

**ФУНКЦІОНАЛЬНА ДІЯЛЬНІСТЬ З НАДАННЯ
АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В ПОДАТКОВИХ ОРГАНАХ
УКРАЇНИ: НОРМАТИВНИЙ АСПЕКТ**

Кизима В. В.

*Головне управління Міндоходів у Харківській області,
заступник начальника Головного управління, м. Харків;
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
при Президентіві України,
аспірант кафедри менеджменту та управління проектами*

У статті запропоновано комплексне дослідження нормативного аспекту діяльності з надання послуг в податкових органах України. На сьогодні основним відомчим документом, який регламентує функціональну діяльність з надання адміністративних послуг в органах доходів і зборів України, є Концепція забезпечення ефективної організації роботи з надання адміністративних послуг та сервісів центрами обслуговування платників. Встановлено, що у процесі свого розвитку податкові органи здійснюють поступовий перехід від контролюючого органу до сервісної служби. Ключовим показником успішності сервісної служби визнано задоволеність платників від отриманих послуг.

***Ключові слова:** функціональна діяльність; податкові органи; якість; адміністративні послуг; нормативне регулювання.*

В статье предложено комплексное исследование нормативного аспекта деятельности по предоставлению услуг в налоговых органах Украины. На сегодня основным ведомственным документом, регламентирующим функциональную деятельность по предоставлению административных услуг в органах доходов и сборов Украины, является Концепция обеспечения эффективной организации работы по предоставлению административных услуг и сервисов центрами обслуживания плательщиков. Установлено, что в процессе своего развития налоговые органы осуществляют постепенный переход от контролирующего органа в сервисную службу. Обозначен ключевой показатель успешности сервисной службы - удовлетворенность плательщиков при получении услуг.

***Ключевые слова:** функциональная деятельность; налоговые органы, качество; административные услуги; нормативное регулирование.*

This article presents a comprehensive study of the regulatory aspect of the provision of services to the tax authorities of Ukraine. At present, the main departmental document regulating the functional activity of providing administrative services and fees revenue authorities of Ukraine, is the concept of ensuring efficient organization of the provision of administrative services and Service Center services taxpayers. Established that in the process of development tax authorities shall gradual transition from the controlling authority to customer service. A key indicator of the success of customer service satisfaction considered payers of services received

Keywords: functional activities; tax authorities; quality; administrative services.

Постановка проблеми. Реалізація стратегічного курсу на європейську інтеграцію вимагає від України впровадження в державне управління принципів міжнародного менеджменту якості для забезпечення ефективності державного управління та якості надання адміністративних послуг, що зумовлено незадоволеністю населення низьким рівнем життя та неякісними послугами і, як наслідок, недостатньою конкурентоспроможністю України серед міжнародної спільноти [1].

Реформи, передбачені Програмою економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», спрямовані на побудову сучасної, стійкої, відкритої й конкурентоспроможної у світовому масштабі економіки, формування професійної та ефективної системи державного управління, і зрештою – на підвищення добробуту українських громадян [2, с. 3]. Відповідно до цих подій постійно реформується діяльність державних органів, уповноважених надавати послуги.

Прийняття Закону України «Про адміністративні послуги» від 6.09.2012 № 5203-VI [3] (далі – ЗУ № 5203) - це важлива подія, оскільки він, по суті, є одним з перших нормативно-правових актів, що регламентує основи розвитку інформаційної взаємодії суспільства в Україні у сфері надання адміністративних послуг.

Але, незважаючи на наявність вимог до діяльності з надання адміністративних послуг (ЗУ № 5203), можливо привести результати опитування, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва» та Київським міжнародним інститутом соціології, які свідчать про наявність різноманітних проблем щодо їх якісного надання [4].

Тому на перший план виходять завдання щодо комплексного дослідження нормативно-правового кола, яке може бути застосовано у практичній діяльності податкових органів та подальших наукових розробках.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В останнє десятиріччя дослідженню нормативно-правового кола присвячені дисертації таких вітчизняних вчених як В.С. Долечек (2005 р.) [5], І.О. Бондаренко (2006 р.) [6], Т.В. Маматова (2010 р.) [7], Г.М. Пісаренко (2006 р.) [8], Л.В. Прудиус (2010 р.) [9] та ін. Слід зазначити, що ці дослідження обумовлені розв'язанням теоретичних та практичних завдань організаційно-правового аспекту для органів виконавчої влади [5, с.4], митних органів [6, с.5], органів державного контролю [7, с.5], а також дослідженню категорії адміністративних послуг [8, с. 4] та ін.

