

УДК 342.922

Світлана Мороз,*здобувач кафедри адміністративного
права і процесу та митної безпеки
Університету державної фіскальної служби України*

МІСЦЕ ТА РОЛЬ ПІДРОЗДІЛІВ ПРАВОВОЇ РОБОТИ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

У науковій статті розглядаються актуальні питання щодо місця та ролі підрозділів правової роботи в системі органів Державної фіскальної служби України. Проаналізовано структурну побудову підрозділів правової роботи на центральному, регіональному, місцевому рівні. Визначено основні завдання та напрями діяльності підрозділів правової роботи, розглянуто проблемні питання та наведено можливі шляхи їх вирішення.

Ключові слова: органи ДФС України, підрозділи правової роботи, контрольно-перевірочна робота, судове супроводження, повноваження.

Постановка проблеми. Проведення в державі реформ, зокрема і тих, що стосуються сфери економіки та оподаткування, вимагають упровадження системних і комплексних змін, які спрямовані на покращення інвестиційного клімату в Україні за рахунок підвищення прозорості та якості адміністрування податків, ліквідації схем ухилення від оподаткування, усунення неузгодженості норм національної правової системи з відповідними положеннями міжнародного права з метою вдосконалення окремих норм податкового законодавства.

Одним з основних напрямів діяльності органів державної фіскальної служби (далі – органи ДФС) України є організація роботи територіальних органів (податкових та митних підрозділів) стосовно: забезпечення виконання завдань із надходження податків, зборів, митних та інших платежів, а також єдиного внеску до бюджетів та державних цільових фондів, здійснення контролю за їх надходженням; здійснення митного контролю та митного оформлення товарів; погашення податкового боргу та забезпечення якісного рівня організації правової роботи.

Дослідження питання щодо визначення місця і ролі підрозділів правової роботи в системі органів ДФС України є важливою та актуальною проблемою з таких причин: *по-перше*, новому періоду в розвитку держави, пов'язаному з європейською інтеграцією та реформуванням інституційної структури органів ДФС України, повинні відповідати нові підходи та стандарти діяльності, зокрема, і в напрямі, що стосується правової робо-

ти у фіскальних органах; *по-друге*, за умови підвищення вимог до діяльності органів ДФС України необхідна підготовка нових, висококваліфікованих кадрів для підрозділів правової роботи, які зможуть ефективно виконувати поставлені завдання за рахунок поєднання практичного досвіду та досягнень сучасної юридичної науки; *по-третьє*, результати дослідження розглянутого напрямку мають велику практичну значимість для діяльності підрозділів правової роботи в контексті впровадження в практичну діяльність новітніх методів діяльності, побудованих на основі позитивної європейської та національної практики діяльності юридичних підрозділів органів державної влади.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Вагомий внесок у дослідження особливостей діяльності структурних підрозділів органів Державної фіскальної служби України, зокрема і підрозділів правової роботи, зробили такі дослідники та практики-податківці: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, В. Т. Білоус, Р. А. Калужний, М. В. Коваль, Т. О. Коломєєць, Н. А. Литвин, Н. Р. Нижник, О. В. Петришин, В. П. Петков, П. В. Мельник, Л. А. Савченко, В. М. Селіванов, Л. В. Трофімова, В. К. Шкарупа, В. В. Цветков, П. В. Цимбал та інші.

Віддаючи належне фахівцям, які працюють у галузі дослідження теорії, методології й організації податкової діяльності, необхідно зазначити, що багато питань, які стосуються правового статусу, місця та ролі підрозділів правової роботи органів ДФС України, донині не знайшли свого остаточного вирішення.

Мета статті полягає у дослідженні та аналізі місця і ролі підрозділів правової роботи в системі органів ДФС України в умовах її реформування.

Виклад основного матеріалу. Організація правової роботи в органах ДФС України спрямована на правильне застосування і неухильне дотримання вимог чинного законодавства, що є основним завданням юридичного підрозділу фіскальної служби. У зв'язку із цим великого значення набуває проблема вдосконалення діяльності підрозділів правової роботи органів ДФС України, підвищення ефективності виконання завдань, що пов'язано з: необхідністю вирішення проблем соціально-економічного характеру в масштабах держави; удосконаленням законодавства, зокрема податкового; розв'язанням відомчих проблем (створення ефективно діючої організаційно-штатної структури органів ДФС України); підготовкою висококваліфікованих кадрів; забезпеченням належного технічного та інформаційно-телекомунікаційного забезпечення [2].

