

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

ГРУШЕВСЬКИЙ ВІТАЛІЙ АНАТОЛІЙОВИЧ

УДК 342.951:351.72 (477)

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС РЕГІОНАЛЬНИХ
УПРАВЛІНЬ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Автореферат
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2016

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана у Харківському національному університеті внутрішніх справ, Міністерство внутрішніх справ України.

Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України
КОМЗІЮК Анатолій Трохимович,
Харківський національний університет
внутрішніх справ,
професор кафедри адміністративного
права і процесу.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
ПРОНЕВИЧ Олексій Станіславович,
Київський національний університет
імені Тараса Шевченка,
головний науковий співробітник центру
вивчення проблем адаптації законодавства
України до законодавства ЄС юридичного
факультету;
кандидат юридичних наук, доцент
НЕЧИТАЙЛЕНКО Анатолій Олександрович,
Харківський національний педагогічний
університет імені Г.С. Сковороди,
доцент кафедри державно-правових
дисциплін та міжнародного права.

Захист відбудеться 1 листопада 2016 р. о 13.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.700.01 у Харківському національному університеті внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, просп. Льва Ландау, 27.

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Харківського національного університету внутрішніх справ (61080, м. Харків, просп. Льва Ландау, 27).

Автореферат розісланий 30 вересня 2016 р.

**Учений секретар
спеціалізованої вченої ради**

Л. В. Могілевський

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Стратегічні перетворення, започатковані в усіх сферах суспільного життя, становлення і утвердження демократичної, правової держави зумовлюють необхідність оновлення системи правового забезпечення діяльності органів державної влади, в тому числі фіскальних органів. Державну фіскальну службу України (далі – ДФС України) було утворено в результаті реформування Міністерства доходів і зборів, яке перед тим об'єднало Державну податкову та Державну митну служби, як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України. Як наслідок, з'явилася нова структурна одиниця для захисту законних фінансових інтересів держави і громадян від протиправних посягань та для захисту всього фінансового потенціалу держави. Але в такому багатовекторному процесі надзвичайно важливим є забезпечення справедливого балансу публічних та приватних інтересів. Робота фіскального апарату повинна бути налагоджена таким чином, щоб платники податків і зборів відчували себе та сприймалися органами державної влади не як об'єкти державного примусу, а як партнери.

Основними оперативними підрозділами, які є найближчими до платників податків і зборів і на які покладено обов'язок забезпечувати безпосередній розвиток співпраці між фіскальним апаратом та фізичними й юридичними особами, є регіональні управлінняДФС України. Стрімкі зміни в організаційній структурі зазначених органів, а також у митному та податковому законодавстві, які відбулися протягом нетривалого часу, суттєво вплинули на адміністративно-правовий статус фіскальних органів, організаційно-правові засади та ефективність їх діяльності. Відтак існує необхідність у визначенні сутності та змісту адміністративно-правового статусу регіональних управлінь ДФС України як основної ланки, на яку покладено здійснення податкової та митної політики.

Загальним питанням адміністративно-правового регулювання діяльності різних державних органів, в тому числі Державної фіскальної служби України, присвячено праці багатьох вчених, зокрема: В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурки, О. О. Бандурки, В. М. Бевзенка, О. І. Безпалової, Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, О. П. Гетманець, С. М. Гусарова, С. Ф. Денисюка, Є. В. Додіна, І. М. Дудника, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, В. Т. Комзюка, Ю. Д. Кунєва, К. Б. Левченко, О. І. Миколєнка, О. М. Музичука, В. Я. Настюка, А. О. Нечитайленка, О. Д. Олійник, Д. В. Приймаченка,

О. С. Проневича, О. Ю. Синявської, В. В. Сокурєнка, І. П. Сторожука, О. І. Ткачука, О. П. Угровецького, В. К. Шкарупи, В. С. Четверікова та ін. Проте проблеми адміністративно-правового забезпечення діяльності саме регіональних управлінь Державної фіскальної служби України залишаються дослідженими недостатньо.

Таким чином, необхідність удосконалення діяльності Державної фіскальної служби України, недосконалість чинного законодавства у зазначеній сфері та відсутність комплексних наукових досліджень цієї проблематики обумовлюють актуальність дослідження адміністративно-правового статусу регіональних управлінь Державної фіскальної служби України.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до пп. 3.4.2.18, 3.4.2.20 Основних наукових напрямів та найважливіших проблем фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних і гуманітарних наук Національної академії наук України на 2014–2018 рр., затверджених постановою Президії НАН України від 20.12.2013 № 179, а також тем науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт Харківського національного університету внутрішніх справ, зареєстрованих в Українському інституті науково-технічної і економічної інформації на 2014–2018 рр. «Правоохоронна функція Української держави» (номер державної реєстрації 0113U008192) та «Реалізація та удосконалення адміністративного законодавства України» (номер державної реєстрації 0113U008197).

Мета і задачі дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу теоретичних засад, чинного законодавства України, узагальнення практики їх реалізації визначити сутність та особливості адміністративно-правового статусу регіональних управлінь Державної фіскальної служби України, а також шляхи його вдосконалення.

Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі основні *задачі*:

- встановити основні етапи становлення та розвитку регіональних управлінь Державної фіскальної служби України;
- визначити поняття, структуру та особливості адміністративно-правового статусу регіональних управлінь Державної фіскальної служби України;
- охарактеризувати правову основу та принципи діяльності регіональних управлінь ДФС України;
- окреслити основні завдання та функції регіональних управлінь Державної фіскальної служби України;

- надати характеристику функціонально-організаційної структури регіональних управлінь ДФС України та визначити її вплив на зміст їх адміністративно-правового статусу;
- встановити особливості та обсяг компетенції і повноважень регіональних управлінь Державної фіскальної служби України;
- з'ясувати межі і характер юридичної відповідальності регіональних управлінь ДФС України;
- розкрити юридичні гарантії діяльності регіональних управлінь Державної фіскальної служби України;
- узагальнити зарубіжний досвід правового регулювання статусу фіскальних органів та визначити можливості його використання в Україні;
- розробити конкретні пропозиції щодо розвитку правового регулювання функціонування регіональних управлінь Державної фіскальної служби України.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають у сфері діяльності регіональних управлінь ДФС України.

Предмет дослідження становить адміністративно-правовий статус регіональних управлінь Державної фіскальної служби України.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження стали сучасні загальнонаукові та спеціально-юридичні методи наукового пізнання. Обґрунтованість висновків і рекомендацій, що містяться в дисертації, досягається за рахунок комплексного застосування діалектичного та спеціального методів пізнання, а саме: конкретно-історичного, логіко-семантичного, порівняльно-правового, пізнавального (когнітивного), функціонального, статистичного та соціологічного методів документального аналізу. Так, за допомогою конкретно-історичного методу досліджено порядок становлення регіональних управлінь ДФС України (підрозділ 1.1). Логіко-семантичний метод надав можливість поглибити понятійний апарат (підрозділи 1.2, 2.2, 2.3). Застосування порівняльно-правового методу забезпечило зіставлення і порівняння нормативно-правових актів та сприяло виявленню прогалин у внутрішньодержавному правовому регулюванні адміністративно-правового статусу регіональних управлінь Державної фіскальної служби України, а також дозволив врахувати тенденції розвитку відповідного законодавства із наближеними до України правовими системами та запозичити позитивний досвід законотворення (підрозділи 1.3, 2.4, 2.5, 3.1, 3.2). Використання функціонального методу надало можливість дослідити реальну діяльність регіональних управлінь ДФС України під час реалізації правових положень (підрозділ 2.1, 2.3). Статистичний і

соціологічний методи документального аналізу використовувалися для аналізу та узагальнення емпіричної інформації за темою дослідження і визначення недоліків правового та організаційного регулювання діяльності регіональних управлінь ДФС України (підрозділи 1.2, 2.1, 2.2). Зазначені методи застосовувались у взаємозв'язку та взаємозалежності, що обумовило всебічність, повноту та об'єктивність отриманих наукових результатів.

Науково-теоретичне підґрунтя для виконання дисертації склали праці фахівців у галузі філософії, соціології, загальної теорії держави і права, теорії управління, адміністративного права, інших галузевих правових наук, у тому числі зарубіжних дослідників. Положення та висновки дисертації ґрунтуються на нормах Конституції України, законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів, які визначають правові засади діяльності регіональних управлінь ДФС України. Інформаційну та емпіричну основу дослідження становлять узагальнення практичної діяльності зазначених органів, довідкові видання і статистичні матеріали, політико-правова публіцистика.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших комплексних досліджень адміністративно-правового статусу регіональних управлінь Державної фіскальної служби України. У результаті дисертаційного дослідження сформульовано низку нових наукових положень та висновків, рекомендацій, пропозицій, запропонованих особисто здобувачем. Зокрема:

вперше:

- сформульовано конкретні пропозиції щодо розвитку правового регулювання функціонування регіональних управлінь Державної фіскальної служби України, зокрема обґрунтовано доцільність систематизації нормативно-правових актів у сфері податкової та митної справи шляхом об'єднання положень, що регламентують правовий статус та компетенцію усіх структурних підрозділів Державної фіскальної служби України та її територіальних підрозділів, в єдиному нормативно-правовому акті;

- узагальнено зарубіжний досвід правового регулювання статусу фіскальних органів (Франції, ФРН, Канади, Італії, США, Великобританії, Польщі, Республіки Білорусь) та визначено можливості його використання в Україні;

удосконалено:

- розуміння поняття та структури адміністративно-правового статусу регіональних управлінь Державної фіскальної служби України, елементи якого запропоновано об'єднати у такі блоки:
1) функціонально-організаційний, що включає завдання, функції,

структурну побудову регіонального управління ДФС України; 2) компетенційний – до нього входять компетенція, права та обов'язки регіональних управлінь ДФС України; 3) правовий – включає юридичну відповідальність та правові гарантії діяльності регіональних управлінь ДФС України;

– класифікацію функцій регіональних управлінь Державної фіскальної служби, виділено такі їх види: 1) у сфері нормотворчої діяльності; 2) у сфері адміністрування податків; 3) обліково-контрольні функції; 4) організаційно-розпорядчі функції; 5) інформаційно-аналітичні функції; 6) ліцензійні функції; 7) функції взаємодії з органами публічної адміністрації, місцевого самоврядування та населенням; 8) правоохоронні функції; 9) оперативно-розшукові функції; 10) управлінські функції;

– визначення поняття компетенції і повноважень регіональних управлінь Державної фіскальної служби України, виділено такі види останніх: а) повноваження у сфері моніторингу та аналізу реалізації податкової та митної політики держави; б) повноваження у сфері управління та контролю предметом відання; в) повноваження у сфері застосування заходів державного примусу; г) повноваження у сфері забезпечення взаємодії у ході реалізації податкової та митної політики держави;

