

М.М. Тернушак,
здобувач Харківського національного
університету внутрішніх справ

ПИТАННЯ ДОЦІЛЬНОСТІ СТВОРЕННЯ ЦЕНТРІВ ОБСЛУГОВУВАННЯ ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ У ПОДАТКОВИХ ІНСПЕКЦІЯХ

Розглянуто питання доцільності створення у структурі податкової служби центрів обслуговування платників податків із метою надання якісно нових адміністративних послуг, що, у свою чергу, задовольнило б потреби платників податків у швидкому, якісному та професійному обслуговуванні.

Ключові слова: *центр надання адміністративних послуг, центр обслуговування платників податків, платник податку, адміністративна послуга.*

В статті рассмотрен вопрос целесообразности создания в структуре налоговой службы центров обслуживания налогоплательщиков с целью предоставления качественно новых административных услуг, что, в свою очередь, удовлетворило бы потребности налогоплательщиков в быстром, качественном и профессиональном обслуживании.

Ключевые слова: *центр предоставления административных услуг, центр обслуживания налогоплательщиков, налогоплательщик, административная услуга.*

Paper deals with the reasonability of creating of Taxpayers Service Centres in the structure of the Tax service. The aim of these centres is to render new high-quality services that, in its turn, would satisfy the taxpayers' requirements in rapid, high-qualified and professional service.

Keywords: *Administrative Service Centre, Taxpayers Service Centre, taxpayer, administrative service.*

У сучасному українському суспільстві дотримання прав людини повинні стати найголовнішою метою, яка покликана принципово змінити історичну парадигму стосунків між державою і громадянином. Саме тому відносини органів виконавчої влади з громадянами та юридичними особами є однією з актуальних проблем українського суспільства, а надання адміністративних послуг – однією з основних категорій таких відносин.

На сьогодні проблеми правового регулювання побудови та забезпечення ефективного функціонування механізму надання послуг, зокрема, адміністративних, є досить актуальними і привертають увагу законодавців, науковців та практиків. Так, відповідно до ст. 67 Конституції України кожен громадянин зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом, і щорічно подавати до податкових інспекцій за місцем проживання декларації про свій майновий стан та доходи за минулий рік у порядку, встановленому законом [1]. Відомо, що до подачі звіту у вигляді декларації передує цілий комплекс процедур, наприклад, таких як оформлення та видача патентів, свідоцтв, довідок, інших документів.

За роки незалежності податкова служба в Україні реформувалась декілька разів: з Головної податкової інспекції, Державної податкової адміністрації України, Державної податкової служби України до Міністерства доходів та зборів України. Проте зазначені зміни мало в чому позначалися на змінах у діяльності податкових інспекцій. Нарікання підприємців на бюрократизм у зазначених структурах суттєво впливав на їх імідж, а тому 6 вересня 2012 р. було прийнято Закон України "Про адміністративні послуги" (далі – Закон) [2], у якому вказувалось про створення таких структурних одиниць, як центри надання адміністративних послуг.

Прийняттю цього Закону передувала активна дискусія в наукових колах. Так, розробкою засад надання органами виконавчої влади та місцевого самоврядування адміністративних послуг в Україні займалися такі вітчизняні науковці, як В. Б. Авер'янов, К. К. Афанасьєв, В. Т. Білоус, І. О. Бондаренко, О. О. Бандурка, І. Б. Коліушко, В. П. Тимошук та інші. Проте дослідження питань надання адміністративних послуг органами податкової служби у світлі зміни організаційної структури та включення цих органів до Міністерства доходів і зборів України не проводилося. Крім того, у процесі такої реформації податкової системи все нагальніше постає питання вдосконалення співпраці податкової служби з платниками податків.

Метою цієї статті є аналіз новітнього законодавства у сфері надання адміністративних послуг населенню органами виконавчої влади та, відповідно, теоретичне осмислення наукових підходів щодо доцільності створення центрів обслуговування платників податків у податковій службі.

Необхідно зазначити, що протягом 2012 року Державна податкова служба (далі ДПС) неодноразово робила кроки щодо покращання умов співробітництва між органами ДПС та платниками податків. Свідченням цього стало створення у структурі податкової служби центрів обслуговування платників податків (далі – ЦОПП), метою яких є надання якісно нових адміністративних послуг, що, в свою чергу, задовольнило б потреби платників податків у швидкому, якісному та професійному обслуговуванні.

