

ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ, ЯКІ НАДАЮТЬСЯ ОРГАНАМИ МІНІСТЕРСТВА ДОХОДІВ ТА ЗБОРІВ

ГРИНЦОВ Олександр Васильович – здобувач кафедри адміністративного права Інституту права ім. князя Володимира Великого МАУП

УДК 342.951

В статті розглянуті правові основи визначення поняття «адміністративних послуг», вивчено наукові підходи щодо виділення їх ознак та запропоновано авторське визначення поняття та ознак адміністративних послуг, надаваних органами Міністерства доходів та зборів.

Ключові слова: адміністративні послуги, ознаки адміністративних послуг, органи публічної адміністрації, органами Міністерства доходів та зборів.

Постановка проблеми

Ефективне і вільне здійснення прав людини – одна з головних ознак демократичного суспільства і правової держави. Однією із форм забезпечення реалізації таких прав є надання адміністративних послуг органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Можливість звернення фізичних та юридичних осіб до суб'єктів, наділених владними повноваженнями, з метою отримання адміністративної послуги та обов'язок останніх щодо якісного їх надання є пріоритетним напрямком розвитку адміністративно-правових відносин в Україні, який визначений як одне із головних завдань Концепції адміністративної реформи в Україні, започаткованої в 1998 році та потребує розвитку в сучасних реаліях становлення демократичного суспільства в Україні. Очевидним та беззаперечним є належність інституту адміністративних послуг до адміністративно-правових інститутів, які останнім часом активно розвиваються та потребують наукового осмислення. Сутність

інституту надання адміністративних послуг закладена в основу діяльності суб'єктів публічної адміністрації, адже виходячи з нової доктрини адміністративного права, адміністративно-обслуговуюча діяльність таких органів повинна здійснюватись поряд з їх управлінською діяльністю, при чому пріоритет повинен надаватись саме обслуговуючій діяльності, яка і являє сутність створення суб'єкта публічної адміністрації (органа виконавчої влади, місцевого самоврядування та інших суб'єктів опосередковано наділених владними повноваженнями), які створюються громадянами через представницькі або виборні органи, фінансуються з державного бюджету переважно за рахунок платників податків та повинні здійснювати обслуговування останніх засобом надання публічних (адміністративних) послуг.

Становлення, розвиток та удосконалення інституту адміністративних послуг в Україні здійснюється протягом останніх двох десятиріч і має як позитивні, так і негативні тенденції. До позитивних тенденцій слід віднести: інтенсивний розвиток науки адміністративного права, яка останнім часом все більше звертає увагу на необхідність розвитку інституту адміністративних послуг в Україні, чому присвячено ряд дисертаційних досліджень, результатом яких є вироблення понятійного апарату, та досить велику кількість наукових публікацій, які спрямовані на удосконалення конкретних механізмів надання адміністративних послуг; як наслідок, розробка та прийняття

ключових нормативних актів у яких визначається поняття, зміст та порядок надання адміністративних послуг, а саме: «Про адміністративні послуги» [1], «Про соціальні послуги» [2], «Про патентування деяких видів підприємницької діяльності» [3], «Про стандартизацію» [4], «Про ліцензування деяких видів господарської діяльності» [5] та ін. Та негативних тенденцій: неготовність суб'єктів публічної адміністрації до надання своєчасних та якісних адміністративних послуг; відсутність конкуренції суб'єктів, які надають такі послуги; перекладення обов'язків адміністративних органів зі збирання довідок або погодження документів на фізичних та юридичних осіб; вимагання від фізичних та юридичних осіб документів, не визначених законодавством або у не передбаченій законодавством формі; необґрунтоване справляння плати або необґрунтовано великі розміри плати за надання окремих видів адміністративних послуг; встановлення в адміністративному органі графіка приймання громадян у незручний для них час; необґрунтовано тривалий строк надання окремих послуг; обмеженість доступу до інформації, необхідної для отримання адміністративних послуг; неналежне законодавче регулювання процедурних питань надання послуг; зловживання владою та вчинення корупційних діянь посадовими особами органів публічної адміністрації в процесі надання адміністративних послуг; віднесення до повноважень одного органу здійснення контролю і надання відповідних послуг; ставлення до фізичних та юридичних осіб як до прохачів, орієнтація не на задоволення потреб особи, а на формальне дотримання процедури; відсутність належного державного та неналежне створення умов для громадського контролю за порядком надання таких послуг; відсутність ефективних мір відповідальності за неякісне надання адміністративних послуг.