– з'ясування характеру і видів юридичної відповідальності регіональних управлінь ДФС України, наголошено, що потребує доопрацювання порядок притягнення до юридичної відповідальності окремо регіональних управлінь ДФС України як юридичних осіб і їх посадових та службових осіб, в тому числі до матеріальної відповідальності з тим, щоб вони реально особисто відшкодовували завдану шкоду, що мотивуватиме їх уважніше ставитися як до платників податків та окремих фізичних та юридичних осіб, так і до матеріально-технічних умов своєї праці;

– характеристику юридичних гарантій діяльності регіональних управлінь Державної фіскальної служби України як закріплених нормами права умов та засобів їх функціонування як органів виконавчої влади, охорони і захисту, забезпечення та реалізації повноважень, прав та свобод їх посадових і службових осіб, зроблено висновок, що їх закріплення регулюється чималою кількістю законодавчих та підзаконних актів, що обумовлює необхідність їх розмежування (за колом осіб – фізичних та юридичних) та систематизації, що значно полегшить та допоможе працівникам

фіскального апарату реалізовувати свої права та свободи у ході професійної діяльності;

дістали подальшого розвитку:

- виявлення закономірностей становлення та розвитку регіональних управлінь Державної фіскальної служби України, в результаті чого виокремлено шість етапів їх розвитку, починаючи з IX ст., коли відбувалося формування податкових та митних органів на території Київської Русі, по теперішній час;

- розуміння принципів діяльності регіональних управлінь ДФС України, зокрема до системи спеціальних принципів діяльності регіональних управлінь ДФС України віднесено принципи: концептуального підходу щодо розвитку державних та регіональних органів Державної фіскальної служби України; безсторонності; доступності та прозорості діяльності фіскальних органів; функціональної побудови системи; єдиного інформаційного простору; конфіденційності; публічної діяльності регіональних управлінь Державної фіскальної служби України; оскарження рішень та дій регіональних управлінь Державної фіскальної служби України;

- характеристика функціонально-організаційної структури регіональних управлінь ДФС України, під якою розуміється така їх внутрішня організація (побудова), де за кожним галузевим підрозділом закріплюється певна сфера діяльності, обмежена чіткими завданнями і індивідуальними функціями.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані і обґрунтовані в дисертації, можуть бути використані:

- у науково-дослідній сфері – для подальших досліджень адміністративно-правового статусу регіональних управлінь ДФС України;

- у правотворчості – з метою уточнення чинного законодавства України, яке визначає адміністративно-правовий статус регіональних управлінь ДФС України;

- у правозастосовній діяльності – з метою удосконалення практичної діяльності регіональних управлінь Державної фіскальної служби України;

- у навчальному процесі – при підготовці підручників, навчальних посібників та навчально-методичних матеріалів з дисциплін «Адміністративне право», «Фінансове право», «Митне право», «Податкове право» (*акт впровадження результатів дослідження у навчальний процес Харківського національного університету внутрішніх справ від 10.06.2016 р.*).

Апробація результатів дослідження. Основні положення дисертаційного дослідження оприлюднено на міжнародній науково-практичній інтернет-конференції «Проблеми та досягнення законодавчих реформ в Україні» (Тернопіль, 2016) та засіданні всеукраїнського круглого столу «Національні та міжнародні механізми захисту прав людини» (Харків, 2016).

Публікації. Основні результати дослідження відображено у п'яти статтях, з яких чотири опубліковано у наукових фахових виданнях України з юридичних наук, одну – у іноземному науковому виданні, а також двох тезах наукових повідомлень на науково-практичних конференціях.

Структура дисертації обумовлена її метою і задачами, об'єктом і предметом дослідження. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що об'єднують десять підрозділів, висновків і списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 212 сторінок, список використаних джерел містить 183 найменування і займає 20 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми дослідження; висвітлено зв'язок роботи за науковими програмами, планами, темами; визначено об'єкт і предмет дослідження; сформульовано мету й задачі дослідження; розкрити наукову новизну та практичне значення одержаних результатів роботи; надано відомості про апробацію результатів дисертації та публікації.

Розділ 1 «Загальна характеристика регіональних управлінь Державної фіскальної служби України як суб'єктів адміністративного права» містить три підрозділи, в яких досліджено історичний розвиток, поняття, структуру та особливості адміністративно-правового статусу регіональних управлінь ДФС України, правову основу та принципи їх діяльності.

У *підрозділі 1.1 «Історичний розвиток регіональних управлінь державної фіскальної служби України»* досліджено процес становлення фіскального апарату нашої держави та виокремлено такі етапи його розвитку: I етап – період кінця IX-XIII ст.ст., відбувається формування митних та податкових органів на території Київської Русі; II етап – XIV-XVII ст.ст., характеризується подоланням негативних наслідків роздробленості Київської Русі та національно-визвольним рухом. Система оподаткування знищена, відсутній єдиний правовий механізм реалізації митної політики; III етап – XVIII – початок XX ст.ст., період перебування українських земель у складі Литви, Польщі, Російської Імперії, характеризується формуванням

фіскального апарату через призму правового механізму загарбницьких держав. Та незважаючи на те, що збільшується кількість необґрунтованих податків, все ж починають формуватись територіальні структурні підрозділи, що мали правові підстави для реалізації податкової та митної справи на місцях; IV етап – 1918–1990 рр., здійснюються спроби щодо формування фіскального апарату за чітко визначеною структурою та виключно кваліфікованими працівниками. Акцентується увага на необхідності побудови митних органів та органів оподаткування за функціональним принципом. Формується нормативно-правова база, спрямована на забезпечення, впорядкування та врегулювання фіскальної політики в межах союзних республік; V етап – 1990–2012 рр., характеризується процесом постійного пошуку оптимальної системи та структури фіскального апарату держави; VI етап – 2012 р. – по теперішній час, характеризується об'єднанням податкової та митної служб в Міністерство доходів і зборів України та, зрештою, в Державну фіскальну службу України.