На сьогодні вже реалізовано правове врегулювання питань надання адміністративних послуг на державному рівні, прийнято ЗУ № 5203-VI, яким передбачено заходи, які спрямовані на вдосконалення систем надання послуг суб'єктам звернення. Практично вирішені завдання визначення переліку адміністративних послуг, їх стандартизації та здійснено заходи щодо зручних і доступних умов їх надання.

Мета статті. Метою статті є комплексне дослідження нормативно-правового кола, яке може бути застосовано у практичній діяльності (на прикладі податкових органів) та подальших наукових розробках з питання поліпшення якості надання адміністративних послуг.

Виклад основного матеріалу дослідження. Як свідчать факти, питання надання послуг органами державної влади (далі ОВД) та органами місцевого самоврядування (далі – ОМС) не набуло системності та було недостатнього

врегульованим на державному та відомчому полі. Про це свідчать результати соціологічного опитування, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва» та Київським міжнародним інститутом соціології на замовлення Центру політико-правових реформ та за фінансової підтримки Європейського Союзу. Ці дані на прес-конференції в УНІАН на тему «Якість адміністративних послуг в Україні - оцінка громадян» оприлюднила Ірина Бекешкіна, директор Фонду «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва», і наведені на сайті Центра політико-правових реформ 2004-2013 станом на 24 квітня 2013 . В оцінці якості надання адміністративних послуг думки населення України поділилися: 33 % зали задовільну оцінку, 32% - погану. Оцінюють якість надання адміністративних як добру значно менше – 12%. Найбільше позитивних оцінок якості адміністративних послуг були виставлені у Західному регіоні (18 %), негативних – у Південному (37 %). Серед тих, хто особисто отримував адміністративні послуги, оцінки дещо гірші: негативно оцінюють якість надання послуг 41 %, задовільно – 37 % і добре – 14 % [10].

Саме тому питання щодо забезпечення якості надання адміністративних послуг досі залишається проблемним для практичної реалізації та дискусійним у науково-практичному колі. Досконале нормативно-правового врегулювання функціональної діяльності з надання адміністративних послуг можливо визнати одним із дієвих засобів поліпшення якості надання послуг.

Згідно із пропозицією Г.М. Пісаренко, викладеної у роботі [8] у 2006 році здійснено комплексний науковий аналіз теоретичних засад, нормативно-правового регулювання та практики надання адміністративних послуг органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у контексті Концепції адміністративної реформи та запропоновано авторське визначення адміністративної послуги як правовідносин, що виникають при реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) у процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату [8, с. 5]. Для створення правових основ використання

адміністративних послуг визнається за доцільне розробити та прийняти Закон України «Про адміністративні послуги» [8, с. 14].

З 6 вересня 2012 року державну політику в сфері забезпечення якості надання адміністративних послуг визначає Закон України № 5203, яким встановлюються правові та організаційні засади діяльності з надання адміністративних послуг. У цьому Законі термін «адміністративна послуга» вживаються в такому значенні: адміністративна послуга - результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [3]. Але, це трактування є дуже складним для розуміння. До того ж у законі не має чіткого визначення прав та/або обов'язків фізичної або юридичної особи, яка звертається за отриманням адміністративних послуг.

Тому, у даній статті під адміністративною послугою, яка надається органами доходів і зборів, пропонуємо використовувати визначення автора Г. М. Пісаренко, яке не має принципових протиріч із законодавче визначенням, але є більш зрозумілим.

Результати дослідження нормативно-правового регулювання функціональної діяльності з надання адміністративних послуг в податкових органах України зведені у табл. 1.

Послідовність дослідження зумовила використання єдності логічного й історичного методів. Починається перелік нормативно-правових актів Указом Президента від 14.04.2000 року № 599, яким запроваджено Стратегію реформування системи державної служби в Україні. Це державний документ, яким передбачено запровадження принципово нового типу взаємовідносин між громадянами і державними службовцями та регулярне проведення вивчення оцінки населення щодо якості та ефективності роботи органів державної влади.

Таблиця 1.

**Нормативно-правове регулювання функціональної діяльності з надання адміністративних послуг
в податкових органах України станом на 01.03.2014 року**