Попри загальні тенденції впровадження інституту адміністративних послуг у діяльність суб'єктів публічної адміністрації в цілому та наявність проблем на цьому шляху, наукового осмислення потребують особливості надання адміністративних послуг конкретними суб'єктами владних повноважень,

які відповідно до своєї сутності створення надають досить широкий спектр адміністративних послуг, зокрема, це стосується органів Міністерства доходів та зборів України (далі – Міндоходів). У зв'язку з цим у межах даної наукової статті нами буде досліджено місце Міндоходів серед суб'єктів публічної адміністрації, які надають адміністративні послуги, визначено поняття та ознаки адміністративних послуг, які надаються Міндоходів, що й зумовлює мету даної статті.

Виклад основних положень

Реалізуючи державну політику у сфері адміністрування податків Міндоходів, з поміж виконання інших завдань на нього покладаються функції щодо надання адміністративних послуг відповідно до закону та в межах своїх повноважень, що зазначено в Положенні про цей орган, затвердженому Указом Президента України від 18 березня 2013 року № 141/2013 [6]. Як і будь-який орган виконавчої влади Міндоходів є суб'єктом надання адміністративної послуги, як результату здійснення його діяльності спрямованої на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків фізичних або юридичних осіб у випадку звернення таких осіб з заявою, відповідно до підстав та порядку визначеному законом, на що вказує ст. 3 Закону України «Про адміністративні послуги» [1]. Схоже поняття адміністративної послуги визначено в проекті Адміністративно-процедурного кодексу України, де під адміністративною послугою розуміють результат визначеної нормативно-правовими актами діяльності уповноваженого суб'єкта, що здійснюється за заявою фізичної або юридичної особи щодо юридичного оформлення умов реалізації прав і свобод фізичної особи та прав і законних інтересів юридичної особи (видача дозволів, ліцензій, сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації та інших дій) [7]. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади визначає адміністративну послугу як результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону здійснює юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними осо-

бами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів, (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо) [8]. Можна зробити заключення, що дані визначення лягли в основу законодавчого тлумачення адміністративної послуги, визначеної в законі.

Законодавче визначення поняття адміністративної послуги є результатом його розробки та тлумачення наукою адміністративного права. Одними із перших авторів, які на монографічному науковому рівні здійснили аналіз та запропонували визначення адміністративної послуги є І.Коліушко та В. Тимошук, саме воно і лягло в основу законодавчого тлумачення цього терміну, оскільки і сам проект Закону «Про адміністративні послуги» першочергово готувався Центром політико-правових реформ під їх керівництвом. Саме ними було запропоновано розуміння адміністративної послуги як публічної послуги, яка надається органами виконавчої влади та місцевого самоврядування і надання якої пов'язане з реалізацією владних повноважень [9, с. 171]. У подальшому В.П.Тимошук зазначає, що адміністративну послугу можна розглядати в двох аспектах: а) як публічно-владну діяльність адміністративного органу, спрямовану на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації прав фізичної або юридичної особи, яка здійснюється за заявою цієї особи; б) як результат публічно-владної діяльності адміністративного органу спрямованої на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи, яка здійснювалась за заявою особи [10, с.7]. Ославський М. І. визначає адміністративні послуги як публічні (державні та муніципальні) послуги, що надаються органами виконавчої влади, виконавчими органами місцевого самоврядування та іншими уповноваженими суб'єктами і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень. Вони є провідним засобом реалізації прав громадян у сфері виконавчої влади, адже абсолютна більшість справ, що вирішується органами публічної адміністрації, ініціюються самими громадянами і стосується їхніх суб'єктивних прав. Таким чином, зазначає автор, підста-

вою надання адміністративної послуги є звернення приватної сторони (громадянина) до публічної (державного або муніципального органу) [11, с.18-21].

