

Д. В. Приймаченко, доктор юридичних наук,
завідувач кафедри адміністративного та митного
права Академії митної служби України

АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ, ЩО НАДАЮТЬ МИТНІ ОРГАНИ: СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ

У статті аналізуються доктринальні та нормативні засади надання адміністративних послуг, з'ясується зміст і сутність адміністративних послуг, що надають митні органи на сучасному етапі та в перспективі.

В статье анализируются доктринальные и нормативные основы предоставления административных услуг, устанавливается содержание и сущность административных услуг, которые предоставляют таможенные органы в современных условиях и в перспективе.

Doctrine and normative bases of grant of administrative services are analysed in the article, maintenance and essence of administrative services is set which are given custom bodies in modern terms and in a prospect.

Ключові слова. Митні органи, публічні послуги, адміністративні послуги.

Вступ. Сучасні тенденції функціонування світового співтовариства поставили ряд нових завдань перед Українською Державою, які наразі потребують перегляду ролі державних інституцій у механізмі задоволення економічних, соціальних, духовних потреб українського суспільства. Усвідомлення такої потреби знайшло своє відображення в Конституції України, в якій людина, її життя і здоров'я, честь і гідність є найвищими соціальними цінностями. Права і свободи людини визначають зміст і спрямованість діяльності держави. У цьому контексті одним з нагальних завдань виступає запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності із забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг [1].

Для цього необхідні радикальні зміни у відносинах між владою та громадянами. Сучасна держава не керує суспільством, а задовольняє його потреби, в тому числі надаючи послуги.

Громадяни – це споживачі послуг. Орієнтиром для діяльності державних інституцій мають стати потреби й очікування споживача послуг. Надання публічних послуг є основною функцією соціальної держави. Категорія “послуги” в публічній сфері має ідеологічне значення діяльності, спрямованої на найкраще обслуговування громадян, а не на заробляння додаткових коштів [2]. Таким чином, основний крок у напрямку наближення влади до суспільства, задоволення потреб громадян, забезпечення їх прав та законних інтересів – створення механізму надання публічних послуг, зокрема в галузі митної справи.

Аналіз юридичної літератури свідчить про відсутність єдиних підходів до визначення таких ключових понять, як “публічна послуга”, “державна послуга”, “адміністративна послуга”, усвідомлення їх сутності і змісту. Дискусійним залишається питання щодо їх співвідношення, критеріїв класифікації тощо. Використання в національному законодавстві одних і тих же понять у різних значеннях або ж як синонімів ускладнює вивчення предмета правового регулювання нормативних актів, які б мали визначати механізм надання і споживання послуг.

Окремій проблематиці присвячено праці В. Б. Авер'янова, І. П. Голосніченка, І. Б. Коліушка, Г. М. Писаренко, В. П. Тимошука, Ю. О. Тихомирова, А. Ткачука та деяких інших правників. Окремі аспекти діяльності, що стосуються надання митними органами послуг у галузі митної справи, досліджували Л. М. Давиденко, Є. В. Додін, С. Степанюк, адміністративних послуг – О. І. Федотова. Однак потребують подальших розробок питання сутності і змісту адміністративних послуг, які надаються митними органами, їх класифікації, процедури надання.

© Д. В. Приймаченко, 2010

Постановка завдання. Мета статті полягає в аналізі доктринальних та нормативних засад надання адміністративних послуг, з'ясуванні змісту і сутності адміністративних послуг, що надають митні органи на сучасному етапі та в перспективі.

Результати дослідження. Теорія публічних послуг достатньо нова для вітчизняної адміністративно-правової науки. Вона запозичена з досвіду розвинених держав (Велика Британія, США, Канада та ін.), де з 80-х рр. ХХ ст. відбулася зміна пріоритетів у державній діяльності, а також у засадах і формі відносин між владою та громадянином [3, 116]. Учення про публічні послуги, механізм їх надання наразі перебувають на стадії формування і розвитку, що певною мірою ускладнює дослідження окремих питань, пов'язаних з діяльністю конкретно визначених державних органів та сфер правового регулювання.

Формування вітчизняної теорії публічних послуг, напевно, бажано було б розпочати зі створення загальноприйнятого понятійно-категоріального апарату, який би використовувався у подальших наукових

дослідженнях. На жаль, цього не сталося. В англomовній літературі для позначення категорії “публічна послуга” використовується термін “public services”, який традиційно у нас перекладався як “державна послуга” замість більш адекватного “публічна послуга”. Як наслідок, вперше в національному законодавстві послуги, що надаються з боку органів виконавчої влади, були позначені як державні (управлінські) [1]. Неоднозначність юридичної термінології лише активізувала дискусію щодо розуміння понять, видів та ознак послуг, які надають державні органи й органи місцевого самоврядування.

