

8. Інструкція про проведення виконавчих дій, затверджена Наказом Міністерства юстиції від 15.12.99 №74/5 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0865-99>

9. Чумак О. О. Судовий порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб ДВС / О. О. Чумак // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 745–750 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_122.pdf

* *Блажівська Наталія Євгенівна – суддя Окружного адміністративного суду м. Києва.*

УДК 342.91

Олександр Гапонюк *

ГЕНЕЗА СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У МИТНІЙ СФЕРІ В УКРАЇНІ

У статті досліджуються особливості становлення та розвитку правового регулювання інституту адміністративних послуг у митній сфері. Проводиться відповідна періодизація правового впорядкування інституту адміністративних послуг. Аналізується сучасний стан надання адміністративних послуг та окреслюються шляхи подальшого вдосконалення їх правового забезпечення.

Ключові слова: адміністративні послуги, суспільні відносини в митній сфері, становлення та розвиток інституту адміністративних послуг.

Гапонюк А. А. Генезис становления и развития правового регулирования института административных услуг в таможенной сфере в Украине.

В статье исследуются особенности становления и развития правового регулирования института административных услуг в таможенной сфере. Проводится соответствующая периодизация правового упорядочения института административных услуг. Анализируется современное состояние предоставления административных услуг и определяются пути дальнейшего совершенствования их правового обеспечения.

Ключевые слова: административные услуги, общественные отношения в таможенной сфере, становление и развитие института административных услуг.

Haponyuk O. O. Genesis of formation and development of institute of administrative services legal regulation in the customs sphere in Ukraine.

This article is devoted to development of institute of legal regulation of administrative services in the customs sphere. Corresponding legal regulation periodizations of institute of administrative services is conducted. The current state of administrative services providing and the ways of further improve of their legal support is analyzed.

Keywords: administrative services, public relations in the customs sphere, formation and development of the institution of administrative services.

Сучасна модель побудови правової системи України багато в чому відображає застарілий радянський, командно-адміністративний підхід. Не винятком стало і правове регулювання суспільних відносин у митній сфері. Лише проголошення Україною курсу на Євроінтеграцію та її свідомий вибір демократичного вектору розвитку спонукав до оновлення системи державного управління, яке полягало, передусім, у проведенні адміністративної реформи, задля покращення життя людини. Одним з напрямків адміністративної реформи у митній сфері було запровадження такого явища як «адміністративні послуги».

Адміністративно-правове регулювання публічно-сервісної діяльності в Україні були предметом наукових досліджень таких вітчизняних вчених, як В. Авер'янов, К. Афанасьєв, В. Гаращук, І. Голосніченко, І. Ібрагімова, Р. Калюжний, В. Кампо, С. Ківалов, А. Кірмач, В. Курило,

Т. Коломоєць, І. Коліушко, Є. Куріний, Р. Куйбіда, Н. Нижник, О. Пастух, В. Петренко, В. Тимощук, О. Харитоновна, В. Ципук, А. Чемерис та ін.

Метою статті є здійснення аналізу такого поняття як «адміністративна послуга у митній сфері», дослідження етапів становлення та історичного розвитку адміністративних послуг в Україні.

Початок економічних реформ для України ознаменувався лібералізацією зовнішньоекономічної діяльності. Після проголошення незалежності України виникла об'єктивна необхідність у створенні якісно нових державних інституцій та органів управління, які раніше не існували, будучи складовою частиною союзних республік Радянського Союзу.

З метою вдосконалення організаційної структури митної системи, посилення митного контролю, боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил, зміцнення виконавської дисципліни співробітників митної системи на базі Державного митного комітету утворено Державну митну службу України, що стала правонаступником ліквідованого Державного митного комітету України стосовно його зобов'язань [1].

Важливим етапом розвитку Державної митної служби України як центрального органу виконавчої влади в митній сфері стало впровадження адміністративних послуг у митну діяльність, орієнтація на відносини публічно-сервісного типу із забезпеченням прав, свобод та законних інтересів громадян і суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, на виконання завдань, що були передбачені адміністративною реформою [2, с. 68-73]. Відповідно до Указу Президента 22 липня 1998 року № 810/98 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» основними завданнями адміністративної реформи було формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління, формування сучасної системи місцевого самоврядування, запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг.