Як слушно зазначає Л. В. Трофімова, надмірно громіздке і недосконале податкове законодавство спричиняє конфлікти між учасниками податкового процесу, а тому важливими залишаються питання вдосконалення податкового адміністрування. Податкове планування, як складова частина податкового менеджменту, потребує відповідного організаційно-правового і методичного забезпечення для управління податковими ризиками. Якість законів, що повинні забезпечувати стабільне функціонування фінансової системи держави та впровадження наукових засад у процес їх прийняття, має фундаментальне значення, істотно впливаючи на світогляд усіх громадян, забезпечення правопорядку, і торкається практично всіх сфер суспільного життя [3, с. 365].

Зростання ролі правової роботи й набуття нею особливого змісту в міністерствах, інших центральних органах державної виконавчої влади підштовхнули до створення в апараті ДФС України нових підрозділів – регуляторно-правового департаменту, департаменту адміністративного оскарження та судового супроводження, департаменту методологічної та нормотворчої роботи [4].

На рівні офісу великих платників податків ДФС утворено юридичне управління, до складу якого входить два відділи: відділ супроводження судових спорів та відділ інформаційно-аналітичної роботи [5].

На рівні головних управлінь ДФС в областях та головного управління ДФС у м. Києві утворені юридичні управління, на які покладені такі завдання та функції:

- досудове супроводження спорів з оподаткування податком на додану вартість та податком на прибуток;

- досудове супроводження спорів доходів і зборів з фізичних осіб та єдиного соціального внеску;

- досудове супроводження спорів з оподаткування місцевими та іншими податками та платежами;

- супроводження позапланових перевірок;

- супроводження планових перевірок.

Окрім того, у складі підрозділів правової роботи головних управлінь ДФС в областях та головного управління ДФС у м. Києві функціонують:

- відділ інформаційно-аналітичної роботи;

- відділ представництва інтересів ДФС та її територіальних органів;

- відділ правового забезпечення діяльності;

- відділ взаємодії зі структурними підрозділами та надання правових висновків [6].

На рівні районних ДПІ та ОДПІ у містах утворено юридичні відділи та сектори правового забезпечення. Завдання та функції підрозділів правової роботи районного рівня істотно не відрізняються від завдань та функцій аналогічних підрозділів на рівні обласних управлінь.

Проте, як свідчить практика, найбільш навантаженими в аспекті здійснення документообігу, досудового супроводження спорів, судового супроводження справ, проведення перевірок та взагалі організації й ведення претензійно-позовної роботи є підрозділи районного рівня.

Аналіз монографій, підручників, дисертацій та наукових праць дослідників із вказаного питання дає можливість згрупувати та виокремити основні напрями діяльності підрозділів правової роботи органів ДФС України (вказаний перелік не є вичерпним):

- правове забезпечення діяльності органів Державної фіскальної служби України;

- здійснення досудового вирішення податкових спорів та супроводження адміністративного оскарження;

- організація претензійно-позовної роботи (в тому числі забезпечення судового супроводження);

- проведення роз'яснювальної роботи з платниками податків.

Стосовно одного з основних напрямів діяльності підрозділів правової роботи, а саме правового забезпечення діяльності органів Державної фіскальної служби України, необхідно зазначити, що підрозділи правової роботи забезпечують діяльність ДФС України в контексті правильного, неупередженого та

справедливого застосування норм чинного законодавства.

Так, зокрема, підрозділи правової роботи в системі ДФС України – це спеціально створені підрозділи для організації правової роботи в складі системи всієї фіскальної служби, до структури якої вони входять, на які покладено одне з основних завдань – правове забезпечення діяльності Державної Фіскальної служби України. Крім того, на підрозділи правової роботи покладено завдання зі здійснення контролю за дотриманням законів та інших нормативно-правових актів України всіма, без винятку, іншими структурними підрозділами ДФС України.

