

УДК 347.97

**Д. В. Крилов**

доктор економічних наук,

докторант Науково-дослідного інституту публічного права

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ  
ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

**Постановка проблеми.** Реформування органів державної влади, одним із результатів якого є створення Державної фіскальної служби України (ДФС України), зумовлює необхідність розроблення нових підходів до організації її діяльності та станом нормативно-правового забезпечення останніх. Одним із шляхів досягнення поставленої мети – позиціонування ДФС України як ефективного адміністратора податкових і митних платежів, ефективність якої вимірюватиметься як продуктивністю роботи з наповнення бюджету, так і підвищенням рівня податкового та митного сервісу для платників, є належний рівень нормативно-правового забезпечення у податково-митній сфері [1]. Ті зміни, які відбулись в нашому суспільстві стали поштовхом для перегляду більшості підходів до становлення та функціонування державних інституцій та їх ролі в механізмі забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Змінилися підходи до визначення ролі держави в забезпеченні прав і свобод громадян, тобто остання функціонує для громадян, а не навпаки, все це вимагає перегляду підходів та існуючого нормативно-правового регулювання здійснення публічно-сервісної діяльності Державної фіскальної служби України [2].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Загальним питанням публічно-сервісної діяльності органів публічної адміністрації в цілому та адміністративно-правового забезпечення діяльності Державної фіскальної служби України присвячено праці багатьох вітчизняних учених, зокрема В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, О. В. Джафарової, О. Ю. Дрозда, С. В. Ківалова, Т. О. Коломонець, В. К. Колпакова, А. Т. Козюка, О. В. Кузьменко, С. М. Левчука, О. О. Мозгового, О. П. Рябченко, М. М. Тернуцака, В. А. Трояна, С. О. Шатрави та ін. Праці зазначених вчених стануть для нас добрим науковим доробком при розгляді питання щодо сутності нормативно-правового регулювання публічно-сервісної діяльності Державної фіскальної служби України.

**Виклад основного матеріалу.** Враховуючи те, що основна функція публічно-сервісної діяльності ДФС України полягає у формуванні та реалізації публічно-сервісної діяльності, то зосередимо увагу на існуючі наукові праці щодо визначення сутності нормативно-правового регулювання публіч-

но-сервісної діяльності органів публічної влади в цілому та ДФС України, зокрема.

Звернення до наукової літератури надає можливість акцентувати увагу на використанні синонімічних категорій, що стосується тематики нашого дослідження, а саме: «правові засади», «нормативно-правове регулювання», «адміністративно-правове регулювання», «нормативно-правові засади», «нормативне забезпечення», «правове забезпечення». Більшість науковців у змісті категорії «правові засади» виділяють саме нормативну складову, визначаючи її як сукупність чинних нормативно-правових актів, що визначають мету, завдання, функції, принципи діяльності, окреслюють правовий статус [3, с. 1049; 4, с. 113]; комплекс нормативно-правових актів національного та міжнародного характеру [5, с. 93]; спеціально групувану сукупність матеріальних і процесуальних норм, що регулюють певну форму діяльності, і відділяють її від інших правових форм [6, с. 41] та ін. [2].

В той же час, В. Д. Щербань звертає увагу, що основними завданнями адміністративно-правового регулювання публічно-сервісної діяльності органів виконавчої влади є: 1) забезпечення високої якості надання публічних послуг; 2) результативності у публічно-сервісних відносинах; 3) структуризація та систематизація публічно-сервісних відносин; 4) інформаційне забезпечення публічно-сервісної діяльності; 5) забезпечення дотримання прав та свобод суб'єктів, які звертаються за отриманням публічної послуги та третіх осіб [7, с. 186].

У свою чергу, О. О. Гопанюк доводить, що адміністративно-правове регулювання публічно-сервісної діяльності органів державної влади в митній сфері становить собою цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини, що виникають у процесі 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 відповідно до закону з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства й держави [8, с. 75].