У підрозділі 1.2 *«Поняття, структура та особливості адміністративно-правового статусу регіональних управлінь Державної фіскальної служби України»* встановлено, що адміністративно-правовий статус фіскальних органів дає можливість регіональним управлінням бути рівноправними учасниками адміністративних правовідносин – набувати певних прав та обов'язків, реалізовувати надані повноваження та нести юридичну відповідальність за результати своєї діяльності. Це невід'ємний їх атрибут як органів публічної адміністрації.

Адміністративно-правовий статус регіональних управлінь Державної фіскальної служби України визначено як їх правове положення у взаємовідносинах з центральним фіскальним апаратом, органами публічної адміністрації, обумовлене цілями, завданнями, функціями, порядком утворення, реорганізації та ліквідації, структурою, компетенцією та повноваженнями, а також юридичними гарантіями діяльності та відповідальністю, врегульоване нормами адміністративного права.

У підрозділі 1.3 *«Правова основа та принципи діяльності регіональних управлінь Державної фіскальної служби України»* доведено, що правова основа діяльності регіональних управлінь ДФС України має свою специфіку та особливості, що обумовлюється рядом чинників: по-перше, регіональні управління є територіальними органами виконавчої влади, а тому їх джерельна база охоплює усю ієрархію нормативно-правового регулювання; по-друге, регіональні

управління, зокрема та Державна фіскальна служба України в цілому є правонаступниками Міністерства доходів і зборів України та, відповідно, його територіальних органів, що передбачає наявність спеціальних процедурних норм щодо забезпечення процесу правонаступництва; по-третє, різноманітність правової основи діяльності регіональних управлінь ДФС України (врегульовується нормами різних галузей права).

Аналіз визнаних на міжнародному рівні принципів діяльності фіскальних органів та їх проєкція на сферу вітчизняних правовідносин надали можливість сформулювати спеціальні (особливі) засади діяльності податкових та митних органів нашої держави, а саме: принцип концептуального підходу щодо розвитку державних та регіональних органів Державної фіскальної служби України; принцип безсторонності; принцип доступності та прозорості діяльності фіскальних органів; принцип функціональної побудови системи; принцип єдиного інформаційного простору; принцип конфіденційності; принцип публічної діяльності регіональних управлінь Державної фіскальної служби України; принцип оскарження рішень та дій співробітників регіональних управлінь Державної фіскальної служби України. Пропонується доповнити Положення про Державну фіскальну Службу України окремим пунктом 2-1, в якому закріпити основні принципи діяльності Служби.

Розділ 2 «Зміст адміністративно-правового статусу регіональних управлінь Державної фіскальної служби України» містить п'ять підрозділів, в яких визначено основні завдання та функції територіальних органів ДФС України, їх функціонально-організаційну структуру, компетенцію та повноваження, встановлено межі та характер юридичної відповідальності, а також юридичні гарантії діяльності регіональних управлінь Державної фіскальної служби України.

У підрозділі 2.1 «Основні завдання та функції регіональних управлінь Державної фіскальної служби України» встановлено, що за допомогою функцій, які покладені в основу діяльності регіональних управлінь Державної фіскальної служби України, можна більш точно дослідити зміст та сутність їх діяльності, а також конкретизувати їх завдання, оскільки функції дуже тісно з ними пов'язані. Тобто завданням є те, що необхідно зробити органу для реалізації державної фіскальної політики, а функцією є певний процес (дія), за допомогою якого реалізуються поставлені завдання.

Виділено такі види функцій, які покладено в основу діяльності регіональних управлінь Державної фіскальної служби України: 1) у

сфері нормотворчої діяльності; 2) у сфері адміністрування податків; 3) обліково-контрольні функції; 4) організаційно-розпорядчі функції; 5) інформаційно-аналітичні функції; 6) ліцензійні функції; 7) функції взаємодії з органами публічної адміністрації, місцевого самоврядування та населенням; 8) правоохоронні функції; 9) оперативно-розшукові функції; 10) управлінські функції.

У підрозділі 2.2 *«Функціонально-організаційна структура регіональних управлінь Державної фіскальної служби України та її вплив на зміст їх адміністративно-правового статусу»* встановлено, що під функціонально-організаційною структурою регіональних управлінь Державної фіскальної служби України варто розуміти таку їх внутрішню організацію (побудову), де за кожним галузевим підрозділом компетенцією закріплюється певна сфера діяльності, обмежена чіткими завданнями і індивідуальними функціями.

Запропоновано укупнити регіональні управління ДФС України до макрорегіонів з метою приведення фіскального апарату до найбільш оптимального стану його функціонування та забезпечення населення відповідними адміністративними послугами, що надаються податковими та митними органами на місцях.

У підрозділі 2.3 *«Компетенція і повноваження регіональних управлінь Державної фіскальної служби України»* компетенцією визнається встановлений нормами адміністративного права обсяг можливостей конкретного органу публічної адміністрації в певній сфері суспільних відносин, обмежений предметом його відання та повноваженнями.