Нормативно-правові акти	Орган.-розпор. документи	Дата акту	№ докум.	Назва документу
УП		14.04.00	599	Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні
ЗУ		17.05.01	2408-III	Про стандартизацію
РКМУ		17.08.02	447-р	Про Концепцію державної політики у сфері управління якістю продукції (товарів, робіт, послуг)
РКМУ		15.02.06	90-р	Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади
ПКМУ		11.05.06	614	Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади (втратив чинність)
РКМУ		27.06.07	494	Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади (втратив чинність)
РКМУ		25.02.09	251-р	Про заходи щодо упорядкування надання державних платних послуг (втратив чинність)
РКМУ		17.06.09	682-р	Про схвалення Концепції проекту Закону України "Про адміністративні послуги"
ПКМУ		17.07.09	737	Про заходи щодо упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг (втратив чинність)
РКМУ		29.07.09	959-р	Деякі питання надання державних, у тому числі адміністративних послуг (щодо інвентаризації послуг) (втратив чинність)
	ДПСУ	14.08.09	443	Про затвердження стандартів надання адміністративних послуг органами Державної податкової служби України (втратив чинність)
ПКМУ		20.05.09	486	Про утворення Комісії з питань удосконалення порядку надання державних та адміністративних послуг (втратив чинність)
ПКМУ		11.10.10	915	Деякі питання надання платних адміністративних послуг
ПКМУ		05.01.11	33	Деякі питання надання адміністративних послуг (втратив чинність)
	ДПАУ	22.02.11	100	Про скасування наказу ДПА України від 14.08.2009 № 433, зі змінами
ПКМУ		06.04.11	352	Про затвердження переліку платних адміністративних послуг, які надаються Міністерством фінансів, та розміру плати за їх надання
ДП		15.08.11		Щодо забезпечення вдосконалення порядку надання адміністративних послуг, підвищення якості, створення сприятливих і доступних умов для реалізації фізичними і юридичними особами прав на одержання таких послуг
	ДПСУ	25.08.11	500	Про забезпечення сприятливих умов для надання адміністративних послуг (втратив чинність)
РКМУ		14.09.11	870-р	Про затвердження переліку платних адміністративних послуг, які надаються Державною податковою службою
РКМУ		26.10.11	1076-р	Про затвердження плану заходів щодо реформування системи надання адміністративних послуг
	ДПСУ	30.11.11	187	Про затвердження стандартів надання адміністративних послуг (втратив чинність)
ПКМУ		05.12.11	1274	Про Реєстр адміністративних послуг (втратив чинність)
ПКМУ		09.12.11	4155-VI	Про прийняття за основу проекту Закону України про адміністративні послуги
ПКМУ		10.01.2012	4300-VI	Про прийняття за основу проекту ЗУ про внесення змін до деяких законів України щодо упорядкування питання надання адміністративних послуг

Нормативно-правові акти	Орган.-розпор. документи	Дата акту	№ докум.	Назва документу
	ДПСУ	16.01.12	40	Про запровадження системи управління якістю в органах ДПС України (скасовано)
	ДПСУ	24.01.12	63	Про термін видачі довідки про відсутність заборгованості (втратив чинність)
	ДПСУ	10.02.12	109	Щодо створення нових та функціонування діючих ЦОПП (втратив чинність)
	ДПСУ	23.02.12	150	Про внесення змін до наказу ДПС України від 30.11.2011 № 187 (втратив чинність)
	ДПСУ	20.03.12	221	Про втрату чинності окремими наказами ДПС України
	ДПСУ	01.06.12	477	Про затвердження вимог до оформлення, облаштування та діяльності ЦОПП (втратив чинність)
	ДПСУ	24.07.12	646	Про затвердження Методичних рекомендацій щодо оцінювання рівня організації діяльності ЦОПП (втратив чинність)
ДП		03.05.12		Щодо заходів активізації розвитку реального сектору економіки, активізації реформ у сферах дерегуляції, розвитку підприємництва та надання адміністративних послуг
	ДПСУ	28.03.12	243	Про внесення змін до наказу ДСПУ від 16.01.12 № 40 (скасовано)
ЗУ		06.09.12	5203	ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ
	ДПСУ	11.09.12	814	Про Стандарти діяльності працівників органів ДПС України з надання послуг" (скасовано)
ДП		07.12.12		Щодо невідкладних заходів для забезпечення прав громадян під час отримання адміністративних послуг
ПКМУ		03.01.13	13	Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг
	ДПСУ	25.01.13	17	Про скасування окремих наказів ДПС України
ПКМУ		30.01.13	44	Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги
ПКМУ		30.01.13	57	Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг
ПКМУ		20.02.13	118	Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг
ПКМУ		24.04.13	309	Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань надання адміністративних послуг (набрав чинності станом на 15.05.2013 р)
РКМУ		24.07.13	614-р	Концепція Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 року
	МДЗУ	30.09.13	519	Про затвердження Концепції та документів для забезпечення ефективної організації роботи з надання адміністративних послуг та сервісів центрами обслуговування платників
	МДЗУ	04.11.13	642	Про запровадження щоденного звітування у сфері надання адміністративних послуг
	МДЗУ	05.02.14	117	Про внесення змін до наказу Міндоходів від 04.11.2013 №642

