

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 зумовила здійснення трансформаційних процесів фактично в усіх сферах суспільного життя. Особливо вони торкнулися діяльності окремих органів державної влади, зокрема й податкових. Усе це вимагає пошуку шляхів покращення роботи Державної податкової служби України (далі – ДПС України), зокрема, щодо якісного вдосконалення здійснення цим відомством публічно-сервісної діяльності. Найбільша увага, на нашу думку, має бути приділена законодавцем адміністративному законодавству, нормами якого визначаються ключові засади здійснення відповідної діяльності вказаним центральним органом виконавчої влади. Ми переконані, що комплексне вдосконалення адміністративно-правового регулювання публічно-сервісної діяльності Державної податкової служби України буде становити міцну основу для подальшої побудови нової моделі функціонування державних інституцій.

Стан дослідження. Проблемі здійснення публічно-сервісної діяльності різними органами державної влади, у тому числі й податковими, приділяли увагу різні науковці. Цьому питанню присвячені праці Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна, А.Б. Лиса, А.О. Топчої, В.В. Юзефовича, Н.Л. Астапової, Н.І. Ільчанинової, О.К. Туркової, Д.С. Тихонової, Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, В.Ф. Ситника, В.І. Козак та багатьох інших учених. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, у юридичній літературі відсутні комплексні дослідження, присвячені вдосконаленню адміністративного законодавства у сфері публічно-сервісної діяльності податкових органів.

Мета статті – визначити шляхи вдосконалення адміністративного законодавства у сфері публічно-сервісної діяльності Державної податкової служби України.

Виклад основного матеріалу. Починаючи наукове дослідження, варто зазначити, що сьогодні забезпечення та організація надання адміністративних послуг органами Державної податкової служби України здійснюється на основі Закону України «Про адміністративні послуги» й у межах

наданих їм повноважень. Як і будь-який орган виконавчої влади, ДПС України є суб'єктом надання адміністративної послуги як результату здійснення її діяльності, спрямованої на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків фізичних або юридичних осіб у разі звернення таких осіб із заявами відповідно до підстав і в порядку, визначеному вказаним вище законом [1]. Варто зазначити, що взагалі прийняття та розроблення Закону України «Про адміністративні послуги» було прогресивним і важливим кроком на шляху побудови сучасної сервісної держави. Необхідно також підкреслити, що однією з найцінніших новацій цього закону є вимога щодо створення центрів надання адміністративних послуг (далі – 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 ЦНАП розглядається також як інституція з надання «неадміністративних» послуг, не тільки супутніх, як-от ксерокопіювання тощо, а й послуг різних комунальних підприємств (водоканалів, теплокомуненерго, міськгазів тощо) [2; 3].

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

Так, першочерговим питанням, яке необхідно вирішити у пропонуваному положенні, є визначення поняття, мети, завдань, функцій та принципів здійснення публічно-сервісної діяльності. Варто зазначити, що в науковій літературі поняття публічно-сервісної діяльності Державної податкової служби України є малодослідженим, що своєю чергою зумовлює відсутність єдиного погляду на його тлумачення. Тож ми, спираючись на аналіз наявних наукових позицій і норм чинного законодавства України, пропонуємо закріпити на законодавчому рівні таке поняття: публічно-сервісна

діяльність Державної податкової служби України – це публічно-владна діяльність органів ДПС України, яка здійснюється її уповноваженими посадовими особами та спрямована на надання визначених законом послуг особам, які звернулися до цього органу з відповідною заявою. Мета публічно-сервісної діяльності ДПС України полягає в тому, щоб забезпечити реалізацію законних прав та інтересів суб'єктів податкових правовідносин, що своєю чергою забезпечить дотримання законності та правопорядку в податковій галузі. Відповідно до вказаної вище мети мають бути сформовані завдання публічно-сервісної діяльності, зокрема, необхідно здійснити такі заходи:

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

Окремим і вкрай важливим напрямом удосконалення адміністративно-правового регулювання публічно-сервісної діяльності Державної податкової служби України як основи побудови нової моделі функціонування державних інституцій є визначення принципів здійснення цього виду діяльності вищевказаним органом державної влади. Варто зазначити, що в нормах чинного законодавства, зокрема в Законі України «Про адміністративні послуги», вказується, що державна політика у сфері надання адміністративних послуг базується на таких 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 принципів варто розширити такими засадами: 1) принципом постійного підвищення якості та доступності всієї необхідної інформації; 2) принципом дебіюрократизації надання відповідних послуг; 3) принципом протидії корупції; 4) принципом постійного оцінювання діяльності органів ДПС України загалом та кожного окремого службовця; 5) гнучкістю та оперативністю отримання послуг.

Вважаємо, що закріплення вказаних вище положень стосовно публічно-сервісної діяльності Державної податкової служби України створить необхідний базис, тобто основу для побудови кардинально нової моделі функціонування податкових органів, зокрема, стосовно надання відповідних

послуг. Водночас справедливо зауважити, що в Положенні про публічно-сервісну діяльність Державної податкової служби України та її структурних підрозділів також необхідно визначити такі питання: 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 України покладених на них завдань; визначення внутрішньоорганізаційних процедур діяльності органів ДПС України щодо надання адміністративних послуг [4, с. 13].

