

УДК 351.87(477)

**І. С. Шулатова****ЗАСАДНИЧІ ОСОБЛИВОСТІ СТВОРЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ТА ВСТАНОВЛЕННЯ ЇЇ СПЕЦІАЛЬНОГО СТАТУСУ**

*Запропоновано оптимізувати та законодавчо врегулювати кількість центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом. Показано, що спеціальний статус Державної фіскальної служби України саме як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом обумовлений особливими завданнями та повноваженнями. Встановлено, що Державна фіскальна служба України є самостійним суб'єктом адміністративного права.*

**Ключові слова:** Державна фіскальна служба України, суб'єкт адміністративного права, особливості створення, спеціальний статус, законодавча оптимізація, завдання та повноваження.

**Постановка проблеми, стан дослідження.** Державна фіскальна служба України сьогодні в державі є провідним органом центральної виконавчої влади, що виконує найважливіші функції з наповнення державного бюджету. Разом із тим, навіть з огляду на те, що певні питання її діяльності були досліджені вітчизняними вченими, такими, як О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, В. В. Гаверський, М. О. Горобинський, І. В. Зозуля, А. Т. Комзюк, О. В. Панасюк, В. М. Свириденко, та іншими, засадничі особливості створення та статусу Державної фіскальної служби України не отримали належного висвітлення в науковій літературі, що і є **метою** статті.

**Виклад основного матеріалу.** Як відомо, Державну фіскальну службу України первинно було створено постановою Кабінету Міністрів України «Про утворення Державної фіскальної служби» від 21 травня 2014 р. № 160 [1], реорганізувавши Міністерство доходів і зборів шляхом перетворення, і фактично означений організаційний захід вже можна розглядати як перший управлінський захід із боку Кабінету Міністрів України.

Примітно, що Кабінет Міністрів України з усіх можливих шляхів створення нового органу виконавчої влади – Державної фіскальної служби України (ДФС) – обрав саме перетворення. Адже, як свідчить практика державного управління застосування Кабінетом Міністрів України управлінського заходу саме «шляхом перетворення» є доволі поширеним конструктивним управлінським елементом, що унормований Порядком здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, за однойменною постановою Кабінету Міністрів України від 20.10.2011 № 1074 [2].

По-перше, Державна фіскальна служба України в системі центральних органів виконавчої влади за статусом віднесена до категорії центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом [3] нарівні з іншими державними органами – станом на сьогодні, загальною кількістю 8 органів. До речі, окремим питанням, що

підлягає більш поглибленому дослідженню, є принципи включення центральних органів виконавчої влади, включаючи й Державну фіскальну службу України, до групи центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом. Зокрема, до складу означеної групи ще зовсім недавно входили тільки Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України та Державний комітет телебачення і радіомовлення України [4, с. 79; 5, с. 65], хоча ще у 2010 році, як за Н. Г. Шангіною, там перебувало аж дванадцять органів. Безумовно, *кількість центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом має бути оптимізованою і законодавчо врегульованою*, але, на нашу думку, пропозиції вченої щодо «скорочення чисельності ЦОВВ зі спеціальним статусом і перетворення їх у спеціальні органи виконавчої влади» [6, с. 7, 15] слід вважати недоцільно науково обґрунтованими.

Як відомо, спеціальний статус Державної фіскальної служби України (на той час ще не як конкретного за назвою державного органу, а як майбутнього органу в групі центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом) визначено указом Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» від 15.12.1999. № 1572/99 [7], за яким вона нарівні з міністерствами, державними комітетами (державними службами) та центральними органами виконавчої влади входить до системи центральних органів виконавчої влади. І як «центральный орган виконавчої влади зі спеціальним статусом має визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання та повноваження, щодо нього може встановлюватись спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників та вирішення інших питань» [7, ч. 8 ст. 1]. Про те саме йдеться у Ю. П. Битяка [8, с. 85], Ю. В. Ващенко [9] та інших учених.

