

КОМПЕТЕНЦІЯ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ РЕГІОНАЛЬНИХ УПРАВЛІНЬ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В СТРУКТУРІ ЇХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ

Статтю присвячено дослідженню компетенції та повноважень регіональних управлінь Державної фіскальної служби України в структурі їх адміністративно-правового статусу. У цьому контексті компетенція регіональних управлінь представлена як динамічна категорія, яка залежить від обсягу повноважень та завдань, які покладено на ці органи, від їх місця в системі органів публічної адміністрації та взаємовідносин з іншими структурними елементами державного апарату.

Ключові слова: фіскальна служба, регіональні управління, компетенція, повноваження, адміністративно-правовий статус.



**Грушевський
Віталій
Анатолійович,**

*аспірант Харківського
національного
університету
внутрішніх справ*

Досліджуючи адміністративно-правовий статус органу публічної адміністрації, важливо слідувати класичним моделям наукового пізнання з тим, щоб сформувані основоположні категорії, властиві досліджуваному предмету, та на їх основі виробити авторське бачення подальшого його розвитку. Компетенція та повноваження є тими категоріями, оминати які при вивченні адміністративно-правового статусу конкретного органу є неприпустимим. Тому саме компетенція та повноваження надають цілісну уяву про сутність та зміст адміністративно-правового статусу органу публічної адміністрації як невід'ємні його атрибути.

Теоретичні та практичні аспекти діяльності фіскальних органів, визначення їх адміністративно-правового статусу досліджували такі вчені, як О. О. Бандурка, Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, А. В. Головач, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, В. Т. Комзюк, О. Д. Олійник, В. І. Теремецький, О. П. Угровецький та інші. Віддаючи належне результатам попередніх наукових досліджень із цієї проблематики, варто констатувати, що питання визначення компетенції та повноважень Державної фіскальної служби України (далі — ДФС України) та її регіональних управлінь не втрачає своєї актуальності й сьогодні, оскільки ДФС

України перебуває в процесі реформування та оптимізації її структурних підрозділів.

Тому завданням статті є з'ясування сутності компетенції та повноважень регіональних управлінь державної фіскальної служби України в процесі їх реструктуризації та визначення ролі цих категорій при формуванні їх адміністративно-правового статусу.

У теорії публічного управління компетенція розглядається як закріплена в законодавстві сукупність повноважень, прав та обов'язків державного органу, установи або посадової особи, які вони зобов'язані використовувати для виконання своїх функціональних завдань, що полягають у здійсненні управлінського, тобто організуючого впливу на ті сфери й галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави [4, с. 119].

Компетенція не є сталою категорією для всіх органів державної влади та їх посадових і службових осіб, а залежить від обсягу повноважень та завдань, які покладені на цей орган, від його місця в системі органів публічної адміністрації та взаємовідносин з іншими структурними елементами державного апарату. Відтак компетенція має свою структуру, тобто сукупність певних елементів, які формують її як цілісну правову категорію. Але зазначимо, що на доктринальному рівні щодо цього питання виникає чимало дискусій. Так, окремі дослідники в складі компетенції виділяють предмет відання, повноваження, права та обов'язки органу (посадової особи), а також завдання, функції та низку інших складових. С. Г. Серьогіна, у свою чергу,

підкреслює, що компетенцією органів публічної влади є сукупність закріплених у нормативно-правових актах предметів відання та повноважень органів публічної влади, шляхом встановлення яких фіксується обсяг та зміст діяльності владних суб'єктів [3, с. 46]. Д. М. Бахрах, досліджуючи адміністративно-правовий статус органу, також стверджує, що до основних його елементів варто віднести сукупність владних повноважень, тобто прав та обов'язків та предмети відання, тобто те коло об'єктів, предметів, справ, на які поширюються зазначені повноваження [1, с. 56].

