



Ірина Федотова,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри правознавства
Феодосійської
фінансово-економічної академії
Київського університету ринкових відносин

УДК 342.951:351.713

***Актуальні питання правового забезпечення
публічно-сервісної діяльності
Міністерства доходів і зборів України
у галузі митної справи***

Реалізація ідеї формування України як сервісної держави зумовлює модернізацію всього публічного управління країни. Така модернізація передбачає зміну всієї парадигми державного управління в усіх сферах діяльності суспільства. Основою таких змін повинна стати виконавча влада, діяльність якої має бути спрямована на служіння громадянам, забезпечення реалізації прав, свобод та інтересів громадян, надання адміністративних послуг. Втілення практики демократичного управління в діяльність Міністерства доходів і зборів України, як органу виконавчої влади, який здійснює управління у митній сфері, вимагає відповідного правового регулювання та організації.

Актуальність теми дослідження підтверджується відсутністю комплексних досліджень, пов'язаних з аналізом правового та організаційного забезпечення діяльності Міністерства доходів

і зборів України як сервісної служби. Аналіз наукових публікацій дозволяє зробити висновок про актуальність теми формування сервісної держави в Україні, удосконалення публічного управління, надання адміністративних послуг відповідно до принципів і практики демократичного управління. Фундаментальною базою для дослідження розглянутих питань стали праці В. Авер'янова, І. Венедиктової, А. Вишневського, І. Ковбаса, І. Коліушко, Л. Маниліч, С. Овчарука, В. Петьовки, Д. Приймаченка, В. Прокопенка, В. Тимощука та інших учених.

Метою і завданням статті є аналіз чинних правових і концептуальних документів, які визначають правову базу діяльності Міністерства доходів і зборів України (далі – Міндоходів України) як сервісної служби. Новизна роботи полягає в тому, що проведений аналіз чинного законодавства на предмет правового закріплення публіч-

но-сервісної діяльності дозволяє зробити висновок про неповний перелік адміністративних послуг, які надаються Міндоходів України у митній сфері.

Формування України як «сервісної держави» пов'язане з прийняттям Концепції Адміністративної реформи, що визначила метою формування системи державного управління, яка буде близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності стане служіння народу, національним інтересам [1].

Методологічною основою доктрини адміністративних послуг є концепція служіння держави (влади) людині (суспільству) – сервісна концепція державного управління. Сервісна концепція державного управління – сучасне розуміння соціального призначення держави, за яких пріоритетним завданням демократичного врядування є служіння громадянському суспільству, а основною формою діяльності владних інституцій – надання публічних послуг. У рамках сервісної концепції державного управління влада розглядається як «постачальник послуг», система державного управління – як організація з надання державних послуг, а громадянин – їх замовник і споживач [2, с. 523].

Перехід до орієнтованої на споживача моделі державного управління передбачено нормами Конституції України, ст. 3 якої визначає, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю ... Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [3].

На думку І. В. Венедиктової, відбувається зміна орієнтирів у державі: виникає розуміння того, що держава існує для людини, а не навпаки, тож держава повинна служити, тобто надавати певні обов'язкові послуги, перетворюючись на «сервісну державу» – постачальника публічних послуг [4, с. 88]. Категорія адміні-

стративної послуги, як пише В. Петьовка, найбільш повно, системно відображає основи реалізації концепції людиноцентризму в діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та відображає публічно-сервісний характер діяльності суб'єкта владних повноважень [5]. Український адміністративіст В. Б. Авер'янов називає управлінське право «публічно-сервісним правом» [6, с. 270], себто правом, яке спрямоване на обслуговування потреб та інтересів приватних осіб у їхніх відносинах з органами публічної адміністрації [7, с. 7].

