

33. Краснова М.В. Екологічний контроль як попереджувально-охоронна функція управління в системі запобігання та ліквідації екологічної шкоди // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2007. - №11 (73). – С. 44-55.
34. Краснов О.И. Право лесопользования в СССР. Дисс. ... докт. юрид. наук. – М., 1991. – 376 с.
35. Боголюбов С.А. Проблемы экологического контроля // Экологическое право России. Сборник материалов научно-практических конференций, 1995 - 1998 гг. / Сост.: Голиченков А.К. (Под ред.), Игнатъева И.А. – М.: Зерцало, 1999. – С. 191-194.
36. Науково-практичний коментар Лісового кодексу України / За ред. Г.І. Балюк // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2009. – Вип. №10. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 368 с.

ОКРЕМІ ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ОЦІНЮВАННЯ ЯКОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Литвин О.В.

(кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри організації оперативно-розшукової діяльності Національного університету державної податкової служби України)

Литвин Н.А.

(кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, доцент кафедри управління адміністративного права і процесу та адміністративної діяльності Національного університету державної податкової служби України)

Анотація. У статті проаналізовано сучасні підходи до оцінювання якості у сфері надання адміністративних послуг органами Державної фіскальної служби України. З'ясовано, що ефективна діяльність органів виконавчої влади неможлива без чіткого бачення напрямів удосконалення процедур надання адміністративних послуг.

Ключові слова: адміністративна послуга, якість послуги, стандарт, оцінка, підхід.

Аннотация. В статье проанализированы современные подходы к оценке качества в сфере предоставления административных услуг органами Государственной фискальной службы Украины. Выяснено, что эффективная деятельность органов исполнительной власти невозможна без четкого видения направлений совершенствования процедур предоставления административных услуг.

Ключевые слова: административная услуга, качество услуги, стандарт, оценка, подход.

Summary: The article analyzes the contemporary approaches to quality assessment in the provision of administrative services of the State Fiscal Service bodies of Ukraine. Effective performance of the executive government is a clear vision of improving procedures of administrative services.

Keywords: administrative services, quality of service, the standard evaluation approach.

Становлення України як правової, демократичної держави та реорганізаційні процеси, які тривають у державній, соціальній та економічній сферах у великій мірі є результатом реалізації людино центристської політики, що визначає взаємовідносини між органами влади та громадянами, та формує загальні засади захисту прав, свобод і законних інтересів громадян. Одним із основних напрямів у цій сфері є створення ефективної системи державного управління, що забезпечуватиме надання громадянам якісних адміністративних послуг. Дане питання на сьогодні є досить актуальним, адже європейський вибір України передбачає, зокрема, активне впровадження теорії адміністративних послуг у діяльність публічної адміністрації, без якої не можуть нормально розвиватися підприємницька, наукова і громадська діяльність, інші форми суспільної активності громадян, міжнародні зв'язки тощо. У цьому сенсі в системі державних органів ключове місце посідають фіскальні органи держави, пріоритетним напрямом діяльності яких є надання фізичним і юридичним особам якісних адміністративних послуг. У цьому сенсі контроль за якістю надання таких послуг населенню є одним із найважливіших аспектів, що вимагає нагального вивчення та ефективного використання у практичній діяльності.

Ефективна система оцінки якості дає змогу отримувати інформацію про забезпечення дотримання законодавства у сфері прав людини, а також оперативно приймати управлінські рішення з метою наближення якості адміністративних послуг до потреб населення.

Вивченню данного питання приділяли увагу такі Фахівці адміністративного права, як Н. Дмитрук, С. Дубенко, А. Кірмач, В. В. Мельниченко, Н. Плахотнюк, В. Сороко, Тимошук, Н. Ходорівська, та ін. Серед українських учених, які досліджували проблеми правового регулювання діяльності фіскальних органів України потрібно виділити роботи О. Бандурки, В. Білоуса, Л. Воронової, Л. Касьяненко, М. Кучерявенка, І. Мордвіна, В. Поповича, Т. Проценка, В. Полуховича, Л. Савченко, О. Угровецького та інших. Проте, незважаючи на інтерес учених до даної проблематики можна зазначити, що на сьогодні методики оцінки якості адміністративних послуг є різними, що ускладнює можливість аналізу і порівняння діяльності різних органів та використання результатів оцінювання у практичній діяльності фіскальних органів.