Відповідно до положень Податкового кодексу України та відомчих наказів ДФС України, претензійно-позовна робота забезпечується юридичними підрозділами ДФС. Юридичне обслуговування податкового процесу, що впливає на формування дохідної частини бюджетів, маючи на меті представництво і захист інтересів держави у судах під час розгляду спорів з питань оподаткування, передбачає і комплекс заходів щодо підготовки процесуальних документів (позовних заяв, апеляційних, касаційних скарг, заяв про перегляд рішень за винятковими та нововиявленими обставинами, заперечень, письмових пояснень та інших процесуальних документів, пов'язаних із розглядом справи) та потребує високого рівня професіоналізму і компетентності.

Діяльність підрозділів правової роботи ДФС України спрямована на правильне, неупереджене та справедливе застосування норм чинного законодавства. Результат функціонування підрозділів правової роботи повинен підвищити якість виконуваних основних завдань ДФС України:

- 1) контроль за повнотою сплати та адміністрування податків, зборів, митних платежів та єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування;
- 2) підвищення рівня послуг, що надаються органами ДФС України;
- 3) сприяння розвитку партнерських відносин з платниками податків та зборів;
- 4) ефективне досягнення кінцевого цінного продукту діяльності ДФС України у вигляді надходження коштів до бюджету та їх економії.

Щодо здійснення досудового вирішення податкових спорів та супроводження адміністративного оскарження слід зазначити, що дане завдання вважається не менш ефективним, оскільки досудова діяльність підрозділів правової роботи органів ДФС України дає очікуваний результат і при цьому характеризується високим коефіцієнтом корисної

дії, коли за мінімального використання ресурсів отримано максимально позитивний кінцевий результат.

Наприклад, для фіскального органу в українських реаліях таким кінцевим результатом можуть бути не лише виграні судові справи, за якими сплачені грошові кошти у повному обсязі до Державного бюджету України, а й досягнення будь-якої іншої, менш значимої у розрізі загально-державної діяльності, але не менш важливої цілі (припинення діяльності фіктивного суб'єкта господарювання, що надавав послуги з мінімізації та ухилення від сплати податків, досудове врегулювання податкових спорів та ін.).

Не менш важливим напрямом діяльності порівняно з іншими є робота, яка пов'язана зі здійсненням досудового вирішення податкових спорів та супроводженням адміністративного оскарження.

Нині посилена увага в діяльності органів ДФС України приділяється процедурі адміністративного оскарження, яка розглядається як ефективний механізм досудового врегулювання спорів з платниками податків, зокрема, в контексті запровадження сучасних заходів, спрямованих на захист законних прав, інтересів платників податків та забезпечення самоконтролю фіскальної служби.

Щоденна діяльність підрозділів правової роботи, яка спрямована на досудове врегулювання спорів з платниками податків, знаходить своє відображення в методичних матеріалах, інформаційних листах, узагальнюючих податкових консультаціях, судових доктринах, рекомендаціях, індивідуальних податкових консультаціях, роз'ясненнях, проектах нормативно-правових актів та ін.

Враховуючи специфіку роботи працівників підрозділів правової роботи органів ДФС України, слід зауважити, що їхня діяльність повсякденно пов'язана також із взаємодією з іншими людьми, участю в конфліктних ситуаціях, потребою відстоювати позицію фіскального органу, яка є позицією держави, тому вона має відповідати встановленим принципам і нормам моралі, охороні авторитету державної влади, а також відповідному ставленню до всіх суб'єктів господарської діяльності.

Стосовно організації претензійно-позовної роботи (в тому числі забезпечення досудового супроводження) слід звернути увагу на той факт, що податкова практика та повсякденна діяльність підрозділів правової роботи органів ДФС України свідчить, що платники податків повноцінно реалізують своє право на оскарження будь-яких рішень податкових органів, у тому числі тих, що стосуються визначення їм грошових чи по-

даткових зобов'язань. Обґрунтованість і належний захист правової позиції податкових органів, викладеної в актах перевірок, податкових повідомлень-рішеннях, рішеннях щодо результатів розгляду скарг, залежать від взаємодії всіх підрозділів контролюючого органу.

Так, підпунктами 20.1.3, 20.1.12 – 20.1.19, 20.1.36, 20.1.38, 20.1.40 п. 20.1 ст. 20 Податкового кодексу України передбачено повноваження державних податкових органів, які реалізуються шляхом звернення до суду [1]. Слід зазначити, що таке право реалізується шляхом виконання завдань та функцій підрозділами правової роботи.