Тож для подальшого висвітлення питання щодо доцільності створення ЦОПП ми пропонуємо розглянути основні причини, що спонукали податкову службу створити відповідні центри. При цьому спершу вважаємо за необхідне дати відповідь на запитання: “Що таке адміністративна послуга?”, “Які ознаки притаманні адміністративній послугі?” та “Що таке центри надання адміністративних послуг?”.

Щодо визначення поняття “адміністративна послуга”, то Коліушко І.Б. та Тимошук В.П. під адміністративною послугою розуміють публічну послугу, що надається органами виконавчої влади (далі – ОВВ), органами місцевого самоврядування (далі – ОМС), іншими уповноваженими особами, надання якої пов'язане з реалізацією владних повноважень. У свою чергу, ці автори розділяють публічні послуги на державні та муніципальні [3, с. 17; 4, с. 175; 5, с. 118]. Тобто ті послуги, які надаються органами державної влади (виконавчої) та установами, організаціями та підприємствами державної форми власності за рахунок коштів державного бюджету, відносяться до державних, а послуги, що надаються ОМС та установами, організаціями та підприємствами комунальної форми власності за рахунок коштів місцевих бюджетів, належать до муніципальних.

Дещо ширше тлумачення адміністративної послуги надають Коваленко В.В. та Писаренко Г.М, зазначаючи, що саме правовідносини, які виникають при реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи в процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату, складають адміністративну послугу [6; 7].

Дочелек В.С. розглядає поняття “управлінська (державна) послуга”. Він зазначає, що державні (управлінські) послуги надаються у процесі діяльності ОВВ та ОМС, їх посадових осіб з виконання обов'язків держави перед громадянами щодо створення умов для повноцінної реалізації громадянами своїх прав і свобод [8]. Із наведеного вище слід зазначити, що поняття “управлінська послуга” автор розглядає як тотожне поняттю “адміністративна послуга”.

Щодо ознак, якими характеризується адміністративна послуга, то Коліушко І.Б. та Тимошук В.П. перераховують наступні:

- адміністративна послуга надається тільки за заявою фізичної чи юридичної особи;
- надання адміністративної послуги, пов'язане із забезпеченням умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи;
- право на отримання адміністративної послуги повинно визначатися законом;
- адміністративні послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень;

– результатом адміністративної послуги є адміністративний акт – рішення чи дія адміністративного органу щодо задоволення звернення особи [3, с. 16].

Коваленко В.В. виокремлює такі ознаки адміністративної послуги:

– надання адміністративної послуги здійснюється лише за попередньою ініціативою (заявою) фізичних та юридичних осіб, незалежно від самої форми заяви особи та порядку її отримання органом влади;

– можливість отримання конкретної адміністративної послуги передбачається законом;

– закон наділяє повноваженнями щодо надання кожної адміністративної послуги відповідний ОВВ або ОМС;

– отримання адміністративних послуг фізичними та юридичними особами супроводжується виконанням встановлених законом вимог;

– кінцевою формою адміністративної послуги є індивідуальний адміністративний акт [6].

Отже, проаналізувавши наведені вище тлумачення терміну “адміністративна послуга” та ознаки, які притаманні адміністративній послугі, ми дійшли висновку, що термін “адміністративна послуга” слід розглядати в вузькому та широкому значеннях.

У вузькому значенні адміністративна послуга є різновидом публічної послуги, яка виражається в реалізації владних повноважень адміністративного органу (суб’єктами надання), а саме: державними органами (переважно – ОВВ) та муніципалітетом (переважно – ОМС).

У широкому значенні адміністративна послуга – це комплекс адміністративних правовідносин, які виникають у процесі здійснення владних повноважень адміністративним органом (їх посадовими особами), щодо реалізації суб’єктивних прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб за їх зверненням з метою отримання відповідного результату.

На цей час поняття адміністративної послуги визначено законодавчо в Законі. Відповідно, під адміністративною послугою законодавець розуміє 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. Зазначимо, що до суб’єкта надання адміністративної послуги законодавець відносить: органи виконавчої влади, інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим (далі – АРК), органи місцевого самоврядування, їх посадових осіб, уповноважених відповідно до цього Закону надавати адміністративні послуги.