Ми, у свою чергу, схильні підтримати точку зору С. Г. Серьогіної та Д. М. Бахраха і не включати до числа структурних елементів компетенції таку категорію, як функції, оскільки вона є самостійною складовою адміністративно-правового статусу органу публічної адміністрації. Таким чином, компетенцією є встановлений нормами адміністративного права обсяг можливостей конкретного органу публічної адміністрації в певній сфері суспільних відносин, обмежений предметом його відання та повноваженнями.

Із сформульованого визначення випливає, що повноваження є складовою частиною компетенції. Термін «повноваження» означає право однієї особи (представника) здійснювати дії від імені іншої особи (якого представляють), тим самим створювати, змінювати або припиняти права й обов'язки останнього [9, с. 120]. Обсяг повноважень конкретних державних органів та їх посадових осіб залежить від

їхнього місця в ієрархічній структурі відповідних органів [5, с. 283].

І. П. Голосніченко розглядає повноваження насамперед як соціальне явище. Так, автор стверджує, що повноваження — це володіння правами та обов'язками членів/члена суспільства, переданих суб'єкту відносин у порядку та спосіб, визначений соціальними правилами та нормами з метою реалізації в особистих або спільних інтересах особи, і можуть включати в себе право розпорядження її цінностями, право на загальнообов'язковій основі залучати до виконання суспільних доручень і застосовувати у випадках, передбачених правилами суспільного життя, заходи примусу [2]. Але ми все ж схильні відстоювати позицію, що повноваження є правовою категорією, особливо, якщо її використовувати як складовий елемент адміністративно-правового статусу органу, організації або посадової особи. Окрім того, обсяг повноважень обов'язково закріплюється в нормативному порядку, тобто походить від держави, гарантується нею та забезпечується заходами державного впливу, що не є характерним для будь-якого соціального явища. Таким чином, повноваженнями є встановлений державою обсяг прав та обов'язків, який покладається на орган публічної адміністрації з метою реалізації державної політики у певній сфері або галузі.

Регіональні управління ДФС 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. Таким чином, перераховані вище сфери суспільних відносин і є предметом відання регіональних управлінь ДФС України.

До основних видів повноважень регіональних управлінь ДФС України належать:

- повноваження у сфері моніторингу та аналізу реалізації податкової та митної політики держави;
- повноваження у сфері управління та контролю предметом відання;
- повноваження у сфері застосування заходів державного примусу;
- повноваження у сфері забезпечення взаємодії в ході реалізації податкової та митної політики держави.

Регіональні управління ДФС України у сфері моніторингу та аналізу реалізації податкової та митної політики держави мають право:

- 1) користуватися відповідними інформаційними базами даних державних органів, державною системою урядового зв'язку та іншими технічними засобами;
- 2) надсилати платникам податків у межах повноважень, передбачених законом, у разі виявлення порушень вимог законодавства письмові запити щодо надання засвідчених належним чином копій документів, безпосередньо пов'язаних із виявленими порушеннями;

3) отримувати від органів виконавчої влади необхідну інформацію, пов'язану з обчисленням та сплатою податків, зборів, платежів, у випадках, передбачених законодавством, а також відомості, необхідні для проведення аналізу фінансово-господарської діяльності підприємств, установ та організацій усіх форм власності;

4) отримувати безоплатно від платників податків, а також від установ Національного банку України, банків та інших фінансових установ довідки в порядку, встановленому Законом України «Про банки і банківську діяльність» [8] та Податковим кодексом України [6], довідки та/або копії документів про наявність банківських рахунків, а на підставі рішення суду — інформацію про обсяг та обіг коштів на рахунках, зокрема про ненадходження в установлені строки валютної виручки від суб'єктів господарювання;

5) отримувати безоплатно від органів державної влади, установ Національного банку України, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів під час здійснення ними владних управлінських функцій відповідно до законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень, від юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців, самозайнятих осіб, податкових агентів, фізичних осіб інформацію, необхідну для забезпечення реєстрації та обліку платників податків, об'єктів оподаткування та об'єктів, пов'язаних з оподаткуванням, для формування та ведення Єдиного банку даних про платників податків-юридичних осіб та інших реєстрів, Державного

реєстру фізичних осіб-платників податків.

