

УДК 342.9
DOI <https://doi.org/10.32837/npnuola.v25i0.623>

Д. В. Крилов

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Сучасна соціально-економічна та політична ситуація в Україні обумовила здійснення трансформаційних процесів фактично у всіх сферах суспільного життя. А особливо вони торкнулись діяльності окремих органів державної влади, зокрема податкових. Все це вимагає пошуку шляхів покращення роботи Державної податкової служби України, зокрема в частині якісного вдосконалення здійснення цим відомством публічно-сервісної діяльності. Найбільша увага, на нашу думку, законодавцем має бути приділена адміністративному законодавству, нормами якого визначаються ключові засади здійснення відповідної діяльності вказаним центральним органом виконавчої влади. Ми переконані, що комплексне удосконалення адміністративно-правового регулювання публічно-сервісної діяльності Державної податкової служби України буде складати міцну основу для подальшої побудови нової моделі функціонування державних інституцій.

Стан дослідження. Проблеми здійснення публічно-сервісної діяльності різними органами державної влади, в тому числі і податковими, приділяли увагу різні науковці, серед яких слід вказати праці: Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна, А.Б. Лиса, А.О. Топчої, В.В. Юзефовича, Н.Л. Астапової, Н.І. Ільчанінової, О.К. Туркової, Д.С. Тихонової, Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, В.Ф. Ситника, В. І. Козак та багатьох інших. Втім, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, в юридичній літературі відсутні комплексні розробки, присвячені вдосконаленню адміністративного законодавства у сфері публічно-сервісної діяльності податкових органів.

Саме тому метою статті є: визначити шляхи вдосконалення адміністративного законодавства у сфері публічно-сервісної діяльності Державної податкової служби України

Виклад основного матеріалу. Починаючи наукове дослідження варто відзначити, що на сьогоднішній день забезпечення та організація надання адміністративних послуг органами Державної податкової служби України здійснюється на основі та у відповідності до Закону України «Про адміні-

стративні послуги» та в межах своїх повноважень. Як і будь-який орган виконавчої влади, ДПС є суб'єктом надання адміністративної послуги, як результату здійснення його діяльності, спрямованої на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків фізичних або юридичних осіб у випадку звернення таких осіб із заявами, відповідно до підстав та порядку, визначеному вказаним вище Законом [1]. Варто відзначити, що взагалі, прийняття та розробка Закону України «Про адміністративні послуги» було прогресивним та важливим кроком на шляху побудови сучасної сервісної держави. Слід також підкреслити, що однією з найцінніших новацій цього закону є вимога щодо створення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) [2; 3]. ЦНАП – це єдиний інтегрований офіс, у якому надаються найбільш запитувані громадянами адміністративні послуги, тобто базові (популярні) послуги. Це і реєстрація актів цивільного стану (народження, шлюб тощо), і видача паспортів та реєстрація місця проживання особи, і реєстрація нерухомості тощо. Навіть для великих міст інтеграція цих послуг до надання через ЦНАП є великим викликом, адже де-юре це послуги, які належать до компетенції органів виконавчої влади, тобто держави. Сьогодні ЦНАПи розглядаються і як інституції з надання «неадміністративних» послуг. Не тільки супутніх, як-от ксерокопіювання і т.д., а й послуг різних комунальних підприємств (водоканалів, теплокому-енерго, міськгазів тощо) [2; 3].

Повертаючись до розгляду безпосередньо публічно-сервісної діяльності органів Державної податкової служби, то на нашу думку, ключовим недоліком в адміністративно-правовому регулюванні відповідного напрямку роботи відомства є відсутність належного підзаконного нормативно-правового забезпечення. В даному випадку йдеться про те, що положення, які містяться у ЗУ «Про адміністративні послуги» носять досить узагальнений характер та не можуть враховувати всю специфіку роботи Державної податкової служби України зокрема в частині здійснення нею публічно-сервісної діяльності. Тож, з метою вирішення більшості наявних проблем в адміністративно-правовому регулюванні публічно-сервісної діяльності Державної податкової служби України, вважаємо за необхідне розробити окремий підзаконний нормативно-правовий акт, зокрема «Положення про публічно-сервісну діяльність Державної податкової служби України та її структурних підрозділів». Саме він, на нашу думку, повинен стати основою для побудови нової моделі функціонування окресленого центрального органу виконавчої влади, а також створить сприятливі теоретико-практичні умови для подальшого покращення публічно-сервісної діяльності податкових органів в нашій державі.