Разом з тим, Законом визначено, що адміністративні послуги надаються суб’єктами надання адміністративних послуг двома способами: 1) через центри надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП); 2) через Єдиний державний портал адміністративних послуг. Нас цікавить перший спосіб, тому ми пропонуємо ґрунтовно розібрати норму статті, якою регламентується діяльність ЦНАП, а, відповідно, і буде ґрунтуватись робота ЦОПП.

Отже, ЦНАП є постійно діючим робочим органом або структурним підрозділом виконавчого органу міської, селищної ради або Київської, Севастопольської міської державної адміністрації, районної, районної у містах Києві, Севастополі державної адміністрації, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора (посадова особа органу, що утворив ЦНАП, яка організовує надання адміністративних послуг шляхом взаємодії із суб’єктами надання адміністративних послуг) шляхом його взаємодії з суб’єктами надання адміністративних послуг.

ЦНАП можуть утворюватися при міських радах (їх виконавчих органах) міст обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення, Київській, Севастопольській міських, районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністраціях.

ЦНАП здійснюють своє функціонування на основі правової бази, яка складається з Положення про ЦНАП та Регламенту ЦНАП, що, в свою чергу, затверджується органом, який прийняв рішення про утворення такого центру. Також орган,

який прийняв рішення про утворення ЦНАП визначає сам перелік адміністративних послуг, який надаватиметься відповідним ЦНАП [2].

Як бачимо, загальне регулювання діяльності ЦНАП в Законі України “Про адміністративні послуги” здійснюється в межах однієї статті (стаття 12).

Наприклад, у Російській Федерації діють багатофункціональні центри державних і муніципальних послуг (далі – багатофункціональні центри). Багатофункціональні центри – це російська організація, яка незалежно від організаційно-правової форми (у тому числі є автономною установою), уповноважена на організацію надання державних і муніципальних послуг, у тому числі в електронній формі, за принципом “єдиного вікна”.

Відповідно до норм Федерального Закону Російської Федерації “Про організацію надання державних і муніципальних послуг” діяльність багатофункціональних центрів виділена в окремий розділ (глава 4 “Організація надання державних і муніципальних послуг в багатофункціональних центрах”). Ця глава складається із таких статей: стаття 15 “Особливості організації надання державних і муніципальних послуг в багатофункціональних центрах”, стаття 16 “Функції, права та обов’язки багатофункціонального центру”, стаття 17 “Обов’язки органів, що надають державні послуги, і органів, що надають муніципальні послуги, при наданні державних і муніципальних послуг в багатофункціональних центрах”, стаття 18 “Вимоги до угод про взаємодію” [9].

Як бачимо, на відміну від норм Закону, у нормах Федерального Закону Російської Федерації “Про організацію надання державних і муніципальних послуг” досить влучно врегульоване саме питання правового статусу багатофункціональних центрів.

На нашу думку, Закон України “Про адміністративні послуги” доцільно доповнити статтями, які б визначали функції, права та обов’язки ЦНАП та обов’язки уповноважених органів, що надають адміністративні послуги у процесі надання адміністративних послуг у ЦНАП.

Що стосується створення відповідного органу у структурі податкової служби, то у 2012 році для регулювання сфери надання адміністративних послуг у органах ДПС було видано два накази, якими був започаткований черговий етап удосконалення співпраці органів податкової служби та платників податків. Так, спершу для запровадження системи управління якістю відповідно до вимог ДСТУ ISO 9001:2009 був виданий Наказ ДПС “Про запровадження системи управління якістю в органах ДПС України”, у якому визначений порядок надання адміністративних послуг.

Дещо пізніше для суттєвого вдосконалення порядку надання адміністративних послуг та підвищення їх якості в органах ДПС та з метою забезпечення комфортних умов платникам податків було видано наказ ДПС України “Щодо створення нових та функціонування діючих ЦОПП”, яким було затверджено Концепцію створення та діяльності центрів обслуговування платників податків та надано перелік адміністративних послуг, які надаються органами податкової служби.

