

*Миронюк Р. В.,**доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного права,
процесу та адміністративної діяльності**Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ СТАНДАРТІВ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ, ЩО НАДАЮТЬСЯ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Анотація. У статті досліджено теоретико-правові питання визначення стандартів адміністративних послуг, що надаються органами Державної фіскальної служби України. Здійснено аналіз критеріїв оцінки якості надання таких послуг, визначено вади їх нормативного закріплення та запропоновано окремі напрями вдосконалення стандартів адміністративних послуг.

Ключові слова: адміністративні послуги, органи Державної фіскальної служби, стандарти надання адміністративних послуг, оцінка якості адміністративних послуг.

Постановка проблеми. Реалізуючи державну політику у сфері адміністрування податків, Державна фіскальна служба України (далі – ДФС), з-поміж виконання інших завдань здійснює функції щодо надання адміністративних послуг відповідно до закону та в межах своїх повноважень, що зазначено в Положенні про Державну фіскальну службу, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 236 [1].

Свідченням тому, що ДФС є одним з 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 – 83, та ті, що надаються на платній основі – 20. Так, лише протягом січня-червня поточного року Центрами обслуговування платників податків (далі – ЦОПП) було надано понад 1,7 млн адміністративних послуг. Державною фіскальною службою України надається комплекс послуг, зокрема 103 (67 податкових та 36 митних) адміністративні послуги, а також консультативні та інформаційні. Також до функцій ЦОППів належать функції прийняття податкової звітності та видача ключів електронного цифрового підпису. Станом на початок липня поточного року обслуговування платників податків на території України здійснюється в 536 ЦОПП [2].

Незважаючи на це, якість надання адміністративних послуг підрозділами ДФС України потребує покращення, на що вказує низка звернень платників податків, а також результати перевірки діяльності ЦОПП.

У зв'язку із цим у метою цієї статті є формування окремих стандартів адміністративних послуг, що надаються підрозділами ДФС України, які закладаються в основу перевірки якості їх надання.

Виклад основного матеріалу дослідження. У вітчизняній науці, зокрема юридичній, під «стандартом» (від англ. standart – норма, зразок, модель; від франц. standhard – твердо стояти) прийнято розуміти документ, що встановлює для загального й багаторазового застосування правила, загальні принципи або характеристики, які стосуються діяльності чи її результатів, з метою досягнення оптимального ступеня впорядкованості в певній галузі [3, с. 614].

У «Великому тлумачному словнику сучасної української мови» поняття «оцінка» трактується так: 1) дія за значенням оцінити, оцінювати; 2) вартість, ціна чого-небудь; 3) думка, міркування про якість; характер, значення та інше чого-, ко-го-небудь; «оцінювати» означає: 1) призначати ціну чому-небудь, визнавати вартість чогось; 2) визначати якості; цінність та інше ко-го-, чого-небудь; скласти уявлення, робити висновок про ко-го-, що-небудь, визначати суть, характер, значення, роль чогось; розуміти, визнавати позитивні якості, цінність ко-го-, чого-небудь [4, с. 871].

Отже, під стандартами якості адміністративних послуг слід розуміти мінімальні вимоги щодо надання адміністративної послуги, що їх повинен забезпечити адміністративний орган, а також критерії, за допомогою яких можна оцінити, наскільки споживач адміністративної послуги буде задоволений її наданням [5, с. 12].

Слід розрізняти такі категорії, як «вищі стандарти» (найкращі), «мінімальні стандарти» (гірше не повинно бути), «спеціальні стандарти» (для окремого виду послуг), «загальні стандарти» (для всіх адміністративних послуг). Стандартом у традиційному значенні слова є саме «мінімальні стандарти». Це ті мінімальні вимоги, які забезпечують належний (мінімальний) рівень якості надання адміністративної послуги. Недотримання мінімального стандарту – підстава для негативного оцінювання якості надання адміністративної послуги. ДФС України повинна не лише дотримуватися мінімальних стандартів, а й самостійно підвищувати якість послуг, що нею надаються. Наприклад, якщо закон передбачає, що певна адміністративна послуга надається в певний строк, ДФС України, позитивно вирішуючи цю справу в коротший строк, робить надання послуги якіснішим.

