверджувати на скільки ця плата впливає на відповідне фінансування.

Так, у ч. 3 ст. 11. Закону України "Про адміністративні послуги" (далі – Закон) лише зазначається, що розмір плати за надання адміністративної послуги (адміністративного збору) і порядок її справляння визначаються законом з урахуванням її соціального та економічного значення [4].

Крім того, за загальним правилом плата за надання адміністративних послуг (адміністративний збір) з суб'єктів звернення справляється лише у випадках, передбачених законом (ч. 1 ст. 11 Закону). При цьому у випадку надання адміністративних послуг у сфері соціального забезпечення громадян передбачено спеціальний припис щодо їх надання на безоплатній основі (ч. 2 ст. 11 Закону). Адміністративними послугами у сфері соціального забезпечення громадян є послуги, пов'язані з призначенням державної допомоги, субсидій тощо [4].

Звернемо увагу на те, що законодавець стосовно плати за надання адміністративної послуги вводить новий термін "адміністративний збір". При цьому в коментарі до Закону цей крок пояснюється кращим впорядкуванням відносин, пов'язаних з оплатою адміністративних послуг, та уніфікацією усіх видів платежів за різні платні адміністративні послуги. Цілі ставилися позитивні, але на практиці бачимо відсутність об'єктивних змін, тобто незрозумілість і невизначеність адміністративно-правових відносин щодо фінансового забезпечення надання адміністративних послуг.

Так, якщо логічно припустити, що плата за надання адміністративної послуги – це оплата відповідних витрат адміністративного органу, то в основу її формування має закладатися собівартість, якою відповідно до Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг є виражені в грошовій формі

витрати адміністративного органу, безпосередньо пов'язані з наданням адміністративної послуги [13].

Зазначене вище є лише нашим логічним припущенням, який же зміст вкладав законодавець у поняття “плата за надання адміністративних послуг”, а отже, за якими параметрами вона має визначатися – не зрозуміло.

Проте ми з упевненістю можемо проводити чітку паралель між собівартістю надання адміністративних послуг і фінансуванню цієї діяльності. У зв'язку з цим доречно буде розглянути склад витрат на надання адміністративних послуг (відповідно до Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 27 січня 2010 р. № 66):

- прямі матеріальні витрати;
- прямі витрати на оплату праці та відрахування на соціальні заходи;
- інші прямі витрати;
- непрямі витрати.

До складу прямих матеріальних витрат входить вартість матеріалів, які використовуються під час надання адміністративної послуги. Прямі витрати на оплату праці обчислюються виходячи із заробітної плати персоналу, діяльність якого безпосередньо пов'язана з наданням адміністративної послуги, а відрахування на соціальні заходи – відповідно до законодавства.

Інші прямі витрати включають витрати на оплату: службових відряджень і транспортних витрат персоналу, діяльність якого безпосередньо пов'язана з наданням адміністративної послуги, якщо вони передбачені порядком надання адміністративної послуги; послуг зв'язку, якими користується персонал, діяльність якого безпосередньо пов'язана з наданням адміністративної послуги.

Непрямі витрати включають витрати на оплату: праці адміністративного та технічного персоналу; тепло-, водопостачання і водовідведення, електроенергії; оренди будівлі (приміщення); послуг з охорони та пожежної охорони приміщень, у яких надаються адміністративні послуги; зносу основних засобів та нематеріальних активів (амортизації). Базою розподілу непрямих витрат є основна заробітна плата персоналу, діяльність якого безпосередньо пов'язана з наданням адміністративної послуги.

Собівартість адміністративної послуги розраховується на підставі норми часу на надання такої послуги та вартості розрахункової калькуляційної одиниці часу – однієї людино-години (людино-дня) за відповідною формулою [14].

На підставі викладеного вище слід підкреслити, що розмір плати за надання адміністративних послуг, зокрема у сфері внутрішніх справ, безпосередньо не впливає на обсяги ресурсного забезпечення, у тому числі й матеріально-технічного, діяльності з надання відповідних адміністративних послуг.

Отже, з огляду на чинне законодавство ми не можемо з чіткістю стверджувати, які саме платежі і в якій мірі покривають видатки на надання адміністративних послуг. Проте маємо підстави говорити, що суб'єкт звернення за одержанням адміністративної послуги може сплачувати відповідно до законодавства такі види платежів: плату за надання адміністративної послуги (адміністративний збір), державне мито, а також оплату витрат, пов'язаних з придбанням відповідної продукції (номерних знаків, бланкової продукції тощо), у тому числі вартості її персоналізації.

Крім того, у зв'язку з тим, що МВС України належить до бюджетних установ, тобто тих, які в повній мірі утримуються за рахунок Державного бюджету і є неприбутковим, кошти, що надходять як оплата за надання адміністративних

послуг зараховуються до Державного бюджету (основного фонду), а фінансування діяльності відповідних органів і підрозділів взагалі та, зокрема, з надання адміністративних послуг здійснюється відповідно з Державного бюджету (виключенням є оплата витрат, пов'язаних з придбанням відповідної продукції (номерних знаків, бланкової продукції тощо), у тому числі вартості її персоналізації, яка використовується для компенсації власних відповідних витрат суб'єкта надання адміністративних послуг).

Таким чином, фінансування діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ, у тому числі з надання суб'єктам звернення адміністративних послуг, зокрема і відповідне матеріально-технічне забезпечення, здійснюється МВС України – головним розпорядником бюджетних коштів у цій сфері, через бюджетні асигнування розпорядникам нижчого рівня, якими є його структурні підрозділи, а також ДМС України та її структурні підрозділи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Буцел. – К., Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2002. – 1440 с.
2. Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1990 р. № 565-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1991. – № 4. – Ст. 20.
3. *Ільницький М.С.* Організація фінансового та матеріально-технічного забезпечення органів внутрішніх справ України / М.С. Ільницький // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 222–230 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2009-1/09imcvcu.pdf>, с. 225–226.
4. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 76. – Ст. 3067.
5. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 200 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.
6. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
7. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 383/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1222.
8. Питання Державної міграційної служби України : Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 405/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1239.
9. *Юрій С.І.* Казначейська система : Підручник / С.І. Юрій, В.І. Стоян, М.Й. Мац. – Тернопіль, 2002. – 966 с.
10. Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби платних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. № 1098 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 84. – Ст. 3068.
11. Про державне мито : Декрет Кабінету Міністрів України від 21 січня 1993 р. № 7-93 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1993. – № 13. – Ст. 113.
12. Про затвердження Переліку платних послуг, які можуть надаватися органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 2007 р. № 795 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 42. – Ст. 1671.
13. Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 січня 2010 р. № 66 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 6. – Ст. 260.
14. Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 січня 2010 р. № 66 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 6. – Ст. 260.

Отримано 15.10.2014