Необхідно зазначити, що більшість адміністративних послуг, окрім ліцензійних послуг, визначених у цих переліках, надаються саме податковими інспекціями (далі – ПІ). Саме тому при кожній ПІ з метою удосконалення системи обслуговування платників податків шляхом покращання сервісних умов з 2012 року почалися створюватися ЦОПП. Згідно з поставленими завданнями ДПС України (Наказ №3973/0/71-12/01-3117 від 21.09.2012 щодо підведення підсумків реалізації програми відкриття ЦОПП у відповідності до наказів ДПС України № 109 від 10.02.2012 та № 477 від 01.06.2012), було проінспектовано готовність функціонування таких підрозділів. Варто констатувати, що велика кількість презентаційних матеріалів щодо надання органами ДПС України адміністративних послуг свідчить про достатній рівень матеріально-технічного забезпечення діяльності з приводу їх надання. Нині вже функціонує 469 ЦОПП, а у 2013 році планується відкриття ще 7 ЦОПП.

Крім того, як зазначається у наказі ДПС “Щодо створення нових та функціонування діючих ЦОПП” [10], на виконання доручення Президента України від 15.08.11 № 1-1/1792 щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг та

підвищення їх якості, відповідно до пункту 7 доручення Прем'єр-міністра України Азарова М.Я. від 20.08.11 № 39859/1/1-11, Податкового кодексу України, керуючись статтею 10 Закону України від 4 грудня 1990 року № 509-ХІІ “Про державну податкову службу в Україні” (на цей час втратив чинність) та з метою забезпечення комфортних умов платникам податків шляхом утворення нових і функціонування існуючих центрів обслуговування платників податків, було затверджено:

1) концепцію створення та діяльності ЦОПП (у цій Концепції законодавець визначив: стратегію розвитку ДПС, основні завдання та принципи роботи ЦОПП, послуги, що надаються органами ДПС (адміністративні, інформаційні послуги та інші), підрозділи, які відповідають за надання послуг, очікувані результати);

2) Рекомендації щодо оформлення приміщень ЦОПП (у цих Рекомендаціях законодавець виділяє наступні розділи: основні правила застосування логотипу, клієнтська документація, ділова документація, оформлення презентаційної продукції, додаткові елементи, елементи навігації, оформлення приміщень, використання шрифтів);

3) Рекомендації зі створення та функціонування Центру обслуговування платників податків (цими Рекомендаціями визначаються основні принципи організації та механізми функціонування ЦОПП, необхідні для реалізації поставлених перед ними цілей. Зазначені Рекомендації складаються з таких розділів, як: загальні положення, цілі створення, основні завдання, структура, організація діяльності, інформаційно-довідкове забезпечення та методологічне забезпечення ЦОПП, а також вимоги до залу (секції), до сектору очікування, до сектору розміщення інформації, до проектування та/або будівництва приміщень для розміщення ЦОПП, до співробітників ЦОПП);

4) рекомендований регламент Центру обслуговування платників податків (цей Регламент містить норми, які регулюють: загальні положення, організацію роботи ЦОПП, організацію роботи зали (секції) видачі довідок та дозвільних документів, зали (секції) прийому звітності та вхідної кореспонденції, зали (секції) обслуговування платників податків, інформаційного та технічного забезпечення роботи ЦОПП).

Однак у зазначеному вище наказі некоректним нам видається наступне твердження законодавця: *“з метою забезпечення комфортних умов платникам податків шляхом утворення нових і функціонування існуючих ЦОПП”*. Тобто законодавець зазначає, що до видання цього наказу (наказ ДПС від 10.02.2012 № 109) ЦОПП вже функціонували. Тут варто зауважити, що саме наказом ДПС від 10.02.2012 № 109 вперше на правовому рівні було закріплено норми, якими регулювалася діяльність ЦОПП в Україні. До цього, можливо, деякі ЦОПП вже існували як експериментальні, але тоді їхнє функціонування здійснювалося без правового підґрунтя.

Отже, саме наказ ДПС “Щодо створення нових та функціонування діючих ЦОПП” слід вважати першим нормативно-правовим актом, яким здійснюється правове регулювання діяльності ЦОПП в нашій державі.

У Рекомендаціях зі створення та функціонування ЦОПП законодавцем визначено основні цілі створення ЦОПП, а саме:

- створення комфортних умов платникам податків;
- розширення переліку послуг, що надаються платникам податків, з урахуванням їх потреб та побажань;
- спрощення процедури надання послуг і, відповідно, зменшення часу та вартості виконання платниками податків податкових зобов'язань, у перспективі – отримання послуг без відвідування ПІ;
- підвищення рівня добровільної сплати податків з одночасним здійсненням зворотного зв'язку щодо якості обслуговування платників податків;
- формування позитивної громадської думки щодо діяльності органів податкової служби.