Виконавчо-розпорядча діяльність державних органів складається з двох частин. Перша частина пов'язана з реалізацією владного впливу державних органів на всіх інших суб'єктів і належить до державного управління, а іншу частину, пов'язану з реалізацією суб'єктивних прав різних суб'єктів, можна визначити як публічно-сервісну діяльність [8]. Аналіз теоретичних підходів реформування публічної адміністрації, а також ситуація з правовим забезпеченням публічно-сервісної діяльності в Україні, відповідно до принципів і практик демократичного управління, дозволяє констатувати ряд необхідних напрямків для подальшого проведення адміністративної реформи в Україні:

1) створення концептуальних основ для формування України як сервісної держави у спосіб розроблення сервісної концепції модернізації публічно-владної діяльності в Україні з урахуванням національних особливостей;

2) проведення наукових досліджень з метою вироблення теоретико-методологічних підходів та пропозицій до правової організації публічно-сервісної діяльності в Україні;

3) удосконалення правового регулювання діяльності публічної адміністрації з надання адміністративних послуг;

4) застосування закордонного досвіду правового регулювання та організації надання публічних послуг.



Правове забезпечення публічно-сервісної діяльності Міндоходів України ґрунтується на ряді документів, серед яких: Закон України «Про адміністративні послуги» [9], Положення про Міністерство доходів і зборів України, в п. 4 якого встановлюється, що «Міндоходів України відповідно до покладених на нього завдань: надає відповідно до закону і в рамках своїх повноважень адміністративні послуги» [10]. Переліки адміністративних послуг, які надаються Міндоходів України, встановлено в розпорядженнях Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку платних адміністративних послуг, які надаються Державною податковою службою», «Про затвердження переліку платних адміністративних послуг, які надаються Державною митною службою» [11; 12].

Аналіз чинного законодавства, яке визначає діяльність Міндоходів України, як суб'єкта управління митної сферою, дозволяє зробити висновок про необхідність подальшого вдосконалення правових норм, які регулюють питання публічно-сервісної діяльності міністерства та його органів, видів адміністративних послуг у митній сфері, процедур їх надання. Актуальним питанням, яке потребує якнайшвидшого вирішення, у зв'язку з активним розвитком сфери публічних послуг, зокрема у митній галузі, є прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України [13], а також внесення відповідних змін до чинного законодавства з питань адміністративних послуг. У ч. 2 ст. 3 Закону України «Про адміністративні послуги» зазначається: «надання адміністративних послуг здійснюється відповідно до цього Закону, з урахуванням особливостей, визначених законами, які регулюють суспільні відносини у відповідних сферах» [9]. Тож передбачено можливість регулювання процедур надання адміністративних послуг з особливостями певної сфери, а це дає можливість додаткового регу-

лювання питань, пов'язаних з адміністративними послугами в галузевих нормативно-правових актах. Крім того, актуальним є формування повного переліку адміністративних послуг у митній сфері, закріплення видів і процедур адміністративних послуг у митній сфері в нормативно-правових актах.

Підготовлено проект Закону України «Про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання» [14]. Але проблема переліків адміністративних послуг не втрачає своєї актуальності: дискусійним є питання, які ж саме дії органів доходів і зборів у митній сфері слід відносити до адміністративних послуг, адже частину результатів здійснення владних повноважень органами доходів і зборів України за заявою фізичної, юридичної особи, спрямованої на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків у митній сфері цей проект не визначає як адміністративні послуги.

Наприклад, здійснення митного оформлення органами доходів і зборів України на підставі Вантажної митної декларації, отримання сертифікату уповноваженого економічного оператора та внесення його до Єдиного реєстру уповноважених економічних операторів та ін., яких не внесено до переліку адміністративних послуг.

На нашу думку, через неоднозначність підходів до поняття «адміністративні послуги» є необхідним подальше проведення наукових досліджень із метою вироблення обґрунтованого підходу до цієї категорії адміністративного права. Крім того, недоцільним є визначення переліків адміністративних послуг на рівні закону, що ускладнить внесення змін до законодавчого акта з огляду на динамічність сфери адміністративних послуг.

24 жовтня 2013 р. Кабінетом Міністрів України було затверджено

«Стратегічний план розвитку Міністерства доходів і зборів України на 2013–2018 роки» [15], який визначив основні напрями реформування та модернізації Міндоходів України у митно-правовому аспекті. «Дорожня карта» реалізації стратегічного плану розвитку охоплює період у 5 років, складається з 8 стратегічних напрямів, 27 стратегічних цілей, які містять 84 стратегічні ініціативи.

