



НЕКОТОРЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ФИСКАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ ПО ПРЕДОСТАВЛЕНИЮ АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ

Александр ГРИНЦОВ,

соискатель кафедры административного права

Института права имени князя Владимира Великого Межрегиональной академии управления персоналом

Summary

The paper studied individual flaws regulatory and organizational support of GFS for the provision of administrative services, highlighted ways of improving the activity, reveals the content of some of them. It is found that the improvement of the activities of the GFS for the provision of administrative services will contribute to regulatory consolidation of their activities, by: adopting the Administrative Procedural Code of Ukraine, which will be resolved by the general procedure for the activities of the administrative authority for the review and resolution of all categories of administrative cases; selection stages (phases) of the order of administrative services in the Law "On Administrative Services", which, unlike the AIC regulated especially administrative procedures relating to administrative cases involving administrative services; Procedure for development of administrative services divisions GFS, which will be approved by order of GFS and will adjust the interdepartmental order (sequence of actions) the provision of such services.

Key words: administrative services, government fiscal service, the procedure of administrative services, areas of improvement activities.

Аннотация

В статье исследованы отдельные изъяны нормативно-правового и организационного обеспечения деятельности Государственной фискальной службы Украины относительно предоставления административных услуг, выделены направления усовершенствования такой деятельности, раскрыто содержание отдельных из них. Установлено, что усовершенствованию деятельности органов Государственной фискальной службы Украины относительно предоставления административных услуг будет способствовать нормативное закрепление их деятельности путем принятия Административно-процедурного кодекса Украины, которым будет урегулирована общая процедура деятельности административного органа относительно рассмотрения и решения всех категорий административных дел; выделения стадий (этапов) порядка предоставления административных услуг в Законе Украины «Об административных услугах», которым в отличие от Административно-процессуального кодекса Украины регулируются особенности административного производства по решению административных дел об оказании административных услуг; разработки Порядка предоставления административных услуг подразделениями Государственной фискальной службы Украины, которое будет утверждено приказом ГФС Украины и будет регулировать внутриведомственный порядок (алгоритм действий) предоставления таких услуг.

Ключевые слова: административные услуги, органы Государственной фискальной службы, порядок предоставления административных услуг, направления совершенствования деятельности.

Постановка проблемы. Реализуя государственную политику в сфере администрирования налогов, Государственная фискальная служба Украины (далее – ГФС), кроме других задач, выполняет функции по предоставлению административных услуг в соответствии с законом и в пределах своих полномочий, что указано в Положении об этом органе, утвержденном Указом Президента Украины, утвержденном постановлением Кабинета Министров Украины от 21 мая 2014 года № 236 [1].

Свидетельством того, что ГФС является одним из основных органов исполнительной власти, который предоставляет административные услуги есть перечень услуг, которые в соответствии с законодательством им предоставляются. Среди них следует выделить те, которые предоставляются на безвозмездной основе, их большинство – 55, и те, которые предоставляются на платной основе – 10. В предыдущих

своих работах мы приводили систему административных услуг, которые предоставляются органами ГФС, анализировали правовые основы и порядок их предоставления.

В рамках данной научной статьи, на основе изучения опыта деятельности ГФС по предоставлению административных услуг, попробуем выделить недостатки такой деятельности и определить направления ее совершенствования.

Изложение основного материала.