Для реалізації цих цілей передбачено виконання наступних завдань:

- створення умов для партнерських взаємовідносин податкової служби та платників податків;

- забезпечення платників податків якісними та своєчасними податковими послугами (введення критеріїв якості надання послуг ЦОПП);
- забезпечення повної обізнаності щодо можливих змін у податковому законодавстві (шляхом надання консультацій, роз'яснень);
- забезпечення значного зниження витрат платників податків, пов'язаних із виконанням податкових зобов'язань;
- поліпшення механізму дотримання вимог податкового законодавства за рахунок забезпечення умов для підвищення рівня добровільного виконання платниками податків своїх зобов'язань (збільшення кількості платників податків на 30 відсотків) [11].

ЦОПП, які функціонують при ПП, надають адміністративні послуги у рамках таких напрямів:

- видача довідок та дозвільних документів;
- прийом податкової звітності та вхідної кореспонденції;
- обслуговування платників податків [12].

Також планується, що у ЦОПП будуть надаватися послуги, пов'язані з митними операціями та адмініструванням єдиного соціального внеску.

Таким чином, можна стверджувати, що доцільність створення ЦОПП у світлі реорганізації Державної податкової служби України та Державної митної служби України в Міністерство доходів та зборів України призведе до створення комфортних умов та належного обслуговування платників податків; розширення переліку послуг, що надаються платникам податків, з урахуванням їх потреб та побажань; підвищення рівня добровільної сплати податків з одночасним забезпеченням зворотного зв'язку щодо якості обслуговування платників податків; формування позитивної громадської думки щодо діяльності Міністерства доходів та зборів України. Разом з тим, подальше дослідження теоретичних положень щодо визначення видів та змісту адміністративних послуг, нормативно-правового регулювання процедур їх застосування Міністерством доходів та зборів України сприятиме реалізації положень Концепції адміністративної реформи в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/5203-17.
3. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності : практ. посіб. / І.І. Бригілевич, С.І. Ванько, В.А. Загайний, І.Б. Коліушко, О.В. Курінний, В.О. Стоян, В.П. Тимошук, Д. Шиманке ; за заг. ред. В.П. Тимошука. – Вид. 2-ге, доп. і доопр. – Київ : СПД Москаленко О.М., 2011. – 432 с.
4. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Видавничий Дім "Ін-Юре", 2002. – 668 с.
5. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Авт.-упор. В.П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
6. Коваленко В.В. Курс лекцій з адміністративного права України / В.В. Коваленко [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://pidruchniki.ws/1896080148173/pravo/kurs_administrativnogo_prava_ukrayini_-_kovalenko_vv.
7. Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні : організаційно-правові аспекти [Текст] : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Г.М. Писаренко. – Одеса, 2006. – 199 с.
8. Долечек В.С. Надання управлінських послуг населенню органами виконавчої влади України : організаційно-правовий аспект : Автореф. дис. ... канд. наук з держ. управл. : 25.00.02 / В.С. Долечек. – К., 2005. – 20 с.
9. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : Федеральный Закон Российской Федерации от 27.07.2010 № 210-ФЗ [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=132966>.
10. Щодо створення нових та функціонування діючих ЦОПП : Наказ ДПС України від 10.02.2012 № 109 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://sts.gov.ua/diyalnist-dpa-ukraini/zakonodavstvo-pro-diyalnis/nakazi-pro-diyalnist/53536.html>.
11. Рекомендації зі створення та функціонування ЦОПП, затверджені додатком 3 до наказу ДПС від 10.02.12. № 109 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://sts.gov.ua/diyalnist-dpa-ukraini/zakonodavstvo-pro-diyalnis/nakazi-pro-diyalnist/53536.html>.
12. Рекомендований регламент ЦОПП, затверджений додатком 4 до наказу ДПС від 10.02.12. № 109 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sts.gov.ua/diyalnist-dpa-ukraini/zakonodavstvo-pro-diyalnis/nakazi-pro-diyalnist/53536.html>.

Отримано 27.03.2013