Доцільно виокремлювати стандарти надання адміністративних послуг та критерії оцінки якості їх надання.

Так, мінімальні стандарти надання адміністративної послуги здебільшого базуються на стандартах адміністративних послуг, які розроблені та визначені в Методичних рекомендаціях, затверджених наказом Міністерства економіки України від 12 липня 2007 р. № 219 [6] на виконання Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. [7]. Саме тут зазначено, що стандарт адміністративної послуги (далі – стандарт) – це акт адміністративного органу, у якому визначаються вимоги щодо надання адміністративної послуги. Стандарт має включати вимоги, що забезпечують необхідний рівень доступності та якості адміністративної послуги в цілому, а також на кожному етапі її надання, включаючи внесення запиту про надання адміністративної послуги, його оформлення та реєстрацію, очікування надання адміністративної послуги, її одержання, контроль за якістю адміністративної послуги й розгляд скарг

одержувача. Стандарт повинен виконувати такі функції: забезпечувати мінімізацію витрат часу та інших ресурсів одержувача; передбачати можливість звернення із запитом до адміністративного органу в письмовій та/або усній формі, а також із використанням інформаційно-комунікаційних технологій; забезпечувати мінімізацію дій одержувача та кількості документів, що ним надаються; закріплювати вимоги до якості та доступності адміністративної послуги; враховувати думку та інтереси одержувача.

Стандарт повинен містити таку інформацію: перелік категорій одержувачів, у тому числі вразливих верств населення; перелік документів, необхідних для надання адміністративної послуги; склад і послідовність дій одержувача та адміністративного органу, опис етапів надання послуги; вимоги до строку надання адміністративної послуги, а також до строків здійснення дій, прийняття рішень у процесі надання адміністративної послуги; вичерпний перелік підстав для відмови в наданні адміністративної послуги; опис результату, який повинен отримати одержувач; інформацію про платність або безоплатність надання адміністративної послуги та розмір плати за її надання, якщо плата передбачена; вимоги до посадових осіб, які безпосередньо забезпечують надання адміністративної послуги, включаючи вимоги до їх кваліфікації; вимоги до місця надання адміністративної послуги з урахуванням його транспортної та пішохідної доступності; режим роботи адміністративного органу, порядок прийому одержувачів, у тому числі можливість одержання бланків запитів про надання адміністративної послуги та їх реєстрації тощо; черговість надання адміністративної послуги (здійснення дій та прийняття рішень) у випадку перевищення попиту на адміністративну послугу над можливістю її надання без очікування, у тому числі терміни й умови очікування надання адміністративної послуги; вимоги до інформаційного забезпечення одержувача під час звернення за одержанням та в ході надання адміністративної послуги; особливості надання адміністративної послуги особам похилого віку та інвалідам тощо; порядок подачі, реєстрації та розгляду скарг на недотримання стандарту; порядок виправлення можливих недоліків наданої адміністративної послуги та відшкодування збитків одержувачу. Стандарт може містити інші положення, необхідні для підвищення якості й доступності адміністративної послуги. Стандарт повинен містити посилання на нормативно-правові акти, що стосуються надання адміністративної послуги. Стандарт може містити положення, що поліпшують умови надання адміністративної послуги порівняно з положеннями відповідних нормативно-правових актів. Виклад положень стандарту повинен бути доступним для розуміння одержувача, відповідати послідовності дій із надання адміністративної послуги, а також супроводжуватися прикладами й схемами, що пояснюють порядок надання адміністративної послуги.

Таким чином, стандарт конкретної адміністративної послуги, яка надається органами ДФС України, визначений в Інформаційній (технологічній) картці адміністративної послуги, яка розробляється спеціалістами ДФС України за кожним видом адміністративної послуги та затверджується наказами ДФС України. Наприклад, інформаційна картка адміністративної послуги щодо реєстрації платника єдиного податку затверджена наказом Міністерства доходів і зборів України від 17 квітня 2014 р. № 249 [8]. Інформаційна (технологічна) картка має містити інформацію про підставу для одержання адміністративної послуги; перелік документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, а також вимоги до них; порядок та спосіб подання документів, необхідних для отримання адміністратив-

ної послуги; інформацію про платність надання адміністративної послуги та суму платежу; строк надання адміністративної послуги; перелік підстав для відмови в наданні адміністративної послуги; результат надання адміністративної послуги; спосіб отримання результату [9].