Следует отметить, что единого нормативного акта, который бы определял порядок предоставления административных услуг органами ГФС, не существует. Поэтому в своей деятельности должностные лица, уполномоченные ГФС обеспечивать процедуру предоставления административных услуг, руководствуются нормами, прежде всего Закона Украины «Об административных услугах» (далее – закон) от 6 сентября 2012 года [2], в котором на

законодательном уровне определены правовые основы реализации прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц в сфере предоставления административных услуг. Однако в самом же законе, в статье 5 указано, что исключительно законами, регулирующими общественные отношения по предоставлению административных услуг, устанавливаются: основания для получения административной услуги; субъект предоставления административной услуги и его полномочия по предоставлению такой услуги; перечень и требования к документам, необходимым для ее получения; платности или бесплатности предоставления услуги; предельный срок предоставления услуги; перечень оснований для отказа в предоставлении услуги. Это означает, что порядок предоставления конкретной услуги должен регулироваться исключительно законом. Но в большинстве случаев это невозможно, ведь невозможно под каждую административ-



ную услугу принимать закон, который регулировал бы процедуру (алгоритм действий администратора) по ее предоставлению. В то же время отсутствие на законодательном уровне процедуры предоставления административных услуг порождает необходимость регулирования такого порядка на подзаконном уровне в соответствующих положениях и инструкциях, которые местами выписаны с нарушением норм закона. Они преследуют интересы органа публичной администрации, который предоставляет услугу, а не субъекта, которому эта услуга предоставляется.

Поэтому, по нашему мнению, совершенствованию нормативно-правового уровня обеспечения деятельности ГФС по предоставлению административных услуг будет способствовать разграничение уровней правового регулирования их предоставления следующим образом: 1) перечень административных услуг, предоставляемых ГФС, а также размеров оплаты за их предоставление должны быть определены в законе «О перечне административных услуг и плату (административный сбор) за их предоставление», проект которого разработан Министерством экономического развития и торговли Украины, на выполнение Переходных положений Закона Украины «Об административных услугах» [2]; 2) специальным законом, который определяет общий порядок предоставления административных услуг, в том числе ГФС Украины, которым является Закон «Об административных услугах»; 3) общим законом, определяющим процедуру принятия любого административного акта, по результатам деятельности ГФС Украины, в том числе принятие решения о выдаче справки, сертификата, лицензии – как административного акта в результате осуществления процедуры предоставления административной услуги ГФС Украины должен стать Административно-процедурный кодекс Украины, проект которого подготовлен КМУ [3]; 4) перечень и требования к документам, необходимым для получения услуги, а также алгоритм действий должностного лица ГФС Украины, которое предоставляет административную услугу, должно быть определено в подзаконном нормативном акте, который должен быть принят ГФС Украины, однако при этом этот подзаконный нормативный акт

должен определять порядок действий субъекта публичной администрации, который предоставляет административную услугу в пределах и порядке, определенном законом, то есть должны быть соблюдены правила подзаконного нормотворчества.

Примером надлежащего правового регулирования может служить процедура предоставления ГФС Украины административной услуги – выдачи лицензии на розничную торговлю табачными изделиями. Так, основания для ее получения, субъект предоставления этой государственной услуги, его полномочия, субъект получения услуги, его права и обязанности регулируются законом Украины от 19 декабря 1995 года № 481 / 95-ВР «О государственном регулировании производства и оборота спирта этилового, коньячного и плодового, алкогольных напитков и табачных изделий» [4]. Перечень и требования к документам, необходимым для получения лицензии определены в Постановлении Кабинета Министров Украины от 13 мая 1996 года № 493 «О Временном порядке выдачи лицензий на право импорта, экспорта спирта этилового, коньячного и плодового, алкогольных напитков и табачных изделий и розничной торговли алкогольными напитками и табачными изделиями» [5]. Определение лицензии на розничную торговлю табачными изделиями как административной услуги, предоставляемой ГФС Украины, предусмотрено в распоряжении Кабинета Министров Украины от 14 сентября 2011 № 870-р «Об утверждении перечня платных административных услуг, предоставляемых Государственной налоговой службой» [6]. Алгоритм действий должностного лица ГФС Украины по предоставлению лицензии на розничную торговлю табачными изделиями определен в Приказе Миндоходов Украины от 21 октября 2013 года № 603, которым утвержден «Порядок организации работы главных управлений Миндоходов по приему документов и выдаче лицензий на право розничной торговли алкогольными напитками и табачными изделиями» [7].