Так, першочерговим питанням, яке необхідно визначити у наведеному вище Положенні, це поняття, мету, завдання, функції та принципи здійснення публічно-сервісної діяльності. Варто відзначити, що у науковій літературі поняття публічно-сервісної діяльності Державної податкової служби є малодослідженим, що в свою чергу обумовлює відсутність єдиного погляду щодо його тлумачення. Тож, ми спираючись на аналіз існуючих наукових позицій та норм діючого законодавства України пропонуємо закріпити на законодавчому рівні таке поняття: «публічно-сервісна діяльність Дер-

жавної податкової служби України – це публічно владна діяльність органів ДПС, яка реалізується її уповноваженими посадовими особами, та котра спрямована на надання визначених законом послуг особам, які звернулись даного органу з відповідною заявою». Мета публічно-сервісної діяльності ДПС полягає у тому, щоб забезпечити реалізацію законних прав та інтересів суб'єктів податкових правовідносин, що в свою чергу забезпечить дотримання законності та правопорядку у податковій галузі. Відповідно до окресленої мети мають бути сформовані завдання публічно сервісної діяльності, до яких, на нашу думку, слід віднести:

- забезпечити доступ платників податків до всієї необхідної інформації, реалізуючи там самим свої законні права у податковій галузі;
- покращити якість та ефективність взаємодії населення з податковими органами;
- підвищити рівень довіри населення до органів ДПС;
- оптимізувати навантаження на інші структурні підрозділи Державної податкової служби України;
- підвищити рівень правової свідомості громадян та працівників податкових органів.

Окремим і вкрай важливим напрямком вдосконалення адміністративно-правового регулювання публічно-сервісної діяльності Державної податкової служби України як основи побудови нової моделі функціонування державних інституцій, є визначення принципів здійснення даного виду діяльності окресленим органом державної влади. Варто відзначити, що нормами чинного законодавства, зокрема Законом України «Про адміністративні послуги» вказується, що Державна політика у сфері надання адміністративних послуг базується на принципах: 1) верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності; 2) стабільності; 3) рівності перед законом; 4) відкритості та прозорості; 5) оперативності та своєчасності; 6) доступності інформації про надання адміністративних послуг; 7) захищеності персональних даних; 8) раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; 9) неупередженості та справедливості; 10) доступності та зручності для суб'єктів звернень [2]. Вказаний перелік, беззаперечно має право на існування, однак, на нашу думку, він є дещо обмеженим та не відображає всю специфіку здійснення публічно-сервісної діяльності, зокрема органами Державної податкової служби України. Тож, ми переконані, що перелік відповідних засад слід розширити наступними: 1) принцип постійного підвищення якості та доступності всієї необхідної інформації; 2) принцип дебіюрократизації надання відповідних послуг; 3) принцип протидії корупції; 4) принцип постійного оцінювання діяльності органів ДПС взагалі, та кожного окремого службовця зокрема, 5) гнучкість та оперативність отримання послуг.

Переконані, що закріплення вказаних вище положень стосовно публічно-сервісної діяльності Державної податкової служби створить необхідний базис, основу, для побудову кардинально нової моделі функціонування податкових органів зокрема в частині надання відповідних послуг. Разом із тим, справедливим буде відмітити, що в «Положенні про публічно-сервісну

діяльність Державної податкової служби України та її структурних підрозділів» також слід визначити: загальні правила надання адміністративних послуг органами Державної податкової служби України; встановлення підстав, строків, процедур, форми результату дозвільних реєстраційних, інформаційних, засвідчувальних адміністративних послуг, що надаються під час реалізації органами ДПС покладених на них завдань; визначення внутрішньо-організаційних процедур діяльності органів ДПС щодо надання адміністративних послуг [4, с.13].

Окрема увага в рамках запропонованого нами Положення, повинна бути приділена питанню юридичної відповідальності органів ДПС за дії та/або бездіяльність в контексті надання адміністративних послуг. Юридична відповідальність це важливий захід захисту інтересів особистості, суспільства і держави. Вона настає в результаті порушення приписів правових норм та виявляється в формі застосування до правопорушника заходів державного примусу. Найважливішою ознакою юридичної відповідальності є те, що вона визначається державою і застосовується її компетентними органами. Для правопорушника юридична відповідальність означає застосування до нього санкцій правових норм, вказаних в них певних заходів відповідальності [5, с.334; 6]. Тож, з метою вдосконалення юридичної відповідальності працівників Державної податкової служби вважаємо за необхідне:

- по-перше, визначити підстави для притягнення працівників до відповідальності за невиконання та/або неналежне виконання своїх посадових обов'язків в контексті здійснення публічно-сервісної діяльності, такими підставами можуть бути: несвоєчасне надання певних послуг; негативне відношення (хамство, грубість) щодо клієнтів; умисне введення в оману користувачів адміністративними послугами, що потягло настання для останніх негативних наслідків; зловживання своїм службовим положенням; навмисне затягування певних процедур, тощо;

- по-друге, слід детально прописати види юридичної відповідальності, до яких. На нашу думку, слід віднести: дисциплінарну, адміністративну та у деяких випадках матеріальну відповідальність;

- по-третє, необхідно детально приписати механізм врахування думки громадськості при визначенні підстав для притягнення службовців до певного виду відповідальності.

І останній важливий аспект, на який обов'язково слід звернути увагу, це вдосконалення механізму здійснення громадського контролю за публічно-сервісною діяльністю Державної податкової служби України. Такий напрямок обумовлюється існування сучасної світової тенденції, відповідно до якої представники громадськості все активніше залучаються до відповідних заходів. Громадський контроль – це різновид соціальної діяльності, оскільки вона здійснюється людьми та за для людей. Предмет діяльності по реалізації громадського контролю безпосередньо пов'язаний (зумовлений) з функціями, що покладені на відповідний структурний елемент будь-якої системи, оскільки за загальним значенням функції – це об'єктивно необхідні напрямки діяльності, що виражають сутність та призначення відповідної структури [7, с. 9]. В.Л. Федоренко і Я.О. Кагляк прийшли

до слушного висновку про те, що громадський контроль становить собою інструмент громадської оцінки ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань. Тобто, продовжують автори, характерні відмінності громадського контролю від будь-якого іншого виду контролю лежать у суб'єктно-об'єктній сфері і полягають у тому, що, по-перше, громадський контроль здійснюється саме громадськістю (організованою та неорганізованою), і, по-друге, що у процесі здійснення громадського контролю контролюється виконання саме соціальних завдань, безпосередньо пов'язаних із захистом і реалізацією прав і свобод громадян, задоволенням та узгодженням соціальних потреб та інтересів населення [8, с. 77]. Тож, здійснення громадського контролю за публічно-сервісною діяльністю ДПС: по-перше, є важливим і яскравим проявом реалізації принципів демократизму, гласності та відкритості в діяльності даного центрального органу виконавчої влади; по-друге, підвищує рівень довіри населення до ДПС; по-третє, підвищує рівень дисципліни працівників податкових органів. А відтак, все вказане свідчить про те, що на сьогодні важливим завданням держави є створити дієвий механізм залучення громадськості до здійснення нагляду і контролю у досліджуваній сфері діяльності ДПС України.

Висновок. Завершуючи представлене наукове дослідження варто відзначити, що в цілому українською державою було обрано вірний шлях її розбудови, як демократичної, соціально орієнтованою та сервісної країни. Разом із тим, в рамках представленої проблематики варто відзначити, що на сьогодні в публічно-сервісній діяльності Державної податкової служби України залишається чимала кількість проблемних аспектів, які, як вважається є можливим через запровадження змін та доповнень, які були запропоновані нами к представленому науковому дослідженні.

Список використаних джерел:

1. Надання адміністративних послуг органами ДФС у Житомирській області / Територіальні органи ДФС у Житомирській області Офіційний портал // [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://zt.sfs.gov.ua/media-ark/news-ark/338004.html>
2. Про адміністративні послуги / Закон України від 06.09.2012. № 5203-VI [Електронний ресурс] Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17/conv>.
3. Козак В. І. Модернізація публічного управління в Україні на засадах сервісної моделі / В. І. Козак. // Публічне адміністрування: теорія та практика. 2017. Вип. 2. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2017_2_6
4. Левчук С.М. Організаційно-правові засади надання адміністративних послуг органами державної фіскальної служби України [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Левчук Сергій Миколайович ; Держ. фіск. служба України, Ун-т держ. фіск. служби України. Ірпінь, 2017. 19 с.
5. Хропанюк В.Н. Теория государства и права / Под ред. В.Г. Стрекозова. М.: Итнтер-стиль, 2000. 377 с.
6. Венедиктов В. С. Статус працівників органів внутрішніх справ України як державних службовців [Текст]: Наук.-практ. посіб. / В.С. Венедиктов, М. І. Іншин ; Національний ун-т внутрішніх справ. Х.: Видавництво НУВС, 2003. 187 с.
7. Правоведение / [Под ред. проф. М. Б. Смоленского] // Серия «Высшее образование». [4-е изд., перераб. и доп.]. Ростов-на-Дону : «Феникс», 2005. 416 с.
8. Федоренко В.Л. Інститути громадянського суспільства та інститут громадських організацій в Україні: теоретико-методологічні та нормопроєктні аспекти / В. Л. Федоренко, Я. О. Каг-ляк // Бюлетень Міністерства юстиції України, 2009, N 4 (№4-5). С.75-88