У сфері управління та контролю регіональні управління ДФС України мають право:

1) скликати наради, утворювати комісії та робочі групи, проводити наукові конференції, семінари з питань, що належать до їх компетенції;

2) під час проведення перевірок у платників податків-фізичних осіб, а також у посадових осіб платників податків-юридичних осіб перевіряти документи, що посвідчують особу;

3) отримувати від платників податків, а також надавати в межах, передбачених законом, документи в електронному вигляді;

4) вчиняти правочини, спрямовані на забезпечення виконання функцій, передбачених законодавством.

У сфері застосування заходів державного примусу зазначені управління мають право:

1) вимагати під час документальних перевірок від платників податків, що перевіряються, проведення інвентаризації основних фондів, товарно-матеріальних цінностей, коштів;

2) вимагати від платників податків, що перевіряються, зняття залишків товарно-матеріальних цінностей, готівки;

3) вимагати під час проведення перевірок виготовлення та надання засвідчених підписом платника податків або його посадовою особою та скріплених печаткою (за її наявності) копій первинних документів, які свідчать про порушення податкового та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на ДФС, та отримувати їх у платників податків

у встановленому Податковим кодексом України порядку;

4) вимагати під час проведення перевірок від посадових або службових осіб платника податків залучення повноважних осіб для спільного з працівниками ДФС зняття показань внутрішніх та зовнішніх лічильників, якими обладнані технічні пристрої, що використовуються в процесі провадження діяльності, яка перевіряється;

5) вилучати в установленому законодавством порядку під час проведення перевірок у підприємств, установ та організацій, фізичних осіб-підприємців та фізичних осіб, які провадять незалежну професійну діяльність, копії документів, що підтверджують заниження розміру заробітної плати (доходу) та інших виплат, на які нараховується єдиний внесок;

6) мати доступ під час проведення перевірок до територій, приміщень (крім житла громадян) та іншого майна, що використовуються для провадження господарської діяльності та/або є об'єктами оподаткування або використовуються для отримання доходів (прибутку) чи пов'язані з іншими об'єктами оподаткування та/або можуть бути джерелом погашення податкового боргу в порядку, передбаченому Податковим кодексом України;

7) вимагати від керівників та відповідних посадових осіб фізичних і юридичних осіб-платників податків, які перевіряються, припинення дій, що перешкоджають здійсненню законних повноважень службовими (посадовими) особами ДФС, усунення виявлених порушень податкового, митного та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на ДФС, та

контролювати виконання законних вимог службових (посадових) осіб ДФС;

8) визначати в передбачених Податковим кодексом України випадках суми податкових та грошових зобов'язань платників податків;

9) порушувати в установленому законом порядку питання про притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні податкового, митного, бюджетного законодавства та законодавства про єдиний внесок;

10) застосовувати до платників податків передбачені законом фінансові (штрафні) санкції (штрафи) за порушення податкового чи іншого законодавства;

11) стягувати з установ банків та інших фінансово-кредитних установ пеню за несвоєчасне виконання ними рішень суду та доручень платників податків про сплату податків та інших платежів.

Нарешті, повноваження у сфері забезпечення взаємодії у ході реалізації податкової та митної політики держави підтверджуються такими правами регіональних управлінь ДФС України:

1) можливість залучати в установленому порядку до виконання окремих робіт, участі у вивченні деяких питань вчених і фахівців, працівників центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також підприємств, установ та організацій;

2) право отримувати безоплатно від державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їх посадових осіб, а також від громадян та їх об'єднань інформацію, документи та матеріали,

необхідні для виконання покладених на неї завдань, а також фінансову й статистичну звітність у порядку та на підставах, визначених законом;

3) можливість запрошувати платників податків або їх представників для перевірки правильності нарахування та своєчасності сплати податків, зборів, митних та інших платежів;

4) право проводити (у тому числі спільно з правоохоронними органами та іншими державними органами поза зоною митного контролю) оперативні заходи щодо виявлення, попередження та припинення контрабанди;

5) право отримувати від нотаріусів на письмові запити інформацію про вступ фізичної особи в права спадкоємця з обов'язковим зазначенням повних даних про таку особу та даних про майно, отримане за правом спадкування;

б) можливість звертатися в передбачених законом випадках до суду [7].