Таким образом, совершенствованию деятельности органов ГФС Украины по предоставлению административных услуг будет способствовать нормативное закрепление их деятельности, путем: во-первых, принятия Админи-

стративно-процедурного кодекса Украины (далее – АПК), которым будет урегулирована общая процедура деятельности административного органа по рассмотрению и разрешению всех категорий административных дел, завершающихся принятием административного акта и его исполнением; во-вторых, выделение стадий (этапов) порядка предоставления административных услуг в Законе Украине «Об административных услугах», которым в отличие от АПК Украины регулируются особенности административного производства по решению административных дел об оказании административных услуг; в-третьих, разработки Порядка предоставления административных услуг подразделениями ГФС Украины, который будет утвержден приказом ГФС Украины и будет регулировать внутриведомственный порядок (алгоритм действий) предоставления таких услуг, нормы которого будут согласованы и с АПК Украины и Законом Украины «Об административных услугах».

Кроме этого, есть настоятельная необходимость четкого определения сроков предоставления административных услуг в сфере налогообложения и критериев их стоимости. Так, затягивание сроков предоставления административных услуг является одним из основных критериев качества их предоставления, который систематически нарушается субъектами их предоставления [8, с. 20]. Кроме этого, проблема необоснованно больших сроков предоставления отдельных административных услуг (предоставление справок, согласований и т.п.) относится к числу очень высоких коррупционных рисков [9, с. 56]. Статьей 10 указанного закона определено, что предельный срок предоставления административной услуги определяется законом, и в случае если законом не определен предельный срок предоставления административной услуги, этот срок не может превышать 30 календарных дней со дня представления субъектом обращения заявления и документов, необходимых для получения услуги. В то же время следует отметить, что на сегодня порядок предоставления большинства административных услуг, в том числе в сфере налогообложения, регулируется подзаконными нормативными актами, в большинстве из которых не определе-



ны четкие сроки предоставления таких услуг, применяются положения вроде «в течение месяца», «в двухмесячный срок» и др. Нечеткость определения сроков предоставления административных услуг порождает ситуацию, при которой она может быть предоставлена и в течение, например, трех суток, или в течение двух месяцев, что в свою очередь является основанием для предложения заявителю условий, при наличии которых данная услуга будет предоставлена в кратчайшие сроки. Чаще таким условием является «неправомерная выгода», которая является основанием применения уголовной или административной ответственности за совершение коррупционного деяния. Поэтому, по нашему мнению, в Законе Украины «Об административных услугах» в п. 3 ст. 11, а также в нормативном акте, который определяет порядок предоставления конкретной государственной услуги, должна быть прописана дифференциация срока предоставления административной услуги в зависимости от ее стоимости, то есть необходимо прописывать коэффициент стоимости услуги по принципу «чем быстрее предоставляется услуга, тем стоимость ее должна быть выше», поскольку на срочность предоставления услуги расходуются дополнительные материальные, трудовые и другие ресурсы публичной службы. Такая норма должна иметь следующее содержание: «Размер платы за предоставление административной услуги (административного сбора) определенной в законе может увеличиваться пропорционально уменьшению срока ее предоставления, определенном в законе в случае ходатайства об этом субъекта обращения».

Сроки выполнения этапов предоставления административной услуги (действий, решений) устанавливаются с учетом того, что общий срок выполнения всех этапов не должен превышать предельный срок, определенный для этой услуги законом, в противном случае, как определено в п. 2 ст. 10 закона этот срок не может превышать 30 календарных дней со дня представления субъектом обращения заявления и документов, необходимых для получения услуги. Возникает вопрос: является ли этот срок предельным для всех видов административных услуг, или он но-

сит определенный рекомендательный характер, а соответственно может быть увеличен?