З огляду на мету даної наукової розвідки констатуємо, що більш прийнятна думка, прихильники якої вважають, що найширшим (родовим) поняттям стосовно послуг є поняття публічних послуг – усі послуги, що надаються публічним сектором і за надання яких несе відповідальність публічна влада. За ознакою суб’єкта, що надає публічні послуги, необхідно розрізняти державні та муніципальні (комунальні) послуги. [4, 454–455]. Подібного погляду дотримуються й російські вчені-адміністративісти, думку яких репрезентує Ю. О. Ти-

хомиров, котрий вважає, що публічні послуги означають юридичні та соціально значущі дії на користь суспільства, держави і громадян [5, 200].

Підтвердженням достатньої обґрунтованості даної позиції є легальне визначення понять: державна послуга – та, що надається органами державної влади (в основному виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету; муніципальна послуга – та, що надається органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету [6].

Останнім часом найбільш уживаним став термін “адміністративна послуга”, оскільки справедливо вважається, що саме цей термін найбільш вдалий, адже вказує на суб’єкта, який надає такі послуги (адміністрацію), і водночас характеризує владно-публічну (адміністративну) природу діяльності щодо надання цих послуг [3, 117]. Адміністративна послуга – самостійний вид публічних (тобто як державних, так і муніципальних) послуг, який виокремлюється на тій підставі, що їх надання обов’язково пов’язане з реалізацією владних повноважень державних органів або органів місцевого самоврядування [4, 455]. В юридичній літературі даний термін поступово витісняє з наукового обігу поняття “управлінська послуга”.

Ще один момент, на який необхідно звернути увагу в дослідженні послуг, що надають державні інституції (у нашому випадку митні органи), – визначення самого поняття “послуга”, яке тлумачиться і як одноразова дія, і як вид діяльності, і як результат діяльності, і як сама діяльність, тобто надання послуги (обслуговування). Уточнення самого змісту поняття “послуга” має як практичне, так і теоретичне значення, адже законодавчо визначено, що адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень [6], а в науковій літературі під послугою переважно мають на увазі саму діяльність [3, 120; 4, 456]. У перспективному законодавстві ця науково обґрунтована позиція фахівців-правників урахована, але в дещо компромісному варіанті: адміністративна послуга – це прийняття на підставі закону за зверненням конкретної фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов’язків [7].

Наведене вище дає змогу визначити поняття й основні риси адміністративних послуг і дослідити адміністративні послуги, що надають митні органи. Отже, адміністративна послуга – це діяльність уповноважених суб’єктів щодо реалізації владних повноважень, які здійснюються з метою забезпечення використання прав, законних інтересів і виконання обов’язків фізичних та юридичних осіб.

Узагальнення доктринальних визначень та положень, що містяться в чинному законодавстві, дає можливість виокремити такі ознаки адміністративних послуг:

- це самостійний різновид публічних послуг;
- нормативно визначена правова можливість надання й отримання послуги;
- це діяльність уповноважених суб’єктів у межах реалізації владних повноважень;
- спрямована на забезпечення реалізації (використання) прав, законних інтересів і виконання обов’язків фізичних та юридичних осіб;
- результатом є прийняття адміністративного акта (рішення або юридично значуща дія), яким задовольняється особа-заявник.

Вважається, що тільки за наявності всієї сукупності ознак можна говорити про забезпечення юридичного оформлення умов реалізації прав, законних інтересів особи, виконання нею обов’язків шляхом отримання адміністративної послуги. В юридичній літературі цілком обґрунтовано доводиться, що не кожна діяльність суб’єкта з владними повноваженнями, спрямовану на задоволення вимог фізичних чи юридичних осіб, можна визнати як надання адміністративних послуг [3, 120–121; 8, 48].

Значним кроком у напрямку формалізації механізму надання адміністративних послуг було формулювання вимог, які нормативно закріплені в Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [6]. Належність послуг до адміністративних визначається за такими критеріями:

- повноваження адміністративного органу щодо надання певного виду послуг визначаються законом;
- послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень;
- послуги надаються за зверненням фізичних та юридичних осіб;

– результатом розгляду звернення є адміністративний акт, що має індивідуальний характер (свідоцтво, ліцензія, дозвіл тощо);

– надання послуг пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів.