Умовні позначення: УП - Указ Президента; ЗУ - ЗАКОН України; РКМУ - Розпорядження КМУ; ПКМУ - Постанова КМУ; ДПУ - Доручення Президента України; ДПАУ - Державна податкова адміністрація України; ДПСУ - Державна податкова служба України; МДЗУ - Міністерство доходів і зборів України

За даними таблиці чітко відслідковується шлях розробки відомчих документів, які були розроблені відповідно до законодавчих актів України. Так, відповідно до Постанови КМУ від 11.05.06 № 614 «Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади», розпорядження КМУ від 25.02.09 № 251-р «Про заходи щодо упорядкування надання державних платних послуг», Постанови КМУ від 17.07.09 № 737 «Про заходи щодо упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг» та розпорядження КМУ від 29.07.09 № 959-р «Деякі питання надання державних, у тому числі адміністративних послуг (щодо інвентаризації послуг)» на рівні відомства видано наказ ДПА України від 14.08.09 № 443 «Про затвердження стандартів надання адміністративних послуг органами Державної податкової служби України».

Крім того, у 2011 році можливо відзначити наступні дві події, які є ключовими. По-перше, у рамках заходів з реформування системи надання адміністративних послуг ДПС України проведено їх інвентаризацію, за результатами якої визначено та затверджено наказом ДПС України від 30.11.11 № 187 стандарти надання адміністративних послуг. По-друге, на виконання вимог ЗУ № 5203 та Постанови КМУ «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги» від 30.01.2013 № 44 - в органах ДПС України стандарти надання адміністративних послуг змінені на технологічні картки адміністративних послуг.

Аналіз стану організації функціональної діяльності з надання адміністративних послуг в податкових органах на сьогодні свідчить наступне:

1. Міністерством доходів і зборів України та його територіальними органами надаються 88 адміністративних послуг.

2. Основним відомчим документом, який регламентує функціональну діяльність з надання адміністративних послуг в органах доходів і зборів України є Концепція забезпечення ефективної організації роботи з надання адміністративних послуг та сервісів центрами обслуговування платників, яка затверджена наказом Міністерства доходів і зборів України від 30.09.13 № 519

«Про затвердження Концепції та документів для забезпечення ефективної організації роботи з надання адміністративних послуг та сервісів центрами обслуговування платників», який визначив основні відомчі регламенти, які розроблені з урахуванням вимог ЗУ № 5203.

3. Метою Концепції є забезпечення ефективної організації роботи Центрів обслуговування платників з надання адміністративних послуг та сервісів, підвищення рівня добровільного виконання платниками своїх зобов'язань, поліпшення іміджу Міндоходів за рахунок зручного податкового та митного адміністрування у частині обслуговування клієнтів.

4. Концепція пропонує перехід від технологічної моделі розвитку Міндоходів до соціотехнологічної моделі, що сприятиме консолідації підрозділів і співробітників, згуртованості, взаєморозумінню.

5. Основним завданням Концепції є концентрація на ключовому показнику успішності сервісної служби - задоволеності платників від отриманих послуг.

Висновки. За результатами комплексного дослідження нормативно-правового кола діяльності податкових органів з надання адміністративних послуг можна сформулювати такі висновки:

1. Відслідковується шлях розробки відомчих документів доходів і зборів у відповідності до законодавчих актів України.

2. У процесі свого розвитку податкові органи здійснюють поступовий перехід від контролюючого органу до сервісної служби.

3. Ключовим показником успішності сервісної служби – задоволеності платників від отриманих послуг.

Результати комплексного дослідження можливо бути застосовано у практичній діяльності податкових органів та подальших наукових розробках з питання поліпшення якості надання адміністративних послуг.

Література

1. Прудиус Л. В. Оцінка якості надання адміністративних послуг: теоретико-методологічний підхід : наук. розробка / Л. В. Прудиус. – К. : НАДУ, 2010. – 40 с.
2. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : Програма економічних реформ на 2010-2014 роки» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf.
3. Про адміністративні послуги : Закону України від 6.09.2012 № 5203-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
4. Якість надання адміністративних послуг: оцінка населення. Оцінки діяльності центрів надання послуг у 10 містах України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/jakist-nadaistah-ukraini.htm>.
5. Долечек В.С. Надання управлінських послуг населенню органами виконавчої влади України: організаційно-правовий аспект: Автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / В.С. Долечек ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2005. – 20 с.
6. Бондаренко І.О. Організаційно-правові основи надання послуг в галузі митної справи: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / І.О. Бондаренко; Нац. акад. держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2006. – 19 с.
7. Маматова Т.В. Теоретико-методологічні засади реалізації функції державного контролю як публічної послуги : автореф. дис... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / Т.В. Маматова ; Класичний приватний ун-т. – Запоріжжя, 2010. – 36 с.
8. Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Г.М. Писаренко ; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2006. – 20 с.