Одночасно на органи виконавчої влади покладалися обов'язок забезпечити умови для реалізації прав і свобод громадян, а також надання їм широкого кола державних, в тому числі управлінських послуг, визначити перелік відповідних послуг та критерії оцінки якості та ефективності їх надання, визначити чи послуги є платними чи безоплатними.

Досліджуючи питання надання послуг у сфері митних відносин, Є. В. Додін зазначав, що ні в законодавстві СРСР, ні в правовій літературі дії (операції) державних структур зі сприяння громадянам у реалізації своїх конституційних прав ніколи управлінськими послугами не визнавались, оскільки вважалося, що ці структури просто виконують свої повноваження. Однак наразі ситуація змінилася, і схема взаємовідносин громадян з митними органами знайшла закріплення у чинному законодавстві України, вона має два напрями: по-перше, зменшення обсягу обов'язкових платежів за здійснення процедур, які входять у коло обов'язків цих органів; по-друге, чітке визначення кола послуг, що виходять за рамки тих, які митні органи повинні здійснювати через покладені на них обов'язки в реалізації митної справи [3, с. 13].

Розвиток системи надання адміністративних послуг, забезпечення належної якості їх надання потребували розроблення нових нормативно-правових актів в даній сфері, які повинні були визначити основні засади функціонування системи надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам, засади діяльності відповідних органів виконавчої влади.

Інститут адміністративних послуг було запроваджено Концепцією адміністративної реформи, затвердженою Указом Президента України від 22 липня 1998 р. [4].

У розпорядженні КМ України від 15 лютого 2006 р. № 90-р «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» були закріплені основні поняття, що стосуються адміністративних послуг, плати за адміністративні послуги, оцінки якості надання адміністративних послуг та законодавчого забезпечення розвитку системи надання адміністративних послуг.

У концепції було зафіксовано теоретичні аспекти доктрини адміністративних послуг (поняття та ознаки, принципи надання адміністративних послуг) та визначені основні задачі:

- законодавчої спрямованості (визначення повноважень з надання адміністративних послуг виключно на рівні закону; не подрібнення адміністративної послуги; обґрунтованості плати та її розмірів; належних строків надання адміністративної послуги; спрощення порядку надання адміністративних послуг тощо);

- практичної спрямованості (встановлення зручних графіків прийому громадян; належного доступу до інформації; заборони перекладання обов'язків адміністративних органів на споживачів, вимагання додаткових документів; ставлення до споживачів як до прохачів тощо).

Однак, прийняття даного розпорядження не сприяло наближенню до бажаних результатів і обумовило необхідність у перегляді та вдосконаленні законодавства з питань надання адміністративних послуг [5].

Зважаючи на той факт, що численну кількість адміністративних послуг становлять так звані «документи дозвільного характеру у сфері господарської діяльності», початок їх надання на території незалежної України можна визначати з моменту прийняття Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 6 вересня 2005 року. В той період почали централізовано створюватися єдині дозвільні центри, що діють за принципом організаційної єдності в одному приміщенні, тобто адміністративні центри. Дані центри надання адміністративних послуг можуть слугувати міцним фундаментом для створення так званих «універсамів послуг» (єдиних офісів) для усіх категорій споживачів [6, с. 37].

Постановою КМ України від 17.07.2009 № 737 «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг» було затверджено тимчасовий порядок надання адміністративних послуг, що визначав процедуру надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в межах делегованих їм органами виконавчої влади повноважень, підприємствами, установами та організаціями, на які згідно з нормативно-правовими актами покладено повноваження надавати адміністративні послуги. Цей тимчасовий порядок діяв у період до законодавчого врегулювання питань надання адміністративних послуг [7].

З метою інвентаризації послуг, що надаються центральними органами виконавчої влади та підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери їх управління, розпорядженням КМ України від 29 липня 2009 р. № 959-р було доручено Комісії з питань удосконалення порядку надання державних та адміністративних послуг утворити тимчасову робочу групу, яка має провести інвентаризацію і підготувати по кожному центральному органу виконавчої влади пропозиції щодо упорядкування надання ними та підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери їх управління, послуг (державних, адміністративних, господарських) [8].