Формуючи систему (коло, перелік) адміністративних послуг, що надаються чи можуть надаватися в майбутньому митними органами, доцільно керуватися саме цими вимогами.

Питання покращання надання громадянам та суб'єктам ЗЕД послуг, у тому числі адміністративних, мають дедалі важливіше значення в діяльності митних органів. Так, ще у 2003 р. Президент України визначив надання послуг як пріоритетний напрям подальшого вдосконалення діяльності митної служби України [9]. І хоча окремі різновиди послуг, визначені в цьому нормативному акті, важко визнати адміністративними, нормативне підґрунтя було закладено.

І донині серед фахівців у галузі митного права відбувається полеміка стосовно визначення кола послуг, які надають чи можуть надавати митні органи, та зарахування їх до адміністративних. Так, Л. Давиденко вважає, що послуги, які надають митні органи, слід називати “державними послугами в митній сфері (або митними послугами)” та визначати як “виконання визначених у нормативно-правових актах митних процедур, що здійснюють уповноважені митні органи (посадові особи) стосовно громадян, які переміщують предмети через митний кордон України, шляхом забезпечення належних цим особам прав” [8, 49–50]. Він пропонує виокремлювати чотири групи таких послуг: управлінські, консультаційні послуги, послуги в галузі сплати мита й інших митних платежів, інші послуги.

Питання послуг у сфері митних відносин досліджує Є. В. Додін. Він зазначає: “ні в законодавстві СРСР, ні в правовій літературі цього періоду дії (операції) державних структур зі сприяння громадянам у реалізації своїх конституційних прав ніколи управлінськими послугами не визнавались, оскільки вважалося, що вони виконують просто свої повноваження”. Однак слід погодитися з автором, що зараз “зміни у взаємовідносинах громадян з митними органами знайшли вираження у двох напрямках – по-перше, у зменшенні обсягу обов'язкових платежів за здійснення процедур, які входять у коло обов'язків цих органів, по-друге, в чіткому визначенні кола послуг, що виходять за рамки тих, які митні органи повинні здійснювати через покладені на них обов'язки в реалізації митної справи. І перша, і друга тенденції знайшли своє закріплення в чинному законодавстві України” [10, 13]. При цьому, на думку Є. В. Додіна, ці послуги надаються в межах цивільно-правових угод. Очевидно, що вчений мав на увазі насамперед послуги, перелік яких визначено Кабінетом Міністрів України [11].

Наголошує на існуванні адміністративних послуг, що надають митні органи, також І. О. Федотова, на думку якої, впровадження адміністративних послуг у митну діяльність – важливий етап у розвитку Державної митної служби України. Орієнтація на публічно-сервісні відносини в діяльності ДМСУ – це шлях до забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян і суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності [12].

Викладене вище беззаперечно свідчить про те, що митні органи в процесі виконання покладених на них завдань надають послуги. Разом з тим питання, які з них можна зарахувати до кола адміністративних, залишається відкритим.

У чинному митному законодавстві визначено перелік послуг, що можуть надавати митні органи на платній основі [11]:

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).

Зважаючи на те, що жодна з послуг, яка міститься в даному переліку, повною мірою не відповідає критеріям, сформульованим у Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [6], а також на те, що вони мають інформаційний характер, навряд чи їх можна зарахувати до адміністративних. У цій ситуації слід погодитися з науковцями, які гадають, що не може вважатись адміністративними послугами діяльність адміністративних органів, яка не пов'язана з реалізацією їх владних повноважень [3, 125].

Відповідно до Реєстру державних та адміністративних послуг [13] Держмитслужба України надає 55 різновидів послуг, які визнані адміністративними, адже вони стосуються тільки юридичного оформлення умов реалізації прав та свобод на підставі заяв зацікавлених фізичних або юридичних осіб. До спектра адміністративних послуг прямо включено видачу різноманітних дозволів, сертифікатів, ліцензій, занесення в державні реєстри тощо. Наприклад, Реєстр містить такі послуги: видача дозволу на відкриття магазину безмитної торгівлі, видача ліцензії на право здійснення діяльності митного перевізника, верифікація сертифікатів про походження товарів з України, ведення митного реєстру об'єктів права інтелектуальної власності тощо. На жаль, тільки три різновиди адміністративних послуг забезпечені відповідними стандартами їх надання, проте сподіваємося, що це лише питання часу.