Мета статті. Аналіз практики та наукових праць, присвячених наданню адміністративних послуг, свідчить, що на сьогодні досить актуально постає питання щодо здійснення аналізу якості надання адміністративних послуг та визначення відповідного дієвого інструментарію для його оцінки. Тому метою статті є дослідження діяльності органів Державної фіскальної служби (далі ДФС) України щодо впровадження ефективної оцінки якості надання адміністративних послуг та визначення ефекту, який можна отримати у результаті зазначеної діяльності.

Виклад основного матеріалу. На шляху до запровадження стандартів надання адміністративних послуг недостатньо лише встановити правила та вимоги у формі певних нормативних актів із регулювання діяльності органів ДФС України, а необхідно проводити моніторинг якості надання таких послуг, а саме перевірку на відповідність діяльності фіскального органу вищевказаним стандартам.

Стандарти якості адміністративних послуг необхідно трактувати як мінімальні вимоги щодо надання адміністративної послуги, які повинен забезпечити адміністративний орган, а також критерії, за допомогою яких можна оцінити, наскільки споживач адміністративної послуги задоволений її наданням. Переважно такі вимоги містяться в нормативно-правових актах. Таким чином, діяльність органів ДФС України щодо надання суб'єктам звернення (фізичним і юридичним особам) платних та безоплатних адміністративних послуг здійснюється в межах відповідного правового регулювання, яке в сукупності утворює правову базу їхньої діяльності у цій сфері. У свою чергу, нормативно-правові акти, які утворюють цю правову базу відрізняються один від одного рядом ознак: юридичною силою, назвою, органами, що їх видають, порядком набрання чинності тощо, однак всі вони об'єднані загальною метою – упорядкування та організація діяльності фіскальних органів України щодо надання суб'єктам звернення адміністративних послуг.

Якщо розглянути оцінювання якості надання адміністративних послуг з точки зору загальнодержавної політики, то на сьогодні в Україні не існує єдиної системи стандартів надання послуг адміністративними органами. Це означає, що не завжди можна чітко визначити критерії оцінки, а тим більше важко порівняти діяльність двох окремо взятих органів. Зрозуміло, що для коректного порівняння необхідно мати систему показників оцінювання, визначених за певними критеріями. Для кожної послуги треба визначити показники її якості та мінімальний рівень за цими показниками. В ідеальному випадку стандарти повинні співпадати з очікуваннями споживачів цих послуг.

В ході реалізації реформи системи надання послуг необхідно чітко описати процедуру надання послуги. Вона має бути доступною для споживачів, що дасть змогу зменшити можливість зловживань, а також полегшить проведення моніторингу діяльності органів ДФС України, що надають послуги населенню. Визначивши стандарти якості послуг, адміністративний орган повинен забезпечити: постійне інформування споживачів про ці стандарти; систему моніторингу відповідності послуг встановленим стандартам; реагування на порушення вимог цих стандартів – надання невідповідних послуг.

Оцінювання якості надання послуг, зокрема відповідність рівня надання послуг встановленим стандартам може здійснюватися вищестоящими організаціями чи уповноваженими представниками органу ДФС України, що надає послуги (внутрішній аудит), а також споживачами даних послуг (зовнішній аудит). В результаті такого

оцінювання можна зробити висновок про роботу конкретно визначеного органу, професійну компетентність його працівників.

При оцінці якості надання адміністративних послуг потребам чи очікуванням споживачів, можна отримати два варіанти результатів. З одного боку, від споживача отримується оцінка діяльності службовця та адміністративного органу, якщо говорити, наприклад, про повагу до особи споживача. Тут основою будуть суб'єктивні чинники, пов'язані з міжособистісними стосунками. З іншого боку, можна отримати й оцінку встановлених стандартів. У такому випадку з'являються необхідні підстави для внесення коректив в окремі положення правил, вимог тощо.

Оцінка діяльності органів ДФС України щодо надання адміністративних послуг повинна проводитись за критеріями, які були б актуальними та достатніми. Найкраще мати критерії, які можна було б відобразити у кількісному виразі. Кожному критерію оцінки якості надання послуги повинен відповідати стандарт її надання. У такому випадку, провівши оцінювання відповідно до встановлених критеріїв, керівництво відповідного органу ДФС України отримає варіанти поліпшення якості послуг.

У Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України № 90-р від 15.02.2006 р. до критеріїв оцінки якості адміністративних послуг віднесено: результативність – задоволення потреби фізичної або юридичної особи в адміністративній послугі; своєчасність – надання адміністративної послуги в установлений законом строк; доступність – фактична можливість фізичних та юридичних осіб звернутися за адміністративною послугою; зручність – урахування інтересів та потреб отримувачів послуг у процесі організації надання адміністративних послуг; відкритість – безперешкодне надання необхідної для отримання адміністративної послуги інформації, яка розміщується на інформаційних стендах в адміністративних органах, на їх веб-сайтах, друкується в офіційних виданнях та буклетах; повага до особи – ввічливе ставлення до отримувача адміністративної послуги; професійність – належний рівень кваліфікації працівників адміністративного органу [1].

На нашу думку, критерії, вказані в Концепції, є досить розгалуженими і кореспондуються, або є складовою частиною таких критеріїв, як продуктивність, ефективність, доступність. Цим критеріям відповідають показники, які дають змогу проаналізувати якість надання публічних послуг та, у відповідних випадках, прийняти рішення щодо втручання з метою необхідного задоволення потреб споживачів.

Так, продуктивність є співвідношенням отриманих результатів та затрат, понесених адміністративним органом на їх досягнення у сфері надання послуг. Важливим в цьому випадку є те, яким чином буде визначатися вартість понесених затрат органом, що надає послуги та як вимірюватимуться ті блага (послуги), що отримують їх споживачі. На практиці часто використовується підхід до визначення критерію продуктивності, при якому порівнюються операційні витрати на надання послуг та кількість послуг наданих протягом визначеного періоду. Важливим завданням при застосуванні цього критерію є визначення продукту та його впливу на діяльність одержувача послуги. Продуктом можна вважати безпосередньо надану послугу, вплив на діяльність споживача буде означати отримання ним певного блага (можливість здійснення господарської діяльності), а ефект у суспільному масштабі означатиме вплив на життєдіяльність громади та суспільства загалом (сприяння створенню нових робочих місць, підвищення виробництва валової продукції). До переліку платних адміністративних послуг, які надаються податковими органами України, визначеного розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2011 року № 870-р «Про затвердження переліку платних адміністративних послуг, які надаються Державною податковою службою» [3] віднесено:

- 1) видача ліцензії на виробництво спирту етилового і дубліката до неї;
- 2) видача ліцензії на виробництво спирту коньячного та дубліката до неї;
- 3) видача ліцензії на виробництво спирту плодового та дубліката до неї;

- 4) видача ліцензії на виробництво спирту етилового ректифікованого виноградного та дубліката до неї;
 - 5) видача ліцензії на виробництво спирту етилового ректифікованого плодового та дубліката до неї;
 - 6) видача ліцензії на виробництво спирту-сирцю виноградного та дубліката до неї;
 - 7) видача ліцензії на виробництво спирту-сирцю плодового та дубліката до неї;
 - 8) видача ліцензії на виробництво алкогольних напоїв та дубліката до неї;
 - 9) видача ліцензії на виробництво тютюнових виробів та дубліката до неї;
 - 10) видача ліцензії на право оптової торгівлі спиртом етиловим, спиртом етиловим ректифікованим виноградним, спиртом етиловим ректифікованим плодовим та дубліката до неї;
 - 11) видача ліцензії на право оптової торгівлі алкогольними напоями, крім сидру та перрі (без додання спирту) та дубліката до неї;
 - 12) видача ліцензії на право оптової торгівлі тютюновими виробами та дубліката до неї;
 - 13) видача ліцензії на право оптової торгівлі сидром та перрі (без додання спирту) та дубліката до неї;
 - 14) видача ліцензії на роздрібну торгівлю алкогольними напоями та дубліката до неї;
 - 15) видача ліцензії на роздрібну торгівлю сидром та перрі (без додання спирту) та дубліката до неї;
 - 16) видача ліцензії на роздрібну торгівлю тютюновими виробами та дубліката до неї.
- До переліку адміністративних послуг, що безоплатно надаються податковими органами України відносяться:
- 1) видача довідки про відсутність заборгованості з платежів до бюджету, що контролюються органами доходів і зборів;
 - 2) видача торгового патенту;
 - 3) видача довідки про набуття або підтвердження сільськогосподарським товаровиробником статусу платника фіксованого сільськогосподарського податку;
 - 4) видача свідоцтва платника єдиного податку;
 - 5) реєстрація книги обліку доходів та книги обліку доходів і витрат платникам єдиного податку;
 - 6) реєстрація книги обліку доходів і витрат;
 - 7) видача довідки про подану декларацію про майновий стан і доходи (податкову декларацію);
 - 8) видача довідки про сплату податку на доходи фізичних осіб платником податку – резидентом, який виїжджає за кордон на постійне місце проживання, та про відсутність податкових зобов'язань з цього податку;
 - 9) видача довідки про сплату роботодавцем податків та зборів (обов'язкових платежів);
 - 10) видача картки платника податків та внесення до паспорта громадянина України даних про реєстраційний номер облікової картки платника податків з Державного реєстру фізичних осіб-платників податків;
 - 11) внесення до паспорта громадянина України відмітки про наявність права здійснювати будь-які платежі за серією та номером паспорта;
 - 12) видача документів про взяття на облік платника податків;
 - 13) видача довідки про відсутність заборгованості із сплати податків, зборів платникам податків, які припиняються (припиняють підприємницьку діяльність);
 - 14) видача довідки про зняття з обліку платника податків;
 - 15) видача свідоцтва про реєстрацію платника податку на додану вартість;
 - 16) видача свідоцтва про реєстрацію сільськогосподарського підприємства як суб'єкта спеціального режиму оподаткування податком на додану вартість;
 - 17) реєстрація реєстратора розрахункових операцій;
 - 18) реєстрація книг обліку розрахункових операцій;