Однозначного ответа на этот вопрос в законе нет. Однако в законе есть исключения из общего правила, в частности, в п. 4 ст. 10 указано, что «в случае предоставления административной услуги субъектом предоставления административных услуг, который действует на принципах коллегиальности, решение о предоставлении государственной услуги или об отказе в ее предоставлении принимается в срок, определенный частью первой или второй настоящей статьи, а в случае невозможности принятия указанного решения в такой срок – на первом заседании (слушании) по истечении этого срока».

Также следует констатировать, что достаточно сложно определять предельные сроки тех административных услуг, предоставление которых требует проведения межведомственного взаимодействия (пересылка документов, доступ к информационным системам или баз данных других органов власти, предприятий, учреждений или организаций, которые принадлежат к сфере их управления, проведения специальных исследований (экспертиз), согласование документов (решений) в других государственных органах, органах местного самоуправления, получение их выводов с целью предоставления административной услуги, без привлечения субъекта обращения и т.п.). Поэтому в законодательных актах, регулирующих предоставление отдельных административных услуг, должны быть определены критерии установления сроков их предоставления. На данный момент определенная попытка дифференциации таких сроков осуществлена в Методических рекомендациях по разработке стандартов административных услуг, утвержденных приказом Министерства экономики Украины от 12 июля 2007 года № 219 [10], которые уже имеют определенную практику правоприменения. Так, указанными Методическими рекомендациями предусмотрено, что «срок предоставления административной услуги не должен превышать времени, минимально необходимого для выполнения последовательности действий (принятия решений), необходимых для предоставления государственной услуги, с соблюдением уста-

новленных нормативов интенсивности труда. Срок предоставления государственной услуги не требует проведения специальных исследований (экспертиз), не должен превышать пятнадцати рабочих дней, а в случае участия в предоставлении государственной услуги нескольких административных органов – одного месяца. Срок предоставления административной услуги, требует проведения специальных исследований (экспертиз), не должен превышать времени, необходимого для их проведения, увеличенного на пять рабочих дней» [10].

Сроки предоставления отдельных административных услуг, которые предоставляются подразделениями ГФС Украины, вообще не определены. Так, административная услуга по снятию с учета плательщиков единого взноса на общеобязательное государственное социальное страхование предоставляется после проведения внеплановой документальной проверки правильности начисления и уплаты единого взноса или сверки расчетов с физическими лицами, которые обеспечивают себя работой самостоятельно, а также проведение плательщиком единого взноса окончательного расчета на основании акта проверки или акта сверки, что указано в Законе Украины от 8 июля 2010 года № 2464-VI «О сборе и учете единого взноса на общеобязательное государственное социальное страхование» [11] и приказе Миндоходов Украины от 9 сентября 2013 № 458 «Об утверждении Порядка учета плательщиков единого взноса на общеобязательное государственное социальное страхование и положения о реестре страхователей» [12]. В таком случае необходимо руководствоваться нормой п. 2 ст. 11 закона о том, что срок такой услуги не может превышать 30 календарных дней со дня представления субъектом обращения заявления и документов, необходимых для получения услуги.

Существует также проблема определения критериев стоимости административных услуг, которые предоставляются органами ГФС Украины.

В научной литературе и публицистике довольно часто ставится под сомнение вопрос правомерности взимания платы за административные услуги в принципе, ведь считается, что государство уже содержится на средства



налогоплательщиков, и поэтому взимания дополнительных средств является несправедливым [13 с. 118]. Однако следует согласиться с В.П. Тимошуком о том, что необходимо принимать во внимание, что на самом деле налоги и плата за административные услуги имеют разную природу: происхождение и назначение. Налоги уплачиваются, как правило, с дохода или блага материального характера и расходуются на общественные цели, или на публичные услуги, которые предоставляются всему обществу (оборона государства, общественный порядок, защиту от чрезвычайных ситуаций, дошкольное воспитание, образование, общая инфраструктура и т.д.). Зато обращение за административными услугами всегда персонализированное, потребители административных услуг всегда конкретны, поэтому и плата имеет индивидуальный характер. При этом плата за административные услуги выполняет как минимум две функции: 1) компенсационная, то есть возмещение хотя бы части расходов, связанных с предоставлением административной услуги; 2) регулятивная – сдерживания лиц от обращения за получением административной услуги без действительной потребности [14 с. 179]. Свою собственную позицию относительно критериев оценки административных услуг мы высказывали ранее.