Зазначено, що регіональні управління Державної фіскальної служби України як органи державної влади, що реалізують податкову та митну політику на місцях, мають чітко визначену компетенцію, тобто обсяг можливостей у сфері реалізації державної податкової політики та політики у сфері державної митної справи, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску, обмежених чітко визначеним обсягом повноважень.

Повноваження регіональних управлінь ДФС України визначено є встановлений державою обсяг прав та обов'язків, який покладається на ці органи з метою реалізації державної політики у відповідній сфері. Виділено основні види повноважень регіональних управлінь Державної фіскальної служби України: а) повноваження у сфері моніторингу та аналізу реалізації податкової та митної політики

держави; б) повноваження у сфері управління та контролю предметом відання; в) повноваження у сфері застосування заходів державного примусу; г) повноваження у сфері забезпечення взаємодії у ході реалізації податкової та митної політики держави.

Запропоновано в нормативному порядку чітко розмежувати права та обов'язки, якими наділяються працівники регіональних підрозділів Державної фіскальної служби України. Для цього пропонується доопрацювати п. 6 Положення про Державну фіскальну службу України, який визначає її права, та доповнити його новим пунктом (наступним після вказаного), де встановити основні обов'язки ДФС України.

У підрозділі 2.4 «Юридична відповідальність регіональних управлінь Державної фіскальної служби України» наголошується, що юридична відповідальність є невід'ємним атрибутом адміністративно-правового статусу регіональних управлінь Державної фіскальної служби України, оскільки підкреслює їх широкі повноваження за рахунок визначення спеціального порядку притягнення цих осіб до юридичної відповідальності. Юридичну відповідальність регіональних управлінь Державної фіскальної служби України розглянуто з урахуванням того факту, що її суб'єктом може бути саме регіональне управління як юридична особа в разі притягнення до майнової відповідальності, а також його посадові і службові особи, які здійснюють практичну реалізацію завдання та функції цих управлінь. Охарактеризовано конкретні види юридичної відповідальності останніх – дисциплінарну, адміністративну, матеріальну та кримінальну. Встановлено, що основним видом юридичної відповідальності посадових та службових осіб регіональних управлінь Державної фіскальної служби України є дисциплінарна відповідальність, яка може наставати не тільки за порушення вимог службово-трудової дисципліни, але й за недотримання Правил етичної поведінки державних службовців, які визначені Кабінетом Міністрів України.

У підрозділ 2.5 «Юридичні гарантії діяльності регіональних управлінь Державної фіскальної служби України» вони визначаються як закріплені нормами права умови та засоби функціонування регіональних управлінь Державної фіскальної служби України як органів виконавчої влади; охорони і захисту, забезпечення та реалізації повноважень, прав та свобод їх посадових і службових осіб.

Аналізуються система та види юридичних гарантій діяльності регіональних управлінь Державної фіскальної служби України, наголошується на тому, що закріплення юридичних гарантій діяльності регіональних управлінь Державної фіскальної служби

України, їх службових та посадових осіб регулюється чималою кількістю законодавчих та підзаконних актів, що обумовлює необхідність їх розмежування (за колом осіб – фізичних та юридичних) та систематизації, що значно полегшить та допоможе працівникам фіскального апарату реалізовувати свої права та свободи у ході професійної діяльності.

Розділ 3 «Шляхи удосконалення адміністративно-правового статусу регіональних управлінь Державної фіскальної служби України» містить два підрозділи, в яких досліджено зарубіжний досвід правового регулювання статусу фіскальних органів та розглянуто можливості його впровадження на національному рівні, а також запропоновано шляхи розвитку правового регулювання функціонування регіональних управлінь Державної фіскальної служби України.

У підрозділі 3.1 *«Зарубіжний досвід правового регулювання статусу фіскальних органів та можливості його використання в Україні»* доведено, що не вся правозастосовна діяльність податкових та митних органів зарубіжних країн має бути інтегрована до національної правотворчої та правозастосовної діяльності аналогічних органів публічної адміністрації, а лише позитивний досвід роботи останніх. Тобто для нашої держави та її виконавчої системи прийнятним має бути виключно той досвід роботи фіскальних органів, який призвів до результативних змін та покращення роботи фіскальних органів відповідних держав.

На основі аналізу досвіду правового регулювання статусу фіскальних органів Франції, ФРН, Канади, Італії, США, Великобританії, Польщі, Республіки Білорусь зроблено висновок, що основними напрямками, які варто врахувати в процесі удосконалення функціонування Державної фіскальної служби України, мають стати:

- а) подальший розвиток та удосконалення електронного декларування;
- б) утворення окремих підрозділів на рівні регіонів щодо спрощення документообігу;
- в) забезпечення можливості надання громадської оцінки діяльності посадових осіб ДФС України;
- г) розширення мережі Контакт-центрів та Call-центрів; призначення контактних осіб для роботи в цілодобовому режимі з найбільшими платниками податків;
- д) запровадження служби податкових консультантів;
- е) запровадження ефективної системи обміну інформацією між ДФС, регіональними управліннями та фізичними і юридичними особами;
- є) утворення Служби фінансових розслідувань;
- ж) запровадження системи оперативного реагування на випадки порушень податкового та митного законодавства (особливо в зонах діяльності митниць);
- з) профілактика та недопущення корупційних проявів серед

працівників ДФС України; і) покращення соціальних, матеріальних та юридичних гарантій діяльності працівників ДФС України.