- 19) реєстрація розрахункових книжок;
- 20) видача рішення про внесення, повторне внесення, виключення, відмову у внесенні установи (організації) до/з Реєстру неприбуткових установ та організацій або присвоєння установі (організації) іншої ознаки неприбутковості;
- 21) видача довідки про сплачений нерезидентом в Україні податок на прибуток (доходи);
- 22) видача свідоцтва про реєстрацію суб'єкта індустрії програмної продукції як суб'єкта, який застосовує особливості оподаткування;
- 23) підготовка висновку про повернення помилково та/або надміру сплачених сум грошових зобов'язань;
- 24) підготовка висновку про повернення з бюджету помилково та/або надміру сплачених сум митних та інших платежів
- 25) підготовка висновку про повернення платнику податків коштів, що обліковуються на відповідному рахунку митниці як передоплата;
- 26) видача довідки про внесення місця зберігання алкогольних напоїв та тютюнових виробів до Єдиного державного реєстру місць зберігання;
- 27) видача довідки про внесення місця зберігання спирту до Єдиного державного реєстру місць зберігання;
- 28) оформлення нарядів на відпуск та повернення спирту;
- 29) видача додатків до ліцензій на виробництво спирту етилового, коньячного і плодового, спирту етилового ректифікованого виноградного, спирту етилового ректифікованого плодового, спирту-сирцю виноградного, спирту-сирцю плодового, алкогольних напоїв;
- 30) видача додатків до ліцензій на право оптової торгівлі алкогольними напоями, крім сидру та перрі (без додання спирту); сидром та перрі (без додання спирту) та тютюновими виробами;
- 31) включення/виключення до/з Державного реєстру реєстраторів розрахункових операцій моделей реєстраторів розрахункових операцій, їх модифікацій вітчизняного та іноземного виробництва, розширення переліку версій внутрішнього програмного забезпечення моделей, продовження строку їх первинної реєстрації;
- 32) засвідчення довідки про проведення декларування валютних цінностей, доходів та майна, що належать резиденту України і знаходяться за її межами;
- 33) реєстрація довідки про відсутність у суб'єктів підприємницької діяльності за межами України валютних цінностей та майна [4].

Всі перелічені послуги передбачають отримання різних благ, а тому по-різному будуть співвідноситись із витратами на реалізацію тієї чи іншої послуги.

Отже, на нашу думку, продуктивність надання адміністративних послуг органами ДФС України залежить від органу, або структурного підрозділу, який надає послугу та від самого отримувача послуги. Відповідно, потребує законодавчого закріплення соціально-економічна обґрунтованість державної послуги, наприклад через визначення співвідношення сукупних витрат на її надання і ймовірного ефекту від її використання. Якщо ефект перевищує витрати, ця послуга може і повинна надаватися споживачам. В іншому випадку послуга або є наслідком існування зайвої регуляції (нав'язується користувачу), або відіграє роль адміністративного бар'єра [2, с.9].