Поняття «адміністративна послуга» використовується, насамперед, у країнах англо-американської сім'ї права (Велика Британія, Канада, США) та в північноєвропейських країнах (Фінляндія, Швеція). І навпаки, у країнах романо-германської сім'ї правом домінуючим залишається традиційний підхід нормативного визначення відносин між владою і приватними особами через використання таких категорій, як «повноваження», «функції» та «завдання» адміністративних органів [12, с.128]. Крім того, у вітчизняній літературі часто вживалося поняття «управлінські послуги», яке, на думку І. Б. Коліушка, є менш вдалим [13, с.105].

Німецький проф. О. Люхтергандт під управлінськими (адміністративними) послугами розуміє «позитивні» індивідуальні акти, які приймаються з метою задоволення певних інтересів фізичних або юридичних осіб [14, с.274].

Що стосується адміністративних послуг, які надаються органами Міндоходів, то вони не були предметом дослідження на монографічному рівні. В основному такі послуги досліджувались через призму управлінських послуг і стосувались розроблення і прийняття управлінських рішень з питань прийому і оброблення податкової звітності, адміністрування податків, проведення документальних перевірок діяльності підприємств, стягнення податкового боргу, відшкодування ПДВ та ін.[15, с.35].

Формулювання поняття адміністративних послуг, які надаються органами Міндоходів, неможливо без аналізу ознак адміністративних послуг, вироблених наукою адміністративного права. Тому для з'ясування ознак адміністративних послуг, які надаються органами Міндоходів необхідно проаналізувати наукову думку щодо виокремлення ознак адміністративних послуг у цілому. Зокрема, І. Б. Коліушко виділяє такі ознаки адміністративних послуг: адміністративна послуга надається за зверненням фізичної або юридичної особи; надання адміністративних послуг пов'язане із

забезпеченням юридично значущих умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної приватної особи; адміністративні послуги надаються виключно адміністративними органами через реалізацію владних повноважень; право на отримання особою конкретної адміністративної послуги та відповідне повноваження адміністративного органу має визначатися лише законом; результатом адміністративної послуги є адміністративний акт – рішення чи юридично значуща дія адміністративного органу, яким задовольняється звернення особи [13, с.103-112]. Схожої позиції притримується В. П. Тимошук та А. В. Юрмач, виділяючи серед ознак адміністративних послуг наступні: адміністративна послуга надається за зверненням приватної фізичної або юридичної особи; надання адміністративних послуг пов'язане з забезпеченням умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної приватної особи; адміністративні послуги надаються виключно адміністративними органами через реалізацію владних повноважень; право на отримання особою конкретної адміністративної послуги та відповідне повноваження адміністративного органу має визначатися лише законом; результатом адміністративної послуги в процедурному значенні є адміністративний акт – рішення або дія адміністративного органу, яким задовольняється звернення особи в подальшому – споживача адміністративної послуги [10, с.39].

Писаренко М.Г. виокремлює наступні ознаки адміністративних послуг: адміністративні послуги надаються лише за безпосередньою ініціативою (заявою) фізичних та юридичних осіб, незалежно від самої форми заяви особи (усна чи письмова) та порядку її отримання органом влади; необхідність і, відповідно, можливість отримання конкретної адміністративної послуги повинна бути передбачена законом; повноваженнями по наданню адміністративної послуги наділені виключно органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування; отримання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам передбачає виконання певних вимог, визначених законом; адміністративна послуга має кінцеву форму індивідуального адміністративного акта, у

якому вказано його адресат [16, с.52]. В.Б. Авер'янов до обов'язкових ознак адміністративних послуг, крім вказаних, зараховує: надання цих послуг спрямоване на створення належних умов для повноцінної реалізації приватними особами належних їм прав та виконання покладених на них обов'язків; приватні особи мають право на свій розсуд (окрім вчинення неправомірних дій) користуватися результатами наданих їм адміністративних послуг [9, с.150]. Сошник О.О., досліджуючи адміністративні послуги в діяльності органів внутрішніх справ, виокремлює такі їх ознаки: вони надаються конкретним приватним (фізичним і юридичним) особам, за їх ініціативою (тобто за їх зверненням) з приводу задоволення їх правомірних вимог, потреб та інтересів; результатом адміністративної послуги є адміністративний акт – рішення або дія адміністративного органу; такі послуги безпосередньо пов'язані з реалізацією владних повноважень ОВС; в силу важливості предмету цих послуг (зброя, вибухові пристрої, печатки, штампи, паспорти тощо), а інколи і їх небезпеки, держава має монопольний характер на їх надання; наданню конкретної адміністративної послуги, як правило – реєстрації, видачі дозволу, ліцензії – передують перевірка приватної особи; для отримання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам необхідно виконати певні вимоги; приватні особи мають право на свій розсуд (окрім вчинення ними неправомірних дій) користуватися результатами наданих їм послуг; надання цих послуг спрямоване на створення (дотримання) нормативно передбачуваних умов для належної реалізації приватними особами належних їм прав та виконання покладених на них обов'язків [17, с. 28].