Аналізується можливість утворення спеціального підрозділу – Служби фінансових розслідувань. Основна увага та діяльність нової Служби була б зосереджена на попередженні і розслідуванні тяжких протиправних дій, розвитку оперативної та аналітичної діяльності, побудові доступу до баз даних різних суміжних державних органів та організацій, у тому числі органів Міністерства внутрішніх справ, Державної служби фінансового моніторингу тощо. Нове відомство повинно відповідати передовим світовим практикам та основоположним європейським принципам побудови та функціонування, а для цього варто досконало вивчити іноземний досвід такої роботи та адаптувати його до вимог національного законодавства.

У підрозділі 3.2 *«Розвиток правового регулювання функціонування регіональних управлінь Державної фіскальної служби України»* підкреслюється, що існуюча система нормативно-правових актів, що врегульовує діяльність регіональних управлінь ДФС України є надмірною, складною й інколи незрозумілою. Невиправдана ускладненість актів законодавства проявляється як в ускладненні тексту нормативно-правових актів, так і в штучному ускладненні суспільних відносин у сфері оподаткування та митної справи правовими засобами, особливо це стосується податкового законодавства. Необхідність оптимізації та систематизації нормативно-правових актів у сфері податкової та митної справи обумовлені не лише потребами платників податків. Така потреба впливає і з службової необхідності в ході діяльності самих працівників фіскального апарату. Об'єднання положень, що регламентують правовий статус та компетенцію усіх структурних підрозділів Державної фіскальної служби України та її територіальних підрозділів, в єдиному акті значно б покращило роботу усього фіскального апарату, у тому числі його регіональних управлінь, оскільки їх повноваження потребують особливої уваги.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення і запропоновано нове вирішення наукового завдання, що полягає у визначенні адміністративно-правового статусу регіональних управлінь державної фіскальної служби України. В результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети. Основні з них такі.

Простежено історію становлення та розвитку регіональних управлінь Державної фіскальної служби України, в результаті чого виокремлено шість етапів їх розвитку, починаючи з IX ст., коли відбувалося формування податкових та митних органів на території Київської Русі, по теперішній час.

Адміністративно-правовий статус регіональних управлінь Державної фіскальної служби України визначено як їх правове положення у взаємовідносинах з центральним фіскальним апаратом, органами публічної адміністрації та управління, обумовлене цілями, завданнями, функціями, порядком утворення, реорганізації та ліквідації, структурою, компетенцією та повноваженнями, а також юридичними гарантіями діяльності та відповідальністю, врегульоване нормами адміністративного права.

У структурі адміністративно-правового статусу регіональних управлінь Державної фіскальної служби України виділено такі блоки: 1) функціонально-організаційний, що включає завдання, функції, структурну побудову регіонального управління ДФС України; 2) компетенційний – до нього входять компетенція, права та обов'язки регіональних управлінь ДФС України; 3) правовий – включає юридичну відповідальність та правові гарантії діяльності регіональних управлінь ДФС України.

До особливостей адміністративно-правового статусу регіональних управлінь ДФС України віднесено те, що він: 1) є частиною загально-правового статусу; 2) обмежується адміністративно-правовими відносинами, у яких вони перебувають; 3) є основою стабільності та визначеності їх зв'язків з центральним апаратом, іншими центральними органами публічної адміністрації та органами місцевого самоврядування; 4) є основою правового забезпечення їх діяльності; 5) є невідчужуваним; 6) гарантований нормами чинного законодавства.

Визначено правову основу та принципи діяльності регіональних управлінь ДФС України, зокрема до системи спеціальних принципів їх діяльності віднесено: принцип концептуального підходу щодо розвитку державних та регіональних органів Державної фіскальної служби України; принцип безсторонності; принцип доступності та прозорості діяльності фіскальних органів; принцип функціональної побудови системи; принцип єдиного інформаційного простору; принцип конфіденційності; принцип публічної діяльності регіональних управлінь Державної фіскальної служби України; принцип оскарження рішень та дій регіональних управлінь Державної фіскальної служби України.

Здійснено класифікацію функцій регіональних управлінь Державної фіскальної служби, виділено такі їх види: 1) у сфері

нормотворчої діяльності; 2) у сфері адміністрування податків; 3) обліково-контрольні функції; 4) організаційно-розпорядчі функції; 5) інформаційно-аналітичні функції; 6) ліцензійні функції; 7) функції взаємодії з органами публічної адміністрації, місцевого самоврядування та населенням; 8) правоохоронні функції; 9) оперативно-розшукові функції; 10) управлінські функції.

Охарактеризовано функціонально-організаційну структуру регіональних управлінь ДФС України, під якою розуміється така їх внутрішня організація (побудова), де за кожним галузевим підрозділом закріплюється певна сфера діяльності, обмежена чіткими завданнями і індивідуальними функціями. Наголошено, що регіональні управління Державної фіскальної служби України необхідно переформатувати в органи з такою кількістю особового складу, яка здатна виконувати основні функції у сфері реалізації державної податкової політики, державної митної справи, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску з найменшими витратами сил і засобів, при цьому якість послуг, що надаються цим органом, не повинна бути гіршою, ніж до реструктуризації.

Зазначено, що регіональні управління Державної фіскальної служби України як органи державної влади, що реалізують податкову та митну політику на місцях, мають чітко визначену компетенцію, тобто обсяг можливостей у сфері реалізації державної податкової політики та політики у сфері державної митної справи, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску, обмежених чітко визначеним обсягом повноважень.