Щодо критерію ефективності, то він повинен відображати кількісну оцінку послуги, тобто, рівень задоволення потреби споживача. З огляду на це, ефективність, на нашу думку, має базуватися на таких критеріях, як результативність та своєчасність. Вимоги, що передбачені стандартами, які відповідають цим критеріям, повинні встановлюватися на законодавчому рівні.

Доступність – це забезпечення рівних умов для всіх споживачів послуги та надання послуги у передбачений спосіб. Індикаторами, що характеризують доступність, можуть бути показники фізичної доступності, організаційної доступності, фінансової доступності (спроможність споживача оплатити отримання послуги), а також інформаційної доступності.

На думку споживачів адміністративних послуг, на сьогодні є значною проблемою відсутність належної інформації щодо того, до якого органу ДФС України потрібно звернутися за наданням тієї чи іншої адміністративної послуги, адреси його місцезнаходження, контактних телефонів, режиму роботи тощо. Це в певній мірі стосується і питання консультування. Саме тому, з метою забезпечення платників податків повною та достовірною інформацією про порядок надання адміністративних послуг та відповідно до ч.ч. 1 і 2 ст. 8 Закону України «Про адміністративні послуги», враховуючи лист Міністерства юстиції України від 15 лютого 2013 року № 1618-0-33-13/10.2 Державною податковою службою України було видано наказ від 26 березня 2013 року № 78 «Про затвердження інформаційних карток адміністративних послуг» [5], яким було затверджено інформаційні картки адміністративних послуг, що надаються податковими органами України як на платній так і безоплатній основі. Крім того, цей перелік адміністративних послуг значно збільшився до 103 послуг, серед них 61, що надаються Державною податковою інспекцією. Необхідно зазначити, що цей перелік, в залежності від змін у законодавстві, може і збільшуватись, і зменшуватись.

Інструментарій вимірювання критерію доступності може бути різним. Це – аналіз статистичних даних, результати соціологічного опитування тощо. До цього критерію доцільно віднести ряд показників, що характеризують зручність отримання послуги, а саме: можливість вибору способів звернення за адміністративною послугою, простота процедури отримання послуги, зручність в оплаті адміністративної послуги.

Таким чином, завдяки впровадженню стандартів надання послуг та критеріїв їх оцінювання у короткотерміновій перспективі ймовірним є досягнення вигод як для працівників органів ДФС України, які надають послуги, так і для споживачів послуг. Разом з тим, дані стандарти повинні розроблятися однаково як для державних службовців, так і для споживачів послуг, а процедура надання послуги повинна бути повністю доступною у формі карток послуг, з детальною інформацією як отримати ту чи іншу послугу. У свою чергу, найбільша ефективність запровадження стандартів якості та критеріїв оцінки надання адміністративної послуги буде досягнута у разі їх функціонування як складової цілісної системи управління.

Список використаних джерел

1. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 90-р від 15.02.2006 р. — Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KR060090.html.
2. Сороко В.М. Підхід до законодавчого врегулювання надання публічних послуг органами державної влади / В.М. Сороко. — К.: НАДУ, 2008. — с. 32.
3. Про затвердження переліку платних адміністративних послуг, які надаються Державною податковою службою : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2011 року № 870 – р // Офіційний вісник України. — 2011. — № 71. — Ст. 2691.
4. Інформація про безоплатні адміністративні послуги, що надаються Міністерством доходів і зборів України та його територіальними органами [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://minrd.gov.ua/diyalnist-/katalog-poslug/informatsiya-pro-administrativni-poslu/admin-poslygi/>.
5. Про затвердження інформаційних карток адміністративних послуг : наказ Державної податкової служби України : від 26 березня 2013 року, № 78 // Вісник податкової служби України. — № 17-18. — 2013 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.visnuk.com.ua/ua/fresh>.

УДК 347.1

СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ПОНЯТТЯ СПОЖИВАЧА ТА КЛАСИФІКАЦІЯ ЙОГО ПРАВ

Менів Л.Д.

(кандидат юридичних наук, доцент кафедри цивільно-правових дисциплін
Національного університету ДПС України)

Анотація. Стаття присвячена висвітленню актуальних питань удосконалення законодавчого регулювання поняття «споживач» та класифікації прав споживачів. Автор акцентує увагу на проблемних питаннях визначення поняття «споживач» та класифікації його прав. Надаються пропозиції щодо удосконалення досліджуваних питань.