О. О. Мозговий під правовим регулюванням діяльності сервісних центрів МВС України про-

понує розуміти сукупність правових засобів, які мають нормативне закріплення, та застосовуються у встановленому порядку уповноваженими на то суб'єктами, для впорядкування суспільних відносин, які виникають в процесі реалізації сервісними центрами МВС України публічно-сервісної функції держави та спрямована одночасно на упорядкування відносин, пов'язаних із експлуатацією джерела підвищеної небезпеки, яким є транспортні засоби та здійснення превентивної діяльності щодо останніх тощо. До основних ознак зазначеної категорії вчений відносить: 1) мета – упорядкування відносин, які пов'язані із реалізацією права власності та експлуатацією об'єкта підвищеної небезпеки; 2) представлена сукупністю нормативно-правових актів різної юридичної сили, які спрямовані на реалізацію публічно-сервісної функції Міністерства внутрішніх справ України; 3) основним правовим засобом врегулювання зазначених відносин, який міститься в нормативно-правових актах є – позитивне зобов'язання, що трансформується в диспозитивний метод правового регулювання; 4) як правило має підзаконний характер, що ускладнює процес правозастосування [2].

Слушною є позиція О.В. Джафарової, яка досліджуючи дозвільні відносини з приводу отримання дозвільних послуг, доводить, що останні є публічно-сервісними [9, с. 40]. В контексті сказаного, правове регулювання дозвільної діяльності органів публічної адміністрації забезпечується значною кількістю нормативних актів, які відрізняються один від одного за багатьма ознаками – назвою, юридичною силою, порядком прийняття, набранням чинності тощо. Система нормативно-правового регулювання дозвільної діяльності становить сукупність законів та підзаконних нормативних актів, які спрямовані на створення й підтримку повноцінного середовища життєдіяльності людини, на узгодження державних, громадських і приватних інтересів та підтримання їх балансу, а також на забезпечення прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у всіх сферах і напрямках розвитку держави [9, с. 118].

Варто зробити проміжний висновок, що в цілому, вчені характеризують одне і теж правове явище, а саме урегульованість суспільних відносин за допомогою права. Питання полягає в тому, що правові засоби не завжди отримують своє нормативне закріплення, але, при цьому, не втрачають здатності регулювати останні.

Враховуючи викладене, та правову позицію вчених, варто вказати, що нормативно-правове регулювання публічно-сервісної діяльності Державної фіскальної служби України спирається на цілу низку нормативно-правових актів різної юридичної сили серед яких: Конституція України, європейські договори України, згода на обов'язковість

яких надана Верховною Радою України, закони України, акти Президента України та Кабінету Міністрів України, акти Державної фіскальної служби України тощо.

Основним, базовим документом є Конституція України. Саме остання визначає коло прав громадян, принципи діяльності органів публічної влади та коло функцій, яка остання зобов'язана виконувати для нормального забезпечення прав і свобод громадян. У демократичному суспільстві права людини розглядаються як найвища соціальна цінність, а їх забезпечення – як головна функція держави. Такою державою може бути лише демократична соціально-правова держава, в якій вирішальну роль відіграє право, його вимоги, цілі і принципи. Це держава, де юридичними засобами реально забезпечене максимальне здійснення охорони і захисту основних прав людини [10, с. 4]. Крім того, ст. 67 Конституції України передбачено, що кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом та щорічно усі громадяни подають до податкових інспекцій замість проживання декларації про свій майновий стан та доходи за минулий рік у порядку, встановленому законом [11].

Нормативно-правовою основою публічно-сервісної діяльності Державної фіскальної служби становлять європейські правові акти, ратифіковані у встановленому порядку. Конституція України (ст. 9) проголошує, що Україна визнає пріоритет загальнолюдських цінностей, поважає загальновизнані принципи міжнародного права. Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України і є обов'язковими для виконання державними органами, юридичними і фізичними особами [11]. Це правило знайшло відображення також в Законі України «Про міжнародні договори України» [12].

Варто зазначити, що на міжнародному рівні прийнято низку важливих міжнародних договорів та угод, що стосуються публічно-сервісної діяльності Державної фіскальної служби України щодо надання публічних та адміністративних послуг. В контексті досліджуємої проблематики важливе значення мають міжнародні документи в яких проголошується забезпечення дотримання прав людини та підтримання демократизації суспільних відносин: Загальна декларація прав людини, прийнята Резолюцією 217А (III) Генеральної асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права та Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16 грудня 1966 року [13, с. 46]. В той же час, серед інших міжнародних документів, що стосуються публічно-сервісної діяльності ДФС України слід вказати: Конвенція

між Урядом України і Урядом Чеської Республіки про уникнення подвійного оподаткування та попередження податкових ухилень стосовно податків на доходи і майно; Конвенція між Урядом України і Урядом Республіки Кіпр про уникнення подвійного оподаткування та запобігання податковим ухиленням стосовно податків на доходи; Угода між Урядом України та Урядом Держави Катар про уникнення подвійного оподаткування та запобігання податковим ухиленням стосовно податків на доходи тощо.