Окрім того, було прийнято постанову КМ України «Деякі питання платних державних послуг» від 11.03.2009 р. № 234, відповідно до якої Кабінет Міністрів України пропонував наступні заходи, а саме:

- спрямувати усі кошти за державні платні послуги до державного бюджету;
- заборонити передачу повноваження з надання державних платних послуг суб'єктам господарювання;
- ліквідацію суб'єктів господарювання, утворених для надання державних платних послуг.

І лише у 2012 році Законом України «Про адміністративні послуги» визначено правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг.

Варто зазначити, що правове регулювання надання адміністративних послуг у митній сфері в тому чи іншому вигляді можна прослідкувати у законодавстві, починаючи з 2002 року.

Постановою Кабінету Міністрів України від 25.12.2002 р. № 1952 затверджено перелік платних послуг, які могли надаватися митними органами, а саме:

1) надання консультацій з питань поміщення товарів у відповідні митні режими; тарифного та нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності в частині митного оформлення товарів (робіт, послуг); дослідження (аналізу, експертизи) проб і зразків товарів у митних лабораторіях; класифікації товарів згідно з УКТЗЕД; належності товарів до контрольних списків (наркотики, отруйні та вибухові речовини, товари подвійного використання тощо); митного законодавства та його застосування;

2) надання консультацій митним брокерам і митним перевізникам з питань посередницької діяльності;

3) надання текстів опублікованих нормативно-правових актів з питань митної справи;

4) надання відомостей з ліцензійних реєстрів митних брокерів, митних перевізників, митних ліцензійних складів;

5) копіювання документів, пов'язаних з митним оформленням товарів (робіт, послуг).

Однак, реалізація даної постанови була неможлива через неузгодженість окремих моментів, зокрема, щодо регламентації порядку надання платних послуг митними органами. Виникло питання правомірності надання вже затверджених послуг, з одного боку, та відсутності правил визначення розміру плати за їх надання, з іншого, що унеможливило надання таких послуг.

У 2009 році наказом Державної митної служби України було затверджено стандарти надання таких адміністративних послуг:

1) видача ліцензії на право здійснення митної брокерської діяльності;

2) видача ліцензії на право відкриття й експлуатації митного ліцензійного складу;

3) видача ліцензії на право провадження посередницької діяльності митного перевізника.

З метою спрощення процедур та уникнення нарікань громадян та представників бізнесу щодо роботи митниці, підвищення якості надання адміністративних послуг Державна митна служба ухвалила Концепцію реформування діяльності митної служби України «Обличчям до людей», що містила наступні стратегічні напрями: оптимізація та удосконалення структури митних органів, спрощення митних процедур, удосконалення організації митного контролю в пунктах пропуску, сприяння транзиту, удосконалення законодавства, що регламентує митну справу, удосконалення системи оподаткування, міжнародна діяльність, електронна митниця, розвиток інфраструктури. Наслідком реалізації Концепції повинно було стати скорочення кількості державних органів та видів державного контролю на кордоні, що у свою чергу мало б позначитися на підвищенні рівня керованості митної служби і зменшити витрати часу на проведення митних формальностей; мінімізувати «людський фактор» при прийнятті рішень у митній справі та підвищити прозорість митних процедур. Все це, в свою чергу, було спрямовано на підвищення рівня безпеки громадян України, збільшення транзитного потенціалу України та поліпшення її міжнародного іміджу.

Постановою КМ України від 05.12.2011 р. № 1274 «Про Реєстр адміністративних послуг» було створено реєстр адміністративних послуг, як єдину комп'ютерну базу даних про адміністративні послуги, які надаються відповідно до законодавства центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, місцевими держадміністраціями, підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери їх управління, а також органами місцевого самоврядування. Даний реєстр сформований з метою ведення обліку адміністративних послуг та забезпечення вільного доступу до інформації про суб'єктів надання таких послуг, а також порядок, умови та розмір плати за їх надання.