Водночас, потребує більш ґрунтовного дослідження зміст і характер послуг, які можуть надаватися митними органами в майбутньому. У перспективному митному законодавстві передбачається надання митними органами таких платних послуг:

- державних, пов'язаних зі здійсненням митного оформлення товарів і транспортних засобів поза місцем розташування митних органів або поза робочим часом, установленим для митних органів;

- адміністративних – видача ліцензії на право відкриття й експлуатації митного ліцензійного складу; видача ліцензії на право провадження посередницької діяльності митного брокера; видача ліцензії на право провадження посередницької діяльності митного перевізника;

- господарських, пов'язаних зі зберіганням товарів і транспортних засобів на складах митних органів; проведенням дослідження (аналізу, експертизи) проб і зразків товарів у митній справі з ініціативи особи, яка має повноваження щодо таких товарів; наданням у тимчасове користування місця для розміщення зовнішньої реклами на території пунктів пропуску через державний кордон України [14].

Висновки. Безумовно, питання надання адміністративних послуг суб'єктами публічної адміністрації, зокрема митними органами, наразі залишається актуальним і потребує свого подальшого наукового обґрунтування і законодавчого закріплення. Проте вже зараз можемо констатувати, що:

- суб'єктом надання адміністративних послуг у сфері митної діяльності є митні органи;

- адміністративна послуга надається за ініціативою фізичної або юридичної особи (одержувач адміністративної послуги), яка повинна мати визначене законодавством право на відповідну послугу;

- результатом адміністративної послуги є адміністративний акт (рішення або юридично значуща дія) митного органу, яким задовольняється одержувач та котрий установлює його окремі права й обов'язки;

- формою рішення про надання послуги може бути видання передбаченого законодавством документа, наприклад свідоцтва про визнання підприємства декларантом, проявом юридично значущої дії є внесення відомостей до реєстру, зокрема, до Реєстру митних брокерів;

- створено та введено в дію стандарти надання адміністративної послуги (акт адміністративного органу, в якому визначаються вимоги щодо надання адміністративної послуги), наприклад Стандарт надання адміністративної послуги з видачі ліцензії на право здійснення митної брокерської діяльності [15].

Отже, можна дійти висновку, що адміністративні послуги, які надають митні органи, – це діяльність уповноважених суб'єктів (митних органів), котра здійснюється з метою забезпечення юридичного оформлення умов використання громадянами та суб'єктами ЗЕД своїх прав, законних інтересів і виконання обов'язків у сфері митно-правового регулювання.

Література

1. Про заходи щодо запровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – Ст. 943.

2. Тимошук В. Кому 10 мільярдів ... або знов про державні послуги / В. Тимошук, В. Стоян [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://narodna.pravda.com.ua/politics/4a9524fc2e614>.

3. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упорядник В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.

4. Адміністративне право. Академічний курс : підруч. : у 2 т. / ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К. : Юрид. думка, 2005. – Т. 2. Особлива частина. – 625 с.

5. Публичные услуги и право : науч.-практич. пособие / под ред. Ю. А. Тихомирова. – М. : Норма, 2007. – 416 с.

6. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р // Офіційний вісник України – 2006. – № 7. – Ст. 376.
7. Адміністративно-процедурний кодекс України : проект [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=17973; Про адміністративні послуги : проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=37296.
8. Давиденко Л. Надання митних послуг громадянам / Л. Давиденко // Митна справа. – 2003. – № 1. – С. 47–52.
9. Про заходи щодо підвищення ефективності діяльності митної служби України : Указ Президента України від 24 жовтня 2003 р. № 1209/2003 // Урядовий кур'єр від 28 жовтня 2003 р. – № 202.
10. Додін Є. В. Функції і форми діяльності митних органів України / Є. В. Додін // Митна справа. – 2003. – № 5. – С. 7–19.
11. Про затвердження переліку платних послуг, що можуть надаватися митними органами : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2002 р. № 1952 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 52. – Ст. 2373.
12. 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.
13. Реєстр державних та адміністративних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reestr.center.gov.ua/Content/LocalGovernments/lg.php?lg=32>.
14. Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися митними органами : проект Постанови Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.customs.gov.ua/dmsu/control/uk/publish/article?art_id=2014406&cat_id=302550.
15. Стандарт надання адміністративної послуги з видачі ліцензії на право здійснення митної брокерської діяльності : затверджено наказом Державної митної служби України від 13 жовтня 2009 р. № 949 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1025.16326.2&nobreak=1>.