Розглядаючи та аналізуючи «Стратегічний план розвитку Міністерства доходів і зборів України на 5 років», необхідно визначити два напрями серед восьми, пов'язані з удосконаленням публічно-сервісної діяльності Міндоходів України:

- розвиток партнерських відносин із громадянами та бізнесом;
- надання високоякісних послуг громадянам та бізнесу, впровадження нових електронних сервісів та підвищення рівня надання послуг [15].

У рамках забезпечення надання високоякісних послуг громадянам та бізнесу, впровадження нових електронних сервісів і підвищення рівня надання послуг передбачається досягнення таких цілей:

- розроблення і впровадження ефективної моделі надання послуг громадянам та бізнесу;
- розвиток наявних і впровадження інноваційних електронних сервісів для громадян та бізнесу.

Однією зі стратегічних цілей «Дорожньої карти» є «розроблення і впровадження ефективної моделі надання послуг громадянам та бізнесу», яка передбачає здійснення таких заходів: 6.1. впровадження практики управління сервісом Міндоходів; 6.2. впровадження практики управління послугами для платників податків, зборів, митних платежів та єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування; 6.3. покращення обслуговування великих платників податків.

Стратегічна ціль «розвиток наявних і впровадження інноваційних елект-

ронних сервісів для громадян та бізнесу» передбачає здійснення таких заходів: 7.1. впровадження нових і вдосконалення електронних сервісів обслуговування; 7.2. створення «єдиного вікна» для подання звітності в електронній формі до Міндоходів, Пенсійного фонду, Держстату; 7.3 створення умов для ефективного розвитку електронних сервісів [15].

Планом передбачено вдосконалення самих митних процедур, а значить, і якості адміністративних послуг. Планується поліпшення системи електронного декларування товарів шляхом зменшення кількості паперових документів і вдосконалення процедури прийняття електронної митної декларації до оформлення з автоматичним присвоєнням реєстраційного номера. Однак такі новації вимагають чіткого правового забезпечення митних процедур. Так, наприклад, необхідно провести розроблення механізму прийняття автоматизованого рішення без участі інспектора митниці щодо можливості випуску товарів у вільний обіг, а також удосконалити процедуру завершення митного оформлення за попередньою декларацією без доправлення вантажу у митницю призначення. Тому актуальними питаннями, що потребують якнайшвидшого правового оформлення, є впровадження ефективної моделі надання послуг громадянам та бізнесу в митній сфері.

Запровадження Стратегічного плану розвитку Міндоходів ставить багатовекторне завдання для Міністерства доходів і зборів України: це – формування і розвиток публічно-сервісних інститутів, нової термінології в галузі митної справи, а також організації здійснення митної справи та формування нової ідеології державного службовця органів доходів і зборів України. З іншого боку, триває активна імплементація міжнародних митних стандартів, пов'язаних з упровадженням митних сервісів, насамперед,

інституту уповноваженого економічного оператора.

Запровадження таких нововведень потребуватиме значної нормотворчої роботи, з метою правового забезпечення реалізації Стратегічного плану. Для теорії та практики особливого значення набуває поняття *публічно-сервісної діяльності Міністерства доходів і зборів України у галузі митної справи* – це діяльність органів доходів та зборів України з надання адміністративних послуг у митній сфері, яка здійснюється за заявою фізичних та юридичних осіб та спрямована на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків у галузі митної справи.

На нашу думку, введення в митну термінологію такого поняття, як *«митний сервіс»*, також вимагає відповідної правової регламентації та визначення в нормах Митного кодексу України. Закріплення зазначеного поняття в нормах митного законодавства дасть чітке розуміння цієї категорії для суб'єктів митних правовідносин. Необхідно зробити висновок і про перенесення сервісної діяльності як поняття економічного, пов'язаного з господарською діяльністю матеріального виробництва та сфери послуг, у сферу публічного управління. Деякі вчені розглядають сервіс як особливий вид людської діяльності, спрямований на задоволення потреб шляхом надання послуг як самому споживачеві, соціальної групи, так і організації в цілому [16]. Крім того, впровадження в митну діяльність «сервісу» і «адміністративних послуг», як засадничих категорій у переміщенні товарів і транспортних засобів через митний кордон України, обумовлює зміни ідеології державного службовця Міндоходів України, проведення відповідної підготовки, підвищення кваліфікації працівників відомства, з метою розуміння нового формату відносин із суб'єктами транскордонного переміщення. Такі новації, як «сервіс»

і «обслуговування», вимагають імплементації у Правила поведінки посадових осіб Міністерства доходів і зборів України та його територіальних органів [17].