Окрім того, регіональні управління ДФС України в межах повноважень, на основі і на виконання доручень ДФС України видають накази організаційно-розпорядчого характеру та, відповідно, організовують і контролюють їх виконання.

Перелік перерахованих вище прав закріплено в постановах Кабінету Міністрів України та наказах ДФС України, які визначають правовий статус відповідних регіональних підрозділів. Але необхідно пам'ятати, що зміст прав фіскальних органів походить із норм законодавства, що регулює їх діяльність, та охоплює кілька рівнів: особисті конституційні права

(закріплені в Основному Законі), права державного службовця (закріплені в Законі України «Про державну службу») та права службовця фіскальної служби (вказані нами вище). Тому не будемо виключати положення Податкового кодексу України, які також покладають на контролюючі органи (фіскальні органи) визначене коло прав та обов'язків. Проте, на відміну від Положення, Кодекс дає більш чітке розмежування прав та обов'язків.

У межах зазначених повноважень посадові особи регіональних управлінь ДФС України зобов'язані дотримуватися Конституції України та діяти виключно до вимог законодавства; забезпечувати сумлінне виконання покладених на них функцій; забезпечувати ефективну роботу та виконання завдань відповідно до їх повноважень; не допускати порушень прав та охоронюваних законом інтересів громадян, підприємств, установ, організацій; коректно та уважно ставитися до платників податків, їх представників та інших учасників відносин, що виникають під час реалізації податкової та митної політики, не принижувати їх честі та гідності; не допускати розголошення інформації з обмеженим доступом, що одержується, використовується, зберігається під час реалізації функцій; надавати органам державної влади та органам місцевого самоврядування на їх письмовий запит відкриту податкову інформацію в порядку, встановленому законом [6].

Узагальнюючи викладене, зазначимо, що компетенція та повноваження, у межах яких здійснюють свої функції та реалізують завдання регіональні управління ДФС України,

обмежуються предметом відання, тобто сферою, на яку поширюються їх права та обов'язки. У свою чергу, вивчення нормативних джерел у сфері регулювання діяльності фіскального апарату, встановлення його повноважень та визначення компетенції не надало вичерпаних відповідей, а навпаки, породило чималу кількість нових запитань. Так, Положення про Державну фіскальну службу України закріплює широке коло прав, які надаються цій Службі, проте в ньому взагалі відсутні норми, які б передбачали чіткий перелік обов'язків для фіскального апарату. Те саме спостерігається в типових положеннях про регіональні управління ДФС України. А деякі закріплені права взагалі водночас породжують обов'язки, тобто право як міра дозволеної поведінки ставиться в обов'язок фіскальним органам (наприклад, усунення виявлених порушень податкового, митного та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладається на ДФС України). Такі випадки, коли права формулюються як обов'язки, є непоодинокими. Така ситуація значно ускладнює роботу як самих працівників фіскального апарату, так і спричиняє труднощі та негативно впливає на їх взаємодію з фізичними та юридичними особами. Тому вкрай важливо чітко розмежувати права та обов'язки, якими наділяються працівники підрозділів ДФС України. На основі викладеного доцільно згадане Положення доповнити новим пунктом, у якому визначити основні обов'язки ДФС.

Крім того, відповідні зміни потрібно внести й у типові положення

про регіональні управління ДФС України. Формулювання чітких і лаконічних норм, присвячених правам та обов'язкам як центрального апарату, так і його територіальних підрозділів, не лише надасть можливість сформулювати зразок (стандарт) поведінки, який держава вважає необхідним чи доцільним для реалізації фіскальної політики держави, а й розкриває зміст та сутність правовідносин, а також правове положення всіх учасників, які залучені в процес реалізації податкової та митної політики держави.