Для того, щоб мати змогу оцінювати якість надання адміністративних послуг та стандартизувати їх надання, потрібно визначити критерії оцінки якості надання адміністративних послуг у сфері оподаткування. Принципово важливе значення конкретного критерію полягає в тому, що він є основою для визначення одного або кількох стандартів надання адміністративних послуг. Винятками із цього правила можуть бути випадки використання оцінювальних критеріїв, які у своїй основі залежать від суб'єктивних чинників (наприклад, такий критерій, як «повага до особи»). Проте згідно із загальним правилом критерій має бути придатним для вироблення на його основі стандартів надання адміністративних послуг.

Оцінка якості надання адміністративних послуг може здійснюватися з позицій держави (внутрішня оцінка органу) та з позицій споживачів (зовнішня оцінка). Крім того, можна виділити «змішану» оцінку, що здійснюється зовнішнім суб'єктом, який є не споживачем, а швидше «відповідальним надавачем» послуги (наприклад, вищий орган) або «контролером» (наприклад, ДФС України під час перевірки своїх територіальних органів). Дотримання ДФС України встановлених державою стандартів означає якісне надання адміністративних послуг. При цьому споживачі можуть оцінювати цю якість і за згаданими суб'єктивними критеріями, які складно піддаються нормативному визначенню (наприклад, критерій «поваги до особи»), а також за встановленими стандартами, але з підвищеними очікуваннями (наприклад, особа просить, щоб їй надали послугу в швидший термін, ніж встановлено законом). Наближення офіційних стандартів до очікувань особи є найважливішим орієнтиром у вдосконаленні системи організації надання адміністративних послуг. Тобто ідеальним є стан, коли вимоги щодо якості з боку споживачів та офіційно встановлені стандарти збігаються. Таким чином, «критерії оцінки якості надання адміністративних послуг» – це ті показники, які є підставою для встановлення стандартів надання адміністративних послуг і за якими можна визначити, наскільки під час надання конкретної послуги задоволені потреби та інтереси споживача (клієнта) та наскільки адекватною й професійною є діяльність адміністративного органу [5, с. 14].

Під час визначення стандартів якості адміністративних послуг, що надаються ДФС України, необхідно враховувати такі критерії:

- 1) результативність, за якої діяльність ДФС України повинна бути спрямована на кінцеве задоволення потреб особи в отриманні послуги: отриманні довідки, свідоцтва, ліцензії, патенту;
- 2) простота процедури надання адміністративної послуги, яка є доступною для сприйняття суб'єктом звернення та мінімізує його залучення до її надання;
- 3) строковість, оперативність та своєчасність полягають у тому, що послуга повинна надаватися не пізніше визначеного строку (строковість), за можливістю якнайшвидше (оперативність) та з урахуванням конкретних потреб особи в певній ситуації (своєчасність). Саме з дотримання цих критеріїв найбільш часто пов'язують проблеми надання адміністративних послуг. Так, ст. 10 закону визначено, що граничний строк надання адміністративної послуги визначається законом, і в разі, якщо законом не визначено граничний строк надання адміністративної послуги, цей строк не може перевищувати 30 календарних