Выводы. В итоге следует отметить, что в данной статье выделены лишь отдельные направления совершенствования нормативно-правового и организационного обеспечения деятельности ГФС Украины по предоставлению административных услуг. Среди других направлений совершенствования такой деятельности, требующих дополнительного анализа можно выделить необходимость: оптимизации видов административных услуг путем объединения процедуры по предоставлению похожих по содержанию административных услуг (например, регистрации плательщика налога на добавленную стоимость и предоставление выписки из реестра плательщиков налога на добавленную стоимость), определение критериев оценки административных услуг; минимизации сроков их получения, определение этапов оплаты за административную услугу – при подаче документов заявителем, при получении

административного акта, свидетельствующего о предоставлении услуги; разработки и нормирования Порядка предоставления административных услуг подразделениями ГФС Украины, согласно которому процедура предоставления административных услуг должна основываться на принципах целостности (результативности) государственной услуги и «единого окна», при которой субъект обращения освобождается от сбора справок, согласования и т.п., а такие функции возлагаются на должностное лицо, занимающееся оформлением государственной услуги – администратора и др.

Список использованной литературы:

1. Положения про Державну фіскальну службу : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 236 // Офіційний вісник України. – № 55. – Ст. 1507.
2. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.
3. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України № 11472 від 03.12.2012 р., внесений Кабінетом Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893.
4. Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів : Закон України від 19 грудня 1995 року № 481/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 46. – Ст. 345.
5. Про Тимчасовий порядок видачі ліцензій на право імпорту, експорту спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів і роздрібно́ї торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 травня 1996 року № 493 // Урядовий кур'єр. – 1996. – 21.05.
6. Про затвердження переліку платних адміністративних послуг, які надаються Державною податковою службою : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2011 р. № 870-р // Офіційний вісник України від 23.09.2011–2011 р. – № 71. – Ст. 269.

7. Порядок організації роботи головних управлінь Міндоходів із приймання документів та видачі ліцензій на право роздрібно́ї торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами : наказ і Міндоходів від 21.10.2013 № 603 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minrd.gov.ua>.

8. Тимошук В.П. Оцінка якості адміністративних послуг / В.П. Тимошук, А.В. Кірмач. – К. : Факт, 2005. – 88 с.

9. Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності в Україні / [І. Коліушко, В. Тимошук, О. Банчук та ін.] ; за ред. І. Бекешкіної. – К. : ФОП Москаленко О.М., 2009. – 196 с.

10. Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення стандартів адміністративних послуг : наказ Міністерства економіки України від 12 липня 2007 року № 219 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=145762.

11. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 08 липня 2010 року № 2464-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 2–3. – Ст. 11.

12. Про затвердження Порядку обліку платників єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та положення про реєстр страхувальників : Наказ Міндоходів від 09.09.2013 № 458 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minrd.gov.ua/diyalnist/zakonodavstvo-pro-diyalnis/nakazi-pro-diyalnist/62852.html>.

13. Коліушко І. Адміністративні послуги з боку органів виконавчої влади (глава 4, розд. 4) / І. Коліушко, В. Тимошук // Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Ін-Юре, 2002. – 668 с.

14. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / за заг. ред. В.П. Тимошука. – К. : ФОП Москаленко О.М. – 392 с.

15. Про ціни та ціноутворення : Закон України від 21 червня 2012 року № 5007-VI // Відомості Верховної Ради України від 17.05.2013– 2013 р. – № 19–20. – Ст. 190.