Список використаних джерел:

1. Бахрах Д. Н. Производство по делам об административных правонарушениях / Д. Н. Бахрах, С.Н. Ренов. — М.: Знание, 1989. — 214 с.
2. Голосніченко І. П. Теорія повноважень, їх легітимність та врахування потреб і інтересів при встановленні на законодавчому рівні / І. П. Голосніченко, Д. І. Голосніченко // Вісн. Нац. техн. ун-ту України «Київ. політехн. ін-т». — Серія: Політологія. Соціологія. Право: зб. наук. пр. — К.: ІВЦ «Політехніка», 2011. — № 1. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://visnykpsp.kpi.ua/uk/2011-1/index.html>.
3. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : [підручник для студентів вищих навчальних закладів] / За ред. С. Г. Серьогіної. — Х. : Право, 2005. — 256 с.
4. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Факт, 2003. — 384 с.
5. Панасюк О. А. До питання про співвідношення понять «повноваження» та «компетенція» суду в кримінальному провадженні / О. А. Панасюк // Публічне право. — 2013. — № 4 (12). — С. 282–290.

6. Податковий кодекс України: Закон України // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 13–14, № 15–16, № 17. — Ст. 112.

7. Положення про Головне управління ДФС у Харківській області : наказ ДФС України від 27.08.2014 р. № 79. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/pro-sfs-ukraini/>

struktura-/teritorialni-organi/harkivska-oblast/

8. Про банки і банківську діяльність : Закон України // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 5–6. — Ст. 30.

9. Солошкіна І. В. Фінансові послуги в Україні: адміністративно-правове регулювання: монографія / І. В. Солошкіна. — Х.: ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2013. — 300 с.

Грушевский В. А. Компетенция и полномочия региональных управлений Государственной фискальной службы Украины в структуре их административно-правового статуса

Статья посвящена исследованию компетенции и полномочий региональных управлений Государственной фискальной службы Украины в структуре их административно-правового статуса. В контексте изложенного компетенция региональных управлений представлена как динамическая категория, которая зависит от объема полномочий и задач, которые возложены на данные органы, от их места в системе органов публичной администрации и взаимоотношений с другими структурными элементами государственного аппарата.

Ключевые слова: фискальная служба, региональные управления, компетенция, полномочия, административно-правовой статус .

Hrushevskiy V. A. Competence and powers of the regional offices of the state fiscal service of Ukraine in the structure of their administrative-legal status

The article is devoted to the competence and powers of the regional offices of the State fiscal service of Ukraine in the structure of their administrative legal status. In this context set out the competence of the regional offices is presented as a dynamic category which depends on the extent of the powers and tasks entrusted to these bodies, from their place in system of bodies of public administration and the relationship with other structural elements of the state apparatus.

It is established that competence is defined by the norms of administrative law the volume of a particular body of public administration in a certain sphere of social relations, limited by the terms of reference and powers. In turn, the main powers of the regional offices of the State fiscal service of Ukraine include: (a) competence in the sphere of monitoring and analysis of implementation of tax and customs policy of the state; (b) the powers in the management and control of the subject of the reference; (c) the powers in the sphere of application of state coercion; (d) powers in the field of interoperability in the implementation of tax and customs policy of the state.

It is noted on the imperfection of the legislation, which establishes the competence and powers of the regional offices of the State fiscal service of Ukraine, because it has the right as a measure of the allowed behavior in fact is the responsibility of the fiscal authorities. It is concluded that the competence and authority, which shall function and implement the tasks of the regional offices of the State fiscal service of Ukraine, are limited to the subject of the reference, that is, the sphere covered by their rights and responsibilities.

Key words: fiscal service, regional offices, the competence, the powers, administrative and legal status.

Стаття надійшла до друку 6 липня 2016 р.