днів із дня подання суб'єктом звернення заяви та документів, необхідних для отримання послуги. Водночас слід відзначити, що на сьогодні порядок надання більшості адміністративних послуг, у тому числі у сфері оподаткування, регулюється підзаконними нормативними актами, у більшості з яких не визначено чіткі строки надання таких послуг, вживаються положення на кшталт «протягом місяця», «у двохмісячний строк» тощо. Нечіткість визначення строків надання адміністративних послуг породжує ситуацію, за якої її може бути надано й протягом, наприклад, трьох діб або протягом двох місяців, що у свою чергу дає підстави суб'єкту надання послуги пропонувати заявнику умови, за наявності яких таку послугу буде надано в найкоротші терміни. Частіше всього такою умовою є «неправомірна вигода», яка є підставою застосування кримінальної або адміністративної відповідальності за вчинення корупційного діяння. Тому, на нашу думку в Законі України «Про адміністративні послуги» [10] у п. 3 ст. 11, а також в нормативному акті, який визначає порядок надання конкретної адміністративної послуги, повинна бути прописана диференціація строку надання адміністративної послуги в залежності від її вартості, тобто необхідно прописувати коефіцієнт вартості адміністративної послуги за принципом «чим швидше надається послуга, тим вартість її має бути вища», оскільки на терміновість надання послуги витрачаються додаткові матеріальні, трудові та інші ресурси публічної служби. Зазначена норма повинна мати такий зміст: «Розмір плати за надання адміністративної послуги (адміністративного збору) визначеної в законі може збільшуватись пропорційно зменшенню строку її надання, визначеному в законі у випадку клопотання про це суб'єкта звернення».

Строки надання окремих адміністративних послуг, які надаються підрозділами ДФС України, взагалі не визначені. Так, адміністративна послуга щодо зняття з обліку платників єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування надається після проведення позапланової документальної перевірки стосовно правильності нарахування та сплати єдиного внеску або звірення розрахунків із фізичними особами, які забезпечують себе роботою самостійно, а також проведення платником єдиного внеску остаточного розрахунку на основі акта перевірки або акта звірки, що зазначено в Законі України від 08 липня 2010 р. № 2464-VI «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» [11] та наказі Міндоходів від 9 вересня 2013 р. № 458 «Про затвердження Порядку обліку платників єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та положення про реєстр страхувальників» [12]. У такому разі необхідно керуватися нормою п. 2 ст. 11 закону про те, що строк цієї послуги не може перевищувати 30 календарних днів із дня подання суб'єктом звернення заяви та документів, необхідних для отримання послуги.

4) зручність проявляється в доступності до суб'єкта надання послуги (територіальної наближеності Центра обслуговування платників податків до фізичної або юридичної особи – отримувача послуги), можливості отримання адміністративної послуги в найбільш зручний час (наприклад, з 8.00 год. до 20.00 год.) і в будь-який спосіб (наприклад, особисто, поштою, електронною поштою тощо); 5) відкритості, тобто, по-перше, доступності інформації про адміністративну послугу та порядок її отримання, яка має бути розміщена на інформаційних стендах ЦОПШ, та на офіційних сайтах органу ДФС України; по-друге, надання консультацій споживачам послуг з усіх питань, пов'язаних з її отриманням; по-третє, доведення інформації до суб'єкта звернення про порядок і результати надання конкретної послуги; 6) рівності всіх суб'єктів звернен-

ня за адміністративною послугою незалежно від того фізична чи юридична особа, постійний платник податків чи особа, яка вперше зареєстрована як платник податків; 7) мінімальна (справедлива) вартість послуги, яка повинна вираховуватись на підставі стандартів ціноутворення, тобто за загальним правилом, не повинна перевищувати вартості фактичних витрат на надання цього виду послуг. Стосовно ціноутворення адміністративних послуг, які надаються ДФС України на платних засадах, а таких послуг на сьогодні визначено 10, то слід відмітити, що стягнення оплати за окремі з них обґрунтовується не лише затратами на її надання, а фіскальною складовою, тобто плата за адміністративну послугу явно перевищує витрати на її надання (собівартість) і передбачає отримання додаткового доходу державою за надання дозволу (ліцензії) на здійснення надприбуткової діяльності суб'єктами господарювання, які її отримують (наприклад, встановлення розміру плати за ліцензію, яка дає право оптової торгівлі алкогольними напоями, крім сидру та перрі (без додання спирту), вартість надання якої складає 500 000 грн.). Особливість оплати за надання такої адміністративної функції полягає в тому, що в цьому разі здійснюється плата за власне адміністративну послугу (адміністративний збір) і плата у вигляді фіскальних платежів. Щодо порядку внесення плати за надання адміністративної послуги, то він частково визначений у ст. 11 закону, де зазначено, що плата за надання адміністративної послуги (адміністративний збір) вноситься суб'єктом звернення одноразово 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 із реєстрів тощо). Стягнення за надання адміністративних послуг будь-яких додаткових не передбачених законом платежів або вимагання сплати будь-яких додаткових коштів забороняється. Тут слід вказати на деякі виключення оплати за надання платних послуг. Стаття 11 закону містить норму, відповідно до якої внесення відомостей до реєстрів, інших інформаційних баз, що використовуються для надання адміністративних послуг, здійснюється безкоштовно. Таким чином, якщо навіть процедура надання адміністративної послуги є платною (наприклад, видача ліцензії на здійснення митної брокерської діяльності), внесення суб'єкта до реєстру осіб, які здійснюють митну брокерську діяльність, є безоплатним. Плата (адміністративний збір) за надання адміністративних послуг у сфері оподаткування здійснюється, як правило, на рахунки територіального органу Державної казначейської служби України за відповідним кодом бюджетної класифікації в банківських установах.