Велике значення має організація публічно-сервісної діяльності Міндоходів України, яка передбачає проведення таких заходів: підготовка нормативно-правових актів із питань надання адміністративних послуг, проведення нарад, удосконалення процедур надання адміністративних послуг Міндоходів України та його органами та інші заходи. З метою організації ефективної взаємодії між Міндоходів України, засобами масової інформації та об'єднаннями громадян, необхідним є забезпечення проведення консультацій із громадськістю, організація вивчення громадської думки щодо проблем, пріоритетів та перспектив розвитку надання адміністративних послуг органами доходів і зборів України.

Недосконалою є організація інформаційного забезпечення надання адміністративних послуг у митній сфері, оскільки недостатньо зручним, інформативним, функціональним є доступ до інформаційних ресурсів: Реєстру державних та адміністративних послуг і Єдиного державного порталу адміністративних послуг.

Отже, в Міністерстві доходів і зборів України формується новий підхід, який відповідає «європейським стандартам державного менеджменту, а це наближає державу до інституту, який обслуговує громадян, тобто робить її не знаряддям примусу, а державою для людей, де чиновники надають якісні послуги, розраховуючи на кошти платників податків, а не на хабарі» [18, с. 8].

Чільними елементами адміністративної реформи в Україні є інституалізація системи органів виконавчої влади, визначення публічно-сервісної діяльності як засадничої у процесі побудови сервісної держави. Публічно-сервісна діяльність Міністерства

доходів і зборів України, як одного з найважливіших органів виконавчої влади, на якого покладено регулювання податкової та митної сфери, потребує подальшого вдосконалення правового регулювання та організації. Для цього є необхідним проведення подальшої нормотворчої роботи у взаємодії з інститутами громадянського суспільства. Особливо важливим є виконання положень «Стратегічного

плану розвитку Міністерства доходів і зборів України на 2013–2018 роки» як «дорожньої карти», модернізації діяльності Міністерства доходів і зборів України, поліпшення публічного управління у митній сфері. Реалізація основних положень плану сприятиме якісному наданню митних сервісів юридичним і фізичним особам, прозору та ефективному митному адмініструванню.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Про заходи* щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України № 810/98 від 22 липня 1998 р. // Урядовий кур'єр. – 1998. – № 141–142 від 25.07.98 р.
2. *Петровський П.* Сервісна концепція державного управління / П. Петровський // Енциклопедія державного управління : [У 8 т.] / Національна академія державного управління при Президентові України; наук.-ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. кол.: В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) та ін. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – С. 523 – 525.
3. *Конституція України*: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96 ВР // Відомості Верховної ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. *Венедиктова І.* Юридична природа публічних послуг / І. Венедиктова // Вісник Харківського національного університету. – 2009. – № 841. – С. 88–91.
5. *Петьовка В.* Окремі проблеми визначення поняття «адміністративна послуга» та способи їх вирішення / В. Петьовка. – Електронний ресурс. – Режим доступу : irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe
6. *Авер'янов В. Б.* Вибрані наукові праці / упорядники : О. Ф. Андрійко (керівник колективу), В. П. Нагребельний та ін. ; За заг. ред. Ю. С. Шемчушенка, О. Ф. Андрійко. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. – 448 с.
7. *Авер'янов В. Б.* Реформування українського адміністративного права: необхідність переосмислення теоретичних постулатів / В. Б. Авер'янов // Актуальні проблеми держави і права. – Одеса : Юридична література. – 2003. – С. 6–9.
8. *Ославський М. І.* Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади : [навч. посіб.] / М. І. Ославський. – Київ : Знання. – 2009. – 216 с.
9. Закон України : Про адміністративні послуги № 5203-VI від 6 вересня 2012 року // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 32. – Ст. 409.
10. *Положення* про Міністерство доходів і зборів України: Указ Президента України від 18 березня 2013 р. № 141/2013 // Урядовий кур'єр. – № 51 від 19.03.2013 року.
11. *Про затвердження* переліку платних адміністративних послуг, які надаються Державною податковою службою: розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.11 р. № 870-р // Урядовий кур'єр. – Від 17.09.2011 р. № 171 .
12. *Про затвердження* переліку платних адміністративних послуг, які надаються Державною митною службою: розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 р. № 913-р // Урядовий кур'єр – Від 06.10.2011 р. № 184.
13. *Адміністративно-процедурний кодекс* України: проект Закону. – Електронний ресурс. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?p13511=44893