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

- визначити підстави для притягнення працівників до відповідальності за невиконання та/або неналежне виконання своїх посадових обов'язків у контексті здійснення публічно-сервісної діяльності. Такими підставами можуть бути несвоєчасне надання певних послуг; негативне ставлення до клієнтів (хамство, грубість); умисне введення в оману користувачів адміністративними послугами, що спричинило настання для них негативних наслідків; зловживання своїм службовим становищем; навмисне затягування певних процедур тощо;

- детально прописати види юридичної відповідальності, до яких, на нашу думку, варто віднести дисциплінарну, адміністративну та в деяких випадках матеріальну відповідальність;

- детально прописати механізм урахування думки громадськості в разі визначення підстав для притягнення службовців до певного виду відповідальності.

І останній важливий аспект, на який обов'язково необхідно звернути увагу, – це вдосконалення механізму здійснення громадського контролю за публічно-сервісною діяльністю Державної податкової служби України. Такий напрям зумовлюється існуванням сучасної світової тенденції, відповідно до якої представники громадськості дедалі активніше залучаються до відповідних заходів. Громадський контроль – це різновид соціальної діяльності, оскільки вона здійснюється людьми та задля людей. Предмет діяльності з реалізації громадського контролю безпосередньо пов'язаний із функціями (зумовлений ними), які покладені на відповідний структурний елемент будь-якої системи, оскільки за загальним визначенням функції – це об'єктивно необхідні напрями діяльності, що виражають сутність

і призначення відповідної структури [7, с. 9]. В.Л. Федоренко та Я.О. Кагляк дійшли слушного висновку про те, що громадський контроль являє собою інструмент громадської оцінки ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань. Тобто, як вважають автори, характерні відмінності громадського контролю від будь-якого іншого виду контролю лежать у суб'єктно-об'єктній сфері та полягають у тому, що, по-перше, громадський контроль здійснюється саме громадськістю (організованою та неорганізованою), а по-друге, 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 України, по-перше, є важливим і яскравим проявом реалізації принципів демократизму, гласності та відкритості в діяльності цього центрального органу виконавчої влади; по-друге, підвищує рівень довіри населення до ДПС України; по-третє, підвищує рівень дисципліни працівників податкових органів. А отже, усе вказане свідчить про те, що сьогодні важливим завданням держави є створення дієвого механізму залучення громадськості до здійснення нагляду й контролю в досліджуваній сфері діяльності Державної податкової служби України.

Висновки. Завершуючи представлене наукове дослідження, варто зазначити, що в цілому українською державою було обрано правильний шлях її розбудови як демократичної, соціально орієнтованої та сервісної країни. Водночас у межах представлені проблематики варто зауважити, що сьогодні в публічно-сервісній діяльності Державної податкової служби України залишається чимало проблемних аспектів, які, на наше переконання, можна усунути завдяки запровадженню змін і доповнень, що були запропоновані нами у представленому науковому дослідженні.

Література

1. Надання адміністративних послуг органами ДФС у Житомирській області / Територіальні органи ДФС у Житомирській області : офіційний портал. URL: <http://zt.sfs.gov.ua/media-ark/news-ark/338004.html>.
2. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17/conv>.
3. Козак В.І. Модернізація публічного управління в Україні на засадах сервісної моделі. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2017. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2017_2_6.
4. Левчук С.М. Організаційно-правові засади надання адміністративних послуг органами державної фіскальної служби України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Ун-т державної фіскальної служби України. Ірпінь, 2017. 19 с.
5. Хропанюк В.Н. Теория государства и права / под ред. В.Г. Стрекозова. Москва : Интерстиль, 2000. 377 с.
6. Венедиктов В.С., Іншин М.І. Статус працівників органів внутрішніх справ України як державних службовців : науково-практичний посібник. Харків : Видавництво НУВС, 2003. 187 с.
7. Правоведение / под ред. М.Б. Смоленского. 4-е изд., перераб. и доп. Ростов-на-Дону : Феникс, 2005. 416 с.
8. Федоренко В.Л., Кагляк Я.О. Інститути громадянського суспільства та інститут громадських організацій в Україні: теоретико-методологічні та нормопроектні аспекти. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2009. № 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 чинного законодавства України та наукових поглядів учених визначено найбільш пріоритетні шляхи вдосконалення адміністративного законодавства у сфері публічно-сервісної діяльності Державної податкової служби України. Доведено, що ключовим напрямом роботи законодавця має стати розроблення та прийняття окремого Положення про публічно-сервісну діяльність Державної податкової служби України та її структурних підрозділів. Запропоновано авторське бачення щодо структури такого підзаконного акта. Наголошено на тому, що важливим напрямом удосконалення адміністративно-правового регулювання публічно-сервісної діяльності Державної податкової служби України як основи побудови нової моделі функціонування державних інституцій є визначення принципів здійснення цього виду діяльності вищевказаним органом державної влади. Визначено, що з метою вдосконалення юридичної відповідальності працівників Державної податкової служби України необхідно здійснити такі заходи: визначити підстави для притягнення працівників до відповідальності за невиконання та/або неналежне виконання своїх посадових обов'язків у контексті здійснення публічно-сервісної діяльності (такими підставами можуть бути несвоєчасне надання певних послуг, негативне ставлення до клієнтів, умисне введення в оману користувачів адміністративних послуг, що спричинило настання для них негативних наслідків, зловживання своїм службовим становищем, навмисне затягування певних процедур тощо); детально прописати види юридичної відповідальності, до яких варто віднести дисциплінарну, адміністративну та в деяких випадках матеріальну відповідальність; детально прописати механізм урахування думки громадськості в разі визначення 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 цього 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.