Характеризуючи поняття послуг у сфері митних відносин І.О. Бондаренко виділяє такі їх ознаки: вони обов'язково пов'язані з переміщенням через митний кордон України товарів, предметів, транспортних засобів; спрямовуватися на задоволення прав, свобод та інтересів учасників митних правовідносин; вони передбачають наявність у суб'єктів правомочностей, необхідних для вступу у митні відносини, та надаються

специфічними суб'єктами, повноваження яких щодо надання послуг пов'язані з державно-владними функціями, або на підставі дозвільно-реєстраційних документів; мають переважно компенсаційний, платний характер; діяльність у зв'язку з наданням митних послуг передбачає наявність спеціальних знань та навичок у митній сфері у суб'єктів, що їх надають [18, с.38-40].

З урахуванням вищезазначеного та виходячи з аналізу функції Міндоходів, слід виокремити ознаки, які властиві адміністративним послугам, які надаються цим органом публічної адміністрації, а саме: 1) підстави та порядок надання такої послуги регламентуються тільки законом; 2) виключно закон наділяє повноваженнями орган Міндоходів щодо надання такої послуги; 3) суб'єктом отримання адміністративної послуги виступає платник податків – фізична чи юридична особа; 4) ініціатива на отримання адміністративної послуги повинна надходити лише за бажанням фізичних та юридичних осіб, без стороннього впливу на них суб'єкта владних повноважень; 5) фізична або юридична особа на будь-якій стадії отримання адміністративної послуги має право відмовитись від неї або отримавши її має право, а не обов'язок реалізовувати її зміст; 6) отримання адміністративної послуги фізичними та юридичними особами можливе виключно при виконанні вимог, визначених законом; 7) надання адміністративної послуги засвідчується адміністративним актом встановленого зразка; 8) отримання адміністративної послуги фізичною та юридичною особою в окремих випадках є передумовою їх правосуб'єктності в податкових та митних правовідносинах, що породжує взаємні права та обов'язки (наприклад, права платника податків здійснювати певну господарську діяльність та обов'язку дотримуватись законодавства у процесі її здійснення; або права органів Міндоходів здійснювати перевірку діяльності суб'єкта, який отримав адміністративну послугу та обов'язку надавати правову та організаційну (інформаційну) допомогу такому суб'єкту); 9) за надання адміністративної послуги, яка оформлюється адміністративним актом суб'єктом її отримання сплачується державне мито або інші

види платежів; 10) відмова в наданні адміністративної послуги або неякісне її надання можуть бути оскаржені у судовому та позасудовому порядку.

На підставі дослідження ознак адміністративних послуг, що надаються органами Міндоходів та з огляду на об'єкт дослідження даної статті, наведемо їх систематизоване визначення, як урегульованої законом публічної діяльності, пов'язаної з реалізацією владних повноважень органом (підрозділом, службою) чи окремою посадовою особою, яка здійснюється за ініціативою фізичної (юридичної) особи, як правило, має чітко фіксований оплатний характер, спрямована на охорону, захист та реалізацію її прав, свобод і законних інтересів у сфері податків і зборів, митних платежів та реалізації єдиної державної податкової, державної митної політики, і результатом якої є прийняття адміністративного акту.