Повноваження регіональних управлінь ДФС України визначено є встановлений державою обсяг прав та обов'язків, який покладається на ці органи з метою реалізації державної політики у відповідній сфері. Виділено основні види повноважень регіональних управлінь Державної фіскальної служби України: а) повноваження у сфері моніторингу та аналізу реалізації податкової та митної політики держави; б) повноваження у сфері управління та контролю предметом відання; в) повноваження у сфері застосування заходів державного

примусу; г) повноваження у сфері забезпечення взаємодії у ході реалізації податкової та митної політики держави.

Юридичну відповідальність регіональних управлінь Державної фіскальної служби України розглянуто з урахуванням того факту, що її суб'єктом може бути саме регіональне управління як юридична особа в разі притягнення до майнової відповідальності, так і його посадові та службові особи, які здійснюють практичну реалізацію завдання та функції цих управлінь. Охарактеризовано конкретні види юридичної відповідальності останніх – дисциплінарну, адміністративну, матеріальну та кримінальну. Встановлено, що основним видом юридичної відповідальності посадових та службових осіб регіональних управлінь Державної фіскальної служби України є дисциплінарна відповідальність, яка може наставати не тільки за порушення вимог службово-трудової дисципліни, але й за недотримання Правил етичної поведінки державних службовців, які визначені Кабінетом Міністрів України.

Охарактеризовано систему юридичних гарантій діяльності регіональних управлінь Державної фіскальної служби України як закріплених нормами права умов та засобів їх функціонування як органів виконавчої влади, охорони і захисту, забезпечення та реалізації повноважень, прав та свобод їх посадових і службових осіб, зроблено висновок, що їх закріплення регулюється чималою кількістю законодавчих та підзаконних актів, що обумовлює необхідність їх розмежування (за колом осіб – фізичних та юридичних) та систематизації, що значно полегшить та допоможе працівникам фіскального апарату реалізовувати свої права та свободи у ході професійної діяльності.

Узагальнено зарубіжний досвід правового регулювання статусу фіскальних органів (Франції, ФРН, Канади, Італії, США, Великобританії, Польщі, Республіки Білорусь) та визначено можливості його використання в Україні.

Пріоритетними напрямками розвитку адміністративно-правового статусу регіональних управлінь ДФС України названо: а) подальший розвиток та удосконалення електронного декларування; б) утворення окремих підрозділів на рівні регіонів щодо спрощення документообігу; в) забезпечення можливості надання громадської оцінки діяльності посадових осіб Державної фіскальної служби України; г) розширення мережі Контакт-центрів та Call-центрів; призначення контактних осіб для роботи в цілодобовому режимі з найбільшими платниками податків; д) запровадження служби податкових консультантів; е) запровадження ефективної системи обміну інформацією між ДФС,

регіональними управліннями та фізичними і юридичними особами; є) утворення Служби фінансових розслідувань; ж) запровадження системи оперативного реагування на випадки порушень податкового та митного законодавства (особливо в зонах діяльності митниць); з) профілактика та недопущення корупційних проявів серед працівників Державної фіскальної служби України; і) покращення соціальних, матеріальних та юридичних гарантій діяльності працівників Державної фіскальної служби України.

Аналізується можливість утворення спеціального підрозділу – Служби фінансових розслідувань. Основна увага та діяльність нової Служби була б зосереджена на попередженні і розслідуванні тяжких протиправних дій, розвитку оперативної та аналітичної діяльності, побудові доступу до баз даних різних суміжних державних органів та організацій, у тому числі органів Міністерства внутрішніх справ, Державної служби фінансового моніторингу тощо. Нове відомство повинно відповідати передовим світовим практикам та основоположним європейським принципам побудови та функціонування, а для цього варто досконало вивчити іноземний досвід такої роботи та адаптувати його до вимог національного законодавства.

Сформульовано конкретні пропозиції щодо розвитку правового регулювання функціонування регіональних управлінь Державної фіскальної служби України, зокрема обґрунтовано доцільність систематизації нормативно-правових актів у сфері податкової та митної справи шляхом об'єднання положень, що регламентують правовий статус та компетенцію усіх структурних підрозділів Державної фіскальної служби України та її територіальних підрозділів, в єдиному нормативно-правовому акті.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

1. Грушевський В. А. Інституційні реформи Державної фіскальної служби України як основа побудови нової сервісної служби / В. А. Грушевський // Право і Безпека. – 2015. – № 4. – С. 24–27.

2. Грушевський В. А. Місце юридичних гарантій діяльності регіональних управлінь державної фіскальної служби України в структурі їх адміністративно-правового статусу / В. А. Грушевський // Прикарпатський юридичний вісник. – 2016. – Вип. 1 (10). – С. 120–124.

3. Грушевський В. А. Спеціальні принципи діяльності регіональних управлінь Державної фіскальної служби України / В. А. Грушевський // Форум права. – 2016. – № 1. – С. 81–85. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.

4. Грушевський В. А. К вопросу об оптимизации функционально-организационной структуры региональных управлений государственной фискальной службы Украины / В. А. Грушевський // *Legea și viața* (Закон и Жизнь). – 2016. – № 4/2. – С. 10–13.

5. Грушевський В. А. Компетенція і повноважень регіональних управлінь державної фінансової служби України в структурі їх адміністративно-правового статусу / В. А. Грушевський // *Адміністративне право і процес*. – 2016. – № 2 (16). – С. 5–12.

6. Грушевський В. А. Особливості забезпечення прав людини регіональними управліннями Державної фінансової служби України / В. А. Грушевський // *Національні та міжнародні механізми захисту прав людини: тези доп. Всеукр. круглого столу (м. Харків, 20 квіт. 2016 р.)* / МВС України, Харків. нац. Ун-т внутр. справ. – Харків, 2016. – С. 169–170.