А н о т а ц і я

Крилов Д. В. Шляхи вдосконалення адміністративного законодавства у сфері публічно-сервісної діяльності державної податкової служби України. – Стаття.

У статті, на основі аналізу діючого законодавства України та наукових поглядів вчених, визначено найбільш пріоритетні шляхи вдосконалення адміністративного законодавства у сфері публічно-сервісної діяльності Державної податкової служби України. Доведено, що ключовим напрямком роботи законодавця має стати розробки та прийняття окремого «Положення про публічно-сервісну діяльність Державної податкової служби України та її структурних підрозділів». Запропоновано авторське бачення щодо структури такого підзаконного акту. Наголошено, що важливим напрямком вдосконалення адміністративно-правового регулювання публічно-сервісної діяльності Державної податкової служби України як основи побудови нової моделі функціонування державних інституцій, є визначення принципів здійснення даного виду діяльності окресленим органом державної влади. Визначено, що з метою вдосконалення юридичної відповідальності працівників Державної податкової служби України необхідне: визначити підстави для притягнення працівників до відповідальності за невиконання та/або неналежне виконання своїх посадових обов'язків в контексті здійснення публічно-сервісної діяльності, такими підставами можуть бути: несвоєчасне надання певних послуг; негативне відношення щодо клієнтів; умисне введення в оману користувачів адміністративними послугами, що потягло настання для останніх негативних наслідків; зловживання своїм службовим положенням; навмисне затягування певних процедур, тощо; детально прописати види юридичної відповідальності (до яких слід віднести дисциплінарну, адміністративну та у деяких випадках матеріальну відповідальність); необхідно детально приписати механізм врахування думки громадськості при визначенні підстав для притягнення службовців до певного виду відповідальності. Зроблено висновок, що здійснення громадського контролю за публічно-сервісною діяльністю Державної податкової служби України: по-перше, є важливим і яскравим проявом реалізації принципів демократизму, гласності та відкритості в діяльності даного центрального органу виконавчої влади; по-друге, підвищує рівень довіри населення до Державної податкової служби України; по-третє, підвищує рівень дисципліни працівників податкових органів.

Ключові слова: законодавство, адміністративне законодавство, публічно-сервісна діяльність, Державна податкова служба України.

S u m m a r y

Krylov D. V. Ways to improve administrative legislation in the field of public service activity of the State Tax Service of Ukraine. – Article.

The article, based on the analysis of the current legislation of Ukraine and scientific views of scientists, identifies the most priority ways of improving the administrative legislation in the field of public service activity of the State Tax Service of Ukraine. It is proved that the key area of work of the legislator should be the development and adoption of a separate "Regulation on public service activity of the State Tax Service of Ukraine and its structural subdivisions". The author's vision on the structure of such by-law is proposed. It is emphasized that an important direction of improving the administrative and legal regulation of public service activity of the State Tax Service of Ukraine as a basis for building a new model of functioning of state institutions is to define the principles of implementation of this type of activity by a designated body of state power. It is determined that in order to improve the legal responsibility of employees of the State Tax Service of Ukraine, it is necessary to: determine the grounds for holding employees accountable for non-performance and/or improper performance of their official duties in the context of performing public service activities, such grounds may be: services; negative attitude towards customers; deliberate misrepresentation of users by administrative services, which has led to the onset of recent adverse effects; abuse of office; deliberate delaying of certain procedures, etc.; detail the types of legal liability (which should include disciplinary, administrative and, in some cases, financial liability); it is necessary to prescribe in detail the mechanism for taking into account the public opinion when determining the grounds for bringing employees to a certain type of responsibility. It is concluded that the exercise of public control over the public service activity of the State Tax Service of Ukraine: first, it is an important and striking manifestation of the implementation of the principles of democracy, transparency and openness in the activities of this central executive body; secondly, it increases the level of public confidence in the State Tax Service of Ukraine; third, it increases the discipline of tax authorities.

Key words: legislation, administrative legislation, public service activity, State Tax Service of Ukraine.