Перелік, умови та порядок надання платних адміністративних послуг, що надаються митними органами України регулюються розпорядженням КМ України від 28.09.2011 № 913-р «Про затвердження переліку платних адміністративних послуг, які надаються Державною митною службою» та Митним кодексом України. Так, митні органи надають наступні платні послуги:

1) видача ліцензії на провадження діяльності митного брокера;

2) переоформлення ліцензії на провадження діяльності митного брокера;

3) видача дубліката ліцензії на провадження діяльності митного брокера;

4) видача копії ліцензії на провадження діяльності митного брокера..

5) видача сертифіката уповноваженого економічного оператора та включення його до Єдиного реєстру уповноважених економічних операторів.

Наказом Державної митної служби від 29 грудня 2011 року № 1102 «Про затвердження Переліку безоплатних адміністративних послуг, які надаються митними органами України, та стандартів їх надання» передбачено такі безоплатні адміністративні послуги, які надаються митними органами:

1) видача дозволу на використання складського приміщення, резервуара, майданчика як складу тимчасового зберігання;

2) видача дозволу на відкриття магазину безмитної торгівлі;

3) видача свідоцтва про допущення дорожнього транспортного засобу до перевезення товарів під митними печатками і пломбами.

Постановою КМ України від 30 січня 2013 року № 57 «Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг» визначено механізм ведення Реєстру адміністративних послуг, як єдиної інформаційної комп'ютерної бази даних про адміністративні послуги, що надаються відповідно до закону суб'єктами надання адміністративних послуг.

Подальший розвиток правового забезпечення адміністративних послуг супроводжувався прийняттям 1 серпня 2013 р. постанови Кабінету Міністрів України, де було затверджено Примірний регламент центру надання адміністративних послуг. Документ регулює такі питання: вимоги до приміщення, в якому розміщується центр; інформаційна та технологічна картки адміністративних послуг; робота інформаційного підрозділу центру; керування чергою; прийняття заяви та інших документів; опрацювання справи; передача вихідного пакета документів суб'єктові звернення.

Майбутнє правового регулювання адміністративних послуг пов'язується з доопрацюванням і прийняттям Адміністративно-процедурного кодексу України [9] – масштабного зводу «належного врядування», необхідність якого задекларована Концепцією 1998 року.

Таким чином, історичні етапи становлення та розвитку правового регулювання адміністративних послуг у митній сфері на території нашої держави дають можливість зробити висновки про те, що існуюча в Україні система контролюючих органів була заснована на базі командно-адміністративної системи, митний та податковий контроль мав переважно формальний та політичний характер, що, в свою чергу, негативно позначилося на економічному, соціальному та політичному розвитку країни. Окремим фактором, гальмуючим розвиток держави постала проблема дублювання органами функцій та повноважень один одного та їх нерациональне поєднання, що зумовило необхідність докорінного реформування усієї системи органів державної влади, зокрема, у митній сфері, та їх правового статусу.

Сучасний стан розвитку як митної справи в цілому, так і надання адміністративних послуг у цій сфері характеризуються процесами її подальшого реформування у контексті приєднання до міжнародних конвенцій та стандартів і наближення до європейського рівня здійснення митних процедур.

Аналізуючи історичний розвиток надання окремих видів адміністративних послуг органами державної влади за часів Радянського Союзу чітко прослідковується централізоване планування, врегульованість ринку товарів і послуг, що спричинило численні негативні наслідки, передусім, економічного характеру, серед яких і перевиробництво широкого ряду товарів і послуг, суспільних благ, недостатній спектр товарів, низька якість споживчих товарів, неефективне використання матеріально-технічних ресурсів, що пов'язані з наданням послуг.