Наступною складовою нормативно-правового регулювання публічно-сервісної діяльності ДФС України є законодавчі акти. До цієї групи законодавчих актів доцільно віднести закони України: «Податковий кодекс України», «Митний кодекс України», «Про адміністративні послуги», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про ліцензування видів господарської діяльності», «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» тощо.

Самостійну групу нормативно-правових актів, які визначають загальні засади публічно-сервісної діяльності ДФС України є акти Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, які визначають окремі аспекти реалізації останніми процедури надання адміністративних послуг.

Серед актів Президента України, які визначають публічно-сервісну діяльність ДФС України доцільно виділити наступні: Указ Президента України від 28.04.2016 № 180/2016 «Про заходи щодо протидії зменшенню податкової бази і переміщенню прибутків за кордон», Указ Президента України від 05.05.2011 № 547/2011 «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації» тощо.

Варто відмітити також постанови Кабінету Міністрів України, які визначають, як порядок організації публічно-сервісної діяльності ДФС України так і процедуру надання деяких адміністративних послуг, а саме такі постанови: «Про затвердження Порядку використання електронних довірчих послуг в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, підприємствах, установах та організаціях державної форми власності» від 19.09.2018 № 749; «Про схвалення Концепції створення та функціонування автоматизованої системи «Єдине вікно подання електронної звітності», розпорядження від 07.08.2013 № 587-р; «Про затвердження переліку товарів, які не можуть бути поміщені у митний режим відмови на користь держави» від 21.05.2012 № 427; «Питання, пов'язані із застосуванням митних декларацій» від 21.05.2012 № 450; «По-

рядок застосування спеціальних спрощень, що надаються уповноваженому економічному оператору» від 21.05.2011 № 447; «Про схвалення Концепції створення багатофункціональної комплексної системи «Електронна митниця» розпорядження від 17.09.2008 № 1236-р; «Порядок застосування електронного цифрового підпису органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної форми власності» від 28.10.2004 № 1452; «Положення про Державний реєстр реєстраторів розрахункових операцій» від 29.08.2002 № 1315 тощо.

Особливе місце відводиться нормативно-правовим актам Державної фіскальної служби України з питань, що стосуються безпосередньо процедури здійснення публічно-сервісної діяльності, серед яких слід виокремити наступні: наказ ДФС України від 12.03.2018 № 127 «Про затвердження складу Комісії з оцінки корупційних ризиків у діяльності Державної фіскальної служби України» (із змінами та доповненнями); наказ ДФС України від 26.09.2018 № 617 «Про затвердження Реєстру великих платників податків на 2019 рік» (із змінами та доповненнями); наказ ДФС України від 30.05.2018 № 337 «Про створення Комісії з питань розгляду документів (матеріалів) про надання, підтвердження статусу гаранта або вирішення питань про виключення гаранта із реєстру гарантів»; наказ ДФС України від 09.11.2017 № 746 «Про затвердження Складу конкурсної комісії з визначення уповноважених бірж, які здійснюють продаж майна платників податків, що перебуває у податковій заставі»; наказ ДФС України від 26.09.2017 № 632 «Про затвердження Реєстру великих платників податків на 2018 рік»; наказ ДФС України від 12.07.2017 № 475 «Про затвердження Порядку надання інформаційних послуг Контакт-центром ДФС»; наказ ДФС України від 24.10.2014 № 213 «Про затвердження Рекомендацій щодо організації роботи головних управлінь ДФС України із приймання документів та видачі ліцензій на право роздрібної торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами» (із змінами та доповненнями); наказ ДФС України від 09.09.2014 № 116 «Про Створення митних постів митниць ДФС» тощо.

**Висновки.** Враховуючи викладене, варто здійснити систематизацію нормативно-правових актів, які визначають загальні засади публічно-сервісної діяльності Державної фіскальної служби України спрямованої на надання якісних адміністративних послуг: 1) Конституція України; 2) міжнародно-правові договори, які ратифіковані вищим законодавчим органом з питань надання адміністративних послуг; 3) законодавчі акти, які визначають порядок реалізації публічно-сервісної діяльності; 4) акти Президента України

та Кабінету Міністрів України, які визначають окремі аспекти реалізації останніми процедури надання адміністративних послуг; 5) нормативні акти, які приймаються Державною фіскальною службою України з питань, що стосуються безпосередньо процедури здійснення публічно-сервісної діяльності.