Свідченням тому, що Міндоходів є одним із основних органів виконавчої влади, який надає адміністративні послуги, є перелік послуг, які відповідно до законодавства ним надаються. Серед них слід виділити ті, що надаються на безоплатній основі, їх більшість – 55, та ті, що надаються на платній основі – 10. У межах даної статті немає сенсу перераховувати всі із них, тим більше, що їх перелік нормативно врегульований [19; 20], та інформація про які є відкритою і міститься на офіційному сайті Міндоходів. Однак виокремлення класифікаційних ознак групування їх на види та розкриття їх змісту є актуальним дослідницьким завданням, вирішення якого буде запропоновано нами в подальших наукових роботах.

У **висновку** слід зазначити, що надання адміністративних послуг населенню органами Міндоходів має стати пріоритетним напрямком їх публічно-сервісної діяльності, у зв'язку з чим вимагатиме переосмислення їх ролі та призначення в державі, радикальної зміни адміністративно-правових відносин між податковими, митними органами та громадянами і юридичними особами, а саме відхід від суто контролюючої до обслуговуючої функції, що в кінцевому результаті підвищить рівень сплати податків та зборів у країні.

АНОТАЦІЯ

У статті розглянуто правові засади визначення поняття «адміністративних послуг», з'ясовано наукові підходи щодо виокремлення їх ознак та запропоновано авторське визначення поняття та ознак адміністративних послуг, які надаються органами Міністерства доходів та зборів.

Література

1. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, № 32, ст.409.
2. Про соціальні послуги: Закон України від 19 червня 2003 р. № 160 // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 9. – Ст. 79.
3. Про патентування деяких видів підприємницької діяльності: Закон України від 23 березня 1996 р. № 98 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 20. – Ст. 82.
4. Про стандартизацію: Закон України від 17 травня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 31. – Ст. 145.
5. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 01 червня 2000 р. № 1775 // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 299.
6. Про Міністерство доходів і зборів України: Указ Президента України від 18 березня 2013 року № 141/2013 // Офіційний вісник України від 29.03.2013 – 2013 р., № 22, стор. 9, стаття 739.
7. Адміністративний процесуальний кодекс України (проект) //Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / Автори-упорядники І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. – К.: Факт, 2003. – С. 109-195.
8. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р // Офіційний вісник України. – 2006. – № 7. – Ст. 376.
9. Коліушко І., Тимощук В. Адміністративні послуги з боку органів виконавчої влади (глава 4, розд. 4) / Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Ін-Юре, 2002. – 668 с.
10. Тимощук В. П. Оцінка якості адміністративних послуг / В. П. Тимощук, А. В. Юрмач. – К.: Факт, 2005. – 88 с.
11. Ославський М. І. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади. Навч. посібник. К.: Знання, 2009. – 216 с.
12. Курс адміністративного права України:

SUMMARY

The article discusses the legal basis the definition of "administrative services", found scientific approaches for the allocation of their symptoms and suggested author's definition of the concept and features of administrative services provided by the Ministry of income and fees.

підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, - І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко та ін. / за ред. В. В. Коваленка. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.

13. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: Моногр. – К.: Факт, 2002. – 260 с.

14. Люхтергандт О. Проект Адміністративного процедурного кодексу України та сучасне адміністративне процедурне право // Юридичний журнал. – 2002. – № 5. – С. 274.

15. Вдосконалення системи надання адміністративних послуг (аналіз, дослідження, пропозиції) / під заг. Ред.. О.С. Мірошник. – Х., Форд місцевої демократії, Інститут державного будівництва та місцевого самоврядування Академії правових наук України. – 2003. – 71 с.

16. Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти: Дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Писаренко Ганна Миколаївна. – О., 2006. – 194 с.

17. Сосновик О.О. Діяльність органів внутрішніх справ щодо надання адміністративних послуг: організаційно-правові питання: Дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Сосновик Олександр Олександрович. – Х., 2008. – 216 с.

18. Бондаренко І.О. Організаційно-правові основи надання послуг в галузі митної справи: Дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Бондаренко Ірина Олександрівна. – Ірпінь, 2006. – 205 с.

19. Про затвердження переліку платних адміністративних послуг, які надаються Державною податковою службою: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2011 р. N 870-р // Офіційний вісник України від 23.09.2011 – 2011 р., № 71, стор. 123, стаття 269.

20. Про затвердження переліку платних адміністративних послуг, які надаються Державною митною службою: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 р. N 913-р // Офіційний вісник України від 07.10.2011 – 2011 р., № 75, стор. 100, стаття 2813.