14. *Про перелік* адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання: проект Закону. – Електронний ресурс. – Режим доступу : www.if.gov.ua/files/pzu%20ap.pdf

15. *Стратегічний план* розвитку Міністерства доходів і зборів України на 2013–2018 роки. – Електронний ресурс. – Режим доступу : <http://minrd.gov.ua>

16. *Сервисная деятельность* / [С. Н. Коробкова, В. И. Кравченко, Орлов и др.] ; Под общ. ред. В. К. Романович. – СПб. : Питер, 2005. – 156 с.

17. *Правила поведінки посадових осіб* Міністерства доходів і зборів України та його територіальних органів: наказ Міністерства доходів і зборів України «Про затвердження Правил поведінки посадових осіб Міністерства доходів і зборів України та його територіальних органів» від 15.08.2013 р. № 357. – Електронний ресурс. – Режим доступу : <http://www.visnuk.com.ua/ua/pubs/id/5800>

18. *План модернізації державного управління*: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками державного урядування / В. Афанасьєва, А. Вишневський (кер. авт. колективу) Р. Гєкалюк [та ін.] ; За заг. ред. Т. Мотренка. – К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – 320 с.

Федотова І. О. Актуальні питання правового забезпечення публічно-сервісної діяльності Міністерства доходів і зборів України у галузі митної справи

У роботі досліджуються теоретико-прикладні питання правового забезпечення публічно-сервісної діяльності Міністерства доходів і зборів України у галузі митної справи. Розглядається та аналізується «Стратегічний план розвитку Міністерства доходів на 2013–2018 роки», визначаються основні напрями реформування та модернізації публічно-сервісної діяльності Міністерства доходів і зборів України у митній сфері.

Ключові слова: митна справа, Міністерство доходів і зборів України, публічно-сервісна діяльність, адміністративні послуги, митний сервіс.

Федотова И. А. Актуальные вопросы правового обеспечения публично-сервисной деятельности Министерства доходов и сборов Украины в области таможенного дела

В работе исследуются теоретико-прикладные вопросы правового обеспечения публично-сервисной деятельности Министерства доходов и сборов Украины в области таможенного дела. Рассматривается и анализируется «Стратегический план развития Министерства доходов на 2013–2018 годы», определяются основные направления реформирования и модернизации публично-сервисной деятельности Министерства доходов и сборов Украины в таможенной сфере.

Ключевые слова: таможенное дело, Министерство доходов и сборов Украины, публично-сервисная деятельность, административные услуги, таможенный сервис.

Fedotova I. Topical issues of public service activity of the Ministry of Revenue and Duties of Ukraine in the customs domain

The article presents applied-theoretical research of organizational and legal securing of the Ministry of Revenue and Duties of Ukraine formation as a service. Reviewed and analyzed, «Five-year Development Strategic Plan of the Ministry of Revenue and Duties of Ukraine», determined mainstreams of the reformation and modernization of the Ministry of Revenue and Duties of Ukraine under customs-legal aspect. Grounded a thesis of the necessity to improve the legal regulation of the Ministry of Revenue and Duties of Ukraine as a service, as well as an establishing a customs services authorizations of businesses and individuals.

Key words: «Ministry of Revenue and Duties of Ukraine», customer service, customs service, administrative services.