Так, у своїй діяльності підрозділи правової роботи, звертаючись до суду, виконують такі законодавчо покладені на них повноваження:

- пунктом 67.2 ст. 67 цього Податкового кодексу України визначено підстави, за яких органи ДФС України мають право звернутися до суду щодо винесення судового рішення щодо державної реєстрації припинення суб'єкта господарювання;

- пунктом 96.3 ст. 96 Податкового кодексу України встановлено обов'язок органу ДФС України на звернення до суду з позовною заявою про звернення стягнення податкового боргу на кошти державного органу, в управлінні якого перебуває державне (комунальне) підприємство-боржник [1].

Необхідно зазначити, що претензійно-позовна діяльність підрозділів правової роботи доповнюється низкою забезпечувальних та організаційних заходів, пов'язаних із виконанням завдань, покладених на органи ДФС України, зокрема, щодо:

- зупинення видаткових операцій платника податків на рахунках такого платника податків у банках та інших фінансових установах у разі недопущення посадових осіб до обстеження територій і приміщень (крім житла громадян), що використовується 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;

- накладення арешту на кошти та інші цінності платника, що знаходяться в банку;

- стягнення коштів платника податків, який має податковий борг, з рахунків у банках, які обслуговують такого платника, на суму податкового боргу;

- стягнення з дебіторів платника податку, що має податковий борг, сум дебіторської заборгованості, строк погашення якої настав і право вимоги якої переведено на органи

ДФС, у рахунок погашення податкового боргу такого платника податків;

- нарахування та стягнення податкових зобов'язань, коригування від'ємного значення об'єкта оподаткування або інших показників податкової звітності у результаті застосування звичайних цін;

- скасування державної реєстрації припинення юридичних осіб або фізичних осіб – підприємців;

- звернення стягнення податкового боргу на кошти державного органу, в управлінні якого перебуває таке державне (комунальне) підприємство або його майно [1].

Крім того, формування необхідної для фіскальної служби судової практики за рахунок використання позитивних судових прецедентів, що полягає в отриманні ряду позитивних судових рішень із найбільш спірних і ключових питань правозастосовчої практики, є одним з актуальних напрямів діяльності підрозділів правової роботи.

Аналізуючи статистичні дані діяльності підрозділів правової роботи органів ДФС України, маємо зазначити, що із січня по грудень 2016 року на розгляді у судах різних інстанцій перебували:

- 43,7 тис. справ за позовами платників податків до територіальних органів ДФС про визнання недійсними/нечинними податкових повідомлень-рішень на загальну суму 159,2 млрд. грн., з них на користь платників податків вирішено 6 тис. справ на суму на 20,6 млрд. грн.;

- 23,1 тис. справ за позовами органів ДФС до платників податків на загальну суму 46,1 млрд. грн., з них на користь органів ДФС вирішено 5,2 тис. справ на суму 15,4 млрд. гривень.

За результатами розгляду судових справ на користь органів ДФС України з початку 2016 року до бюджету надійшло більше 2 млрд. гривень.

Протягом січня – жовтня 2016 року до Головних управлінь ДФС України в областях та м. Києві надійшло 9 714 первинних скарг на 12 684 податкових повідомлень-рішень, за результатами розгляду скасовано повністю та частково 2 476 податкових повідомлень-рішень на 1 907,0 млн. гривень.

Протягом січня – жовтня 2016 року до Державної фіскальної служби України надійшло 6 669 повторних та первинних скарг на 9 548 податкових повідомлень-рішень, за результатами розгляду скасовано повністю та частково 1 059 податкових повідомлень-рішень на 3 151,9 млн. гривень [7].

Із аналізу вищенаведених статистичних даних за 2016 рік маємо зазначити, що роль та значення діяльності підрозділів право-

вої роботи органів ДФС України жодним чином не можна недооцінювати, оскільки якісне обґрунтування правової позиції фіскальних органів у судових інстанціях забезпечує надходження коштів до Державного бюджету України.

Не менш важливим напрямом діяльності підрозділів правової роботи органів ДФС України є проведення роз'яснювальної роботи з платниками податків.

Однією з головних функцій органів фіскальної служби України є роз'яснення чинного податкового законодавства та доведення до платників останніх змін у законодавчих актах. Одним з основних напрямів цієї роботи органів ДФС України є проведення широкомасштабної роз'яснювальної роботи під час кампанії декларування, яка широко висвітлюється у засобах масової інформації та була провідною темою семінарів, практикумів, тематичних зустрічей [8].