7. Грушевський В. А. Міжнародний досвід як основа реформування Державної фінансової служби України / В. А. Грушевський // *Проблеми та досягнення законодавчих реформ в Україні : матеріали міжнар. наук.-практ. інтерн.-конф..* – Тернопіль, 2016. – С. 61–63.

АНОТАЦІЯ

Грушевський В. А. Адміністративно-правовий статус регіональних управлінь Державної фінансової служби України. – *Рукопис*.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Харківський національний університет внутрішніх справ, Харків, 2016.

Дисертацію присвячено аналізу адміністративно-правового статусу регіональних управлінь Державної фінансової служби України. Визначено поняття та структуру цього статусу, окреслено правову основу та принципи їх діяльності. Охарактеризовано основні завдання та функції регіональних управлінь Державної фінансової служби України, визначено їх функціонально-організаційну структуру та вплив останньої на зміст їх адміністративно-правового статусу. Проаналізовано компетенцію і повноваження регіональних управлінь Державної фінансової служби України та визначено межі і характер їх юридичної відповідальності. Узагальнено зарубіжний досвід закріплення правового статусу фінансових органів та можливості його використання в Україні, в результаті чого розроблено конкретні пропозиції щодо розвитку правового регулювання діяльності регіональних управлінь Державної фінансової служби України.

Ключові слова: Державна фінансова служба України, регіональні управління, адміністративно-правовий статус, правове регулювання, завдання, функції, функціонально-організаційна структура, компетенція, повноваження, юридична відповідальність, удосконалення.

АННОТАЦИЯ

Грушевский В. А. Административно-правовой статус региональных управлений Государственной фискальной службы Украины. – *Рукопись*.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Харьковский национальный университет внутренних дел, Харьков, 2016.

В диссертации комплексно исследованы особенности административно-правового статуса региональных управлений Государственной фискальной службы Украины. С научной позиции рассмотрена структура административно-правового статуса региональных управлений Государственной фискальной службы Украины и охарактеризованы правовая основа и принципы их деятельности.

Определены основные задачи и функции региональных управлений Государственной фискальной службы Украины, на основе чего охарактеризована функционально-организационная структура территориальных органов ГФС Украины и ее влияние на содержание их административно-правового статуса. Проанализированы компетенция и полномочия региональных управлений ГФС Украины и определены границы и характер их юридической ответственности, а также сформированы юридические гарантии. Исследован зарубежный опыт правового регулирования статуса фискальных органов и возможности его использования в Украине, в результате чего разработаны конкретные предложения по развитию правового регулирования функционирования региональных управлений Государственной фискальной службы Украины.

В ходе диссертационного исследования сформулированы особенности административно-правового статуса региональных управлений ГФС Украины, ими является следующие: 1) административно-правовой статус региональных управлений является частью общеправового статуса; 2) административно-правовой статус региональных управлений ограничивается административно-правовыми отношениями, в которых они находятся; 3) административно-правовой статус региональных управлений является основой стабильности и определенности их связей с центральным аппаратом, другими центральными органами публичной

администрации и органами местного самоуправления; 4) административно-правовой статус региональных управлений является основой правового обеспечения их деятельности; 5) административно-правовой статус региональных управлений является неотчуждаемым; 6) гарантированность административно-правового статуса региональных управлений Государственной фискальной службы Украины нормами действующего законодательства.

Определены приоритетные направления развития административно-правового статуса региональных управлений ДФС Украины. Среди них первоочередным являются разработка и принятие постановления Кабинета Министров Украины «О фискальной децентрализации» и единой Концепции «О взаимодействии региональных управлений ДФС Украины с населением и предоставление административных услуг».

Ключевые слова: Государственная фискальная служба Украины, региональные управления, административно-правовой статус, правовое регулирование, задачи, функции, функционально-организационная структура, компетенция, полномочия, юридическая ответственность, совершенствование.

SUMMARY

Hrushevskiy V. A. Administrative and legal status of the regional offices of the State fiscal service of Ukraine. – *Manuscript*.

Thesis for the degree of candidate of juridical science, specialty 12.00.07 – administrative law and process; financial law; informational law. – Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv, 2016.

The thesis is devoted to analysis of administrative and legal status of regional offices of the State fiscal service of Ukraine. Defined the concept and structure of this status, outlined the legal basis and principles of their activities. The main tasks and functions of the regional offices of the State fiscal service of Ukraine were characterized, their functional and organizational structure and its impact on the content of their administrative and legal status. Analyzed the competence and powers of the regional offices of the State fiscal service of Ukraine and defined the borders and the nature of their legal liability. The foreign experience of fixing the legal status of the fiscal authorities and the possibility of its use in Ukraine was generalized, resulting in specific proposals for the development of legal regulation of the regional offices of the State fiscal service of Ukraine activities.

Key words: State fiscal service of Ukraine, regional offices, administrative and legal status, legal regulation, tasks, functions, functional and organizational structure, competence, powers, legal liability, improvement.

Підписано до друку 26.09.2016. Папір офсетний. Друк офсетний.
Формат 60×90/16. Ум. друк. арк. 0,9. Обл.-вид. арк. 0,9.
Тираж 100 прим.
Видавець і виготовлювач
Харківський національний університет внутрішніх справ,
просп. Л. Ландау, 27, м. Харків, 61080.
Свідectво суб'єкта видавничої справи ДК № 3087 від 22.01.2008.