Врахування наукових позицій вчених-адміністративістів дозволяє надати власне розуміння нормативно-правового регулювання публічно-сервісної діяльності ДФС України як сукупності правових засобів, які мають нормативно-правову регламентацію, та реалізуються у встановленому порядку для впорядкування суспільних відносин, які виникають в процесі реалізації уповноваженими суб'єктами ДФС України публічно-сервісної функції держави та спрямовано одночасно на упорядкування відносин, пов'язаних із реалізацією державної податкової політики та політики у сфері державної митної справи тощо.

### Література

1. Про затвердження Концепції наукового забезпечення державного управління у податково-митній сфері : наказ Державної фіскальної служби від 17.04.2015 № 281 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0281872-15>.
2. Мозговий О. О. Правове регулювання діяльності сервісних центрів МВС України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2017. Вип. 43. Т. 4. С. 121–126.
3. Фролов Ю. М. Правові засади діяльності вищих навчальних закладів в Україні. *Форум права*. 2013. № 1. С. 1079-1085.
4. Лихачов С. Правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення громадської безпеки. *Юридична Україна*. 2010. № 9. С. 113-117.
5. Організація судових та правоохоронних органів: підручник для студентів юрид. спеціальностей вищих навч. закладів / за ред. І.Є. Марочкіна, Н.В. Сібільової. Харків : Одісей, 2007. 528 с.
6. Іщук О. І. Адміністративна юрисдикція органів прокуратури : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Х., 2012. 214 с.
7. Щербань В. Д. Адміністративно-правові засади публічно-сервісної діяльності органів виконавчої влади в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 210 с.
8. Гапонюк О. О. Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання публічно-сервісної діяльності органів державної влади України в митній сфері. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2015. № 3. С. 70–76.
9. Джафарова О.В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: адміністративно-правові засади : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2015. 572 с.
10. Бабкін В. Д. Соціальна держава та захист прав людини. *Правова держава*. 1988. Вип. 9. С. 3-11.
11. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
12. Про міжнародні договори України : Закон України від 29.06.2004 р. № 1906-IV *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 50. Ст. 540.
13. Михайлюк Я.Б. Адміністративні послуги у країнах Європейського союзу та Україні (порівняльно-правовий аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2016. 248 с.

### Анотація

**Крылов Д. В. Нормативно-правовое регулирование публично-сервисной деятельности державной фискальной службы Украины.** – Статья.

В статье проанализированы научные позиции щодо розуміння нормативно-правового регулювання публічно-сервісної діяльності Державної фіскальної служби України та надано власне її визначення, спрямованого на упорядкування відносин, пов'язаних із реалізацією державної податкової політики та політики у сфері державної митної справи тощо. Здійснено систематизацію та розкрито зміст нормативно-правових актів, які визначають загальні засади публічно-сервісної діяльності Державної фіскальної служби України, спрямованої на надання якісних адміністративних послуг.

**Ключові слова:** Державна фіскальна служба України, публічно-сервісна діяльність, адміністративні послуги, податкова політика, митна справа.

### Аннотация

**Крылов Д. В. Нормативно-правовое регулирование публично-сервисной деятельности государственной фискальной службы Украины.** – Статья.

В статье проанализированы научные позиции относительно понимания нормативно-правового регулирования публично-сервисной деятельности Государственной фискальной службы Украины и предоставлено собственное её определения, направленной на упорядочение отношений, связанных с реализацией государственной налоговой политики и политики в сфере государственного таможенного дела. Осуществлена систематизация и раскрыто содержание нормативно-правовых актов, которые определяют общие принципы публично-сервисной деятельности Государственной фискальной службы Украины, направленной на предоставление качественных административных услуг.

**Ключевые слова:** Государственная фискальная служба Украины, публично-сервисная деятельность, административные услуги, налоговая политика, таможенное дело.

### Summary

**Krylov D. V. Regulatory legal regulation of public service activities of the government fiscal service of Ukraine.** – Article.

The article analyzes the scientific positions on the understanding of the legal regulation of public service activity of the State Fiscal Service of Ukraine and provides its own definition, aimed at streamlining the relations related to the implementation of state tax policy and policy in the field of state customs. Systematization and disclosure of the content of legal acts defining the general principles of public and service activity of the State Fiscal Service of Ukraine aimed at providing quality administrative services.

**Key words:** State Fiscal Service of Ukraine, public service activity, administrative services, tax policy, customs.