Слід підсумувати, що інститут «адміністративних послуг» в сучасному розумінні даного терміну є новелою для вітчизняного законодавства. Попри його номінальне існування за часів Радянського Союзу, він носив виключно адміністративно-командний характер, в центрі уваги знаходилась держава, а не людина, що неодмінно позначалося на якісних характеристиках надання адміністративних послуг населенню. Навіть здобуття Україною незалежності та зміна принципів нормативно-правового регулювання надання адміністративних послуг не в змозі була виправити становище щодо відносин у даній сфері. Лише після перших реальних дій щодо визначення Європейського, демократичного вектору розвитку нашої держави відбулися перші реальні спроби впорядкування відносин у сфері адміністративних послуг. У зв'язку з цим пропонуємо виділити наступні періоди розвитку правового регулювання становлення та розвитку інституту адміністративних послуг в Україні:

I період – з 1917 по 1991 рр.: існування командно-адміністративної системи управління держави. Переважання моделі захисту інтересів держави при прийнятті управлінських (адміністративних) рішень з відвертим нівелюванням інтересів людини;

II період – з 1991 по 1998 рр.: визнання на офіційному рівні необхідності та перші спроби проведення адміністративної реформи, зокрема, прийняття нового, Європейсько-орієнтованого законодавства, що регулює митні правовідносини (Указ Президента України № 1 від 11.12.1991 р. «Про утворення Державного митного комітету України») та запровадження концепції адміністративної реформи (Указ Президента від 22 липня 1998 р. «Про заходи щодо впровадження концепції адміністративної реформи»);

III період – з 1998 по 2006 рр.: розробка та схвалення концепції формування та розвитку, з закладенням початкової першооснови класифікації, адміністративних послуг (постанова КМ України від 25 грудня 2002 р. № 1952 «Про затвердження переліку платних послуг, що можуть надаватися митними органами»; розпорядження КМ України від 15 лютого 2006 р. № 90-р «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади», що дала сучасне визначення адміністративних послуг як важливої складової державних і муніципальних послуг);

IV період – 2006 по сьогодні: реальний розвиток нормативно-правового впорядкування, демократизація та зміна підходу до відносин «держава-людина». Прийняття Закону України «Про адміністративні послуги», тобто законодавче закріплення адміністративних послуг, де встановлюються правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг, затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг (постанова КМ України від 30 січня 2013 р. № 57), що визначає механізм ведення Реєстру адміністративних послуг як єдиної інформаційної комп'ютерної бази даних про адміністративні послуги, що надаються відповідно до закону суб'єктами надання адміністративних послуг. Створення центрів з надання адміністративних послуг, затвердження організаційно-правових засад їх функціонування. Визначення основ для подальшого розвитку правового забезпечення адміністративних послуг.

Список використаних джерел:

1. Про Державну митну службу України: Указ Президента України від 29.11.1996 р. № 1145/96 // Урядовий кур'єр. – 1996. – 5 груд.
2. Федотова І. О. Митні органи як суб'єкти надання адміністративних послуг / І. О. Федотова // Вісник Акад. мит. служби України. Серія: «Право». – 2008. – № 1. – С. 68–73.
3. Додін Є. В. Функції і форми діяльності митних органів України / Є. В. Додін // Митна справа. – 2003. – № 5. – С. 7–19.
4. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32.
5. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 р. № 90-р // Офіційний вісник України. – 2006. – № 7. – С. 167.
6. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності: Практичний посібник / [Бригілевич І. І., Ванько С. І., Загайний В. А. та ін.]; за заг. ред. Тимощука В. П. – К.: СПД Москаленко О. М., 2010. – 440 с.
7. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2009 р. № 737 // Урядовий кур'єр. – 2009. – 5 серп.
8. Деякі питання надання державних, у тому числі адміністративних послуг (щодо інвентаризації послуг): розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.07.2009 р. № 959-р // Урядовий кур'єр. – 2009. – 21 серп.
9. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 03.12.2012 р. № 11472 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/>

* Гапонюк Олександр Олександрович – аспірант Національного університету біоресурсів і природокористування України.

УДК 347.45

Костянтин Пащенко *

ІНСТИТУТ СУДОВИХ ВИТРАТ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано сутність і ознаки інституту судових витрат в адміністративному судочинстві, відображено мету правового регулювання цього інституту, функції останнього, дано авторське визначення поняття «судові витрати», окреслено проблемні питання нормативно-правового регулювання судових витрат в адміністративному судочинстві.