Висновки. Отже, визначення чітких критеріїв оцінки якості надання адміністративних послуг є необхідним кроком в удосконаленні порядку їх надання, а для особи-споживача адміністративних послуг наявність чітких критеріїв оцінки якості та стандартів – найкращий спосіб забезпечення її прав і законних інтересів.

Література:

1. Положення про Державну фіскальну службу : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 236 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 55. – Ст. 1507.
2. Результати діяльності ЦОП ДФС за перше півріччя 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/diyalnist/rezalt/157318.html>.
3. Юридична енциклопедія : у 6 т. / гол. ред. Ю.С. Шемшученко. – К. : Українська енциклопедія, 1999– . – Т. 5. – 1999. – 733 с.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпін'я : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.

5. Тимошук В.П. Оцінка якості адміністративних послуг / В.П. Тимошук, А.В. Кірмач. – К. : Факт, 2005. – 88 с.
6. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення стандартів надання адміністративних послуг : Наказ Міністерства економіки України від 12 липня 2007 р. № 219 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://me.kmu.gov.ua/control/uk/profile/access_denied.
7. Про затвердження Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/aws/main.cgi?nreg=90-2006-%F0>.
8. Інформаційна картка адміністративної послуги щодо реєстрації платника єдиного податку : наказ Міністерства доходів і зборів України від 17 квітня 2014 р. № 249 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minrd.gov.ua/diyalnist/katalog-poslug/informatsiya-pro-administrativni-poslu>.
9. Вимоги до підготовки технологічної картки адміністративної послуги : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 44 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 9. – Ст. 333.
10. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.
11. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 8 липня 2010 року № 2464-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 2–3. – Ст. 11.
12. Про затвердження Порядку обліку платників єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та положення про реєстр страхувальників : Наказ Міндоходів від 9 вересня 2013 р. № 458 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minrd.gov.ua/diyalnist/zakonodavstvo-pro-diyalnis/nakazi-pro-diyalnist/62852.html>.

Миронюк Р. В. Отдельные вопросы определение стандартов административных услуг, предоставляемых органами Государственной фискальной службы Украины

Аннотация. В статье исследованы теоретико-правовые вопросы определения стандартов административных услуг, предоставляемых органами Государственной фискальной службы Украины. Осуществлен анализ критериев оценки качества предоставления таких услуг, определены недостатки их нормативного закрепления и предложены отдельные направления совершенствования стандартов административных услуг.

Ключевые слова: административные услуги, органы Государственной фискальной службы, стандарты предоставления административных услуг, оценка качества административных услуг.

Myronyuk R. Some questions setting standards administrative services provided by the state fiscal service Ukraine

Summary. This article explores the theoretical and legal issues setting standards of administrative services provided by the State Fiscal Service of Ukraine. The analysis of criteria for assessing the quality of these services identified shortcomings of regulatory consolidation and suggests some directions for its improvement.

Key words: administrative services, state fiscal service standards of administrative services, assessment of the quality of administrative services.