З позиції ДФС України, побудованої на основі позитивного вітчизняного та зарубіжного досвіду, бажаним кінцевим результатом діяльності фіскальних органів є формування у суспільстві думки, що своєчасна та добровільна сплата податків є неприпустимим явищем у правовому суспільстві, до формування якого прагне Україна. Ухилення від оподаткування, по-перше, є економічно не вигідним, а по-друге, невідворотно призводить до настання адміністративної, фінансової, кримінальної відповідальності. Тому серед інших чинників важливе місце посідає проведення роз'яснювальної роботи з платниками податків. Основною метою роз'яснювальної роботи є доведення до платників податків змін у податковому законодавстві з питань адміністрування податків і зборів.

Ефективність діяльності підрозділів правової роботи органів ДФС України залежить від багатьох факторів, які впливають на юриста-податківця під час виконання ним покладених на нього функцій та завдань, у тому числі й під час здійснення контрольно-перевірочних заходів (проведення податкових перевірок), і досягається за рахунок:

- розроблення на рівні податкового органу (апарат ДФС та територіальні підрозділи в областях та в м. Києві) методичних рекомендацій з окремих питань, що має на меті досягнення окремої поставленої цілі та її спільної реалізації працівниками всіх задіяних підрозділів під час проведення контрольно-перевірочних заходів;
- запровадження оперативного контролю за станом взаємодії між підрозділами під час проведення контрольно-перевірочних заходів;

- аналізу помилок, допущених на всіх стадіях роботи (підготовчий етап, що передуює перевірці, податкова перевірка, адміністративний та судовий порядок розгляду справ);

- проведення спільних (загальнодержавних) тренінгів, семінарів, курсів підвищення кваліфікації з метою узагальнення проблемних питань та пошуку шляхів вирішення проблемних питань із використанням доробок сучасної юридичної техніки та процесуальних новацій.

Висновки

Підсумовуючи вищевикладений матеріал, маємо зазначити, що здійснення правової роботи в органах ДФС України являє собою комплекс організаційно-правових та науково-методичних заходів, спрямованих на забезпечення та дотримання податкової дисципліни суб'єктами податкових правовідносин.

Основними напрямками діяльності підрозділів правової роботи органів ДФС України є:

- правове забезпечення діяльності органів Державної фіскальної служби України;
- здійснення досудового вирішення податкових спорів та супроводження адміністративного оскарження;
- організація претензійно-позовної роботи (в тому числі забезпечення судового супроводження);
- проведення роз'яснювальної роботи з платниками податків.

Список використаних джерел:

1. Податковий кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2011 року. – № 13–14, 15–16, 17. – Ст. 112.
2. Правова робота в органах державної податкової служби України : навчальний посібник. – Ірпін: Національна академія ДПС України, 2004. – 322 с.
3. Трофімова Л. В. Податкова політика і податкова система / Л. В. Трофімова // Форум права. – 2010. – № 1. – С. 364–370.
4. Структура державної фіскальної служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/pro-sfs-ukraini/struktura>.
5. Структура юридичного управління Офісу великих платників податків Державної фіскальної служби [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://officevp.sfs.gov.ua>.
6. Структура юридичного управління Головного управління ДФС у м. Києві [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kyiv.sfs.gov.ua>.
7. Врегулювання податкових спорів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/yuridichnim-osobam/vregulyuvannya-podatkovih-sp>.
8. Про проведення масово-роз'яснювальної та індивідуальної роботи з платниками податків [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua>.

В научной статье рассматриваются актуальные вопросы места и роли подразделений правовой работы в системе органов государственной фискальной службы Украины. Проанализировано структурное построение подразделений правовой работы на центральном, региональном, местном уровне. Определены основные задачи и направления деятельности подразделений правовой работы, рассмотрены проблемные вопросы и приведены возможные пути их решения.

Ключевые слова: органы ДФС Украины, подразделения правовой работы, контрольно-проверочная работа, судебное сопровождение, полномочия.

In the scientific article discusses current issues regarding the place and role of the legal units of the system of State Fiscal Service of Ukraine. Analyzes the structural building units of legal work at central, regional and local level. The main objectives and activities of the legal units, examined problems and prompting possible solutions.

Key words: DFS authorities of Ukraine, division of legal work, control and testing work, court accompaniment, authority.