Однак, як можна встановити зі змісту Конституції України [10], через специфічний предмет конституційно-правового регулювання вона безпосередньо не впливає на діяльність Державної фіскальної служби України, оскільки остання там взагалі не фігурує. З цього приводу, наприклад, масмо доктринальне зауваження В. Б. Авер'янова, що «у тексті Конституції України не міститься вичерпної класифікації видів органів виконавчої влади. Конституція чітко визначає: – лише основні види органів виконавчої влади; – у переліку органів кожного основного виду – назви лише найважливіших органів» [11, с. 210], яке також наводить і Ю. В. Ващенко.

Водночас, всупереч зауваженню вченої, «що Конституцією України зазначені органи не віднесено ні до центральних органів виконавчої влади, ні взагалі до органів виконавчої влади» [9, с. 125], на нашу думку, *конституційно-правові засади організації державного механізму, що відображені в Основному Законі України, безумовно, все ж закладені в загальні принципи функціонування й означеної Служби*. Це відбувається через загальноправовий та адміністративно-правовий статуси Державної фіскальної служби України саме як

центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, що має особливі завдання та повноваження і щодо якого можуть встановлюватися спеціальні умови утворення, реорганізації та ліквідації, підконтрольності та підзвітності. І саме як органу виконавчої влади України відстежується конституційний механізм регулювання Державної фіскальної служби. Це, зокрема, позначається ст. 6 Конституції, за якою «державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову», а «органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України» [10].

По-друге, саме спеціальний статус Державної фіскальної служби України й визначає її особливі адміністративно-правові засади організації та діяльності як суб'єкта державного управління. До того ж, як на нас, *поняття «спеціальний»* у сфері адміністративного права та державного управління з найбільшою ймовірною часткою припущення *може асоціюватися з поняттям «цільовий»*, доповнюючи загальноприйняті роз'яснення термінів «спеціальний» у Великому тлумачному словнику сучасної української мови за ред. В. Т. Бусела, як «1. Призначений виключно для кого-, чого-небудь; який має особливе призначення» [12, с. 1364] та «цільовий» – як «1. Спрямований на здійснення, досягнення якої-небудь мети. 2. Призначений для певної мети; який не може бути використаний для інших потреб» [12, с. 1588]. Тим більше, що таке сприйняття спеціального статусу Державної фіскальної служби України, як на нас, повністю кореспондується з твердженням М. В. Чорної, що «програмно-цільові структури координаційного типу характеризуються введенням у структуру управління додаткових координаційних органів (територіальних органів ДФС. – І. Ш.), що узгоджують міжфункціональні взаємодії по горизонталі на основі інформаційно-регулюючої діяльності, спільного прийняття рішень щодо проекту і контролю за його виконанням» [13], а переваги таких програмно-цільових структур, як зазначають В. П. Рубцов зі співавторами, до яких можна цілком логічно віднести й Державну фіскальну службу України, «визначаються комплексним підходом до об'єкта управління, який розглядається як єдина цілісна система з наголошенням на виявленні в ній взаємних зв'язків і залежностей, що спрямовані на досягнення кінцевої мети системи» [14, с. 140].

Водночас, на цьому етапі дослідження цілком достатнім є уточнення, що спеціальний статус Державної фіскальної служби України саме як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом обумовлений особливими завданнями та повноваженнями, встановленими щодо нього спеціальними умовами утворення, реорганізації та ліквідації, підконтрольності та підзвітності.

Крім того, не слід забувати, що *Державна фіскальна служба України є самостійним суб'єктом адміністративного права*, що не тільки має право, але й зобов'язаний вступати в адміністративно-правові відносини.

По-третє, вже згадане «перетворення» – це конструктивний управлінський елемент створення Державної фіскальної служби України. Так, в уже вказаному вище Великому тлумачному словнику сучасної української мови під перетворенням мається на увазі: «1. Дія і стан за значенням перетворювати, перетворити... 2. Різка або несподівану зміна, що відбувається з ким-, чим-небудь» [12, с. 930]. Тому можна вважати, що *політико-економічна ситуація*, яка склалася в державі на момент створення нового центрального органу виконавчої влади – Державної фіскальної служби України, – *була найбільш влучною спонкуою застосування Кабінетом Міністрів України саме такого організаційного заходу з усіх можливих*. Більш того, можна казати про достатньо вдалу спробу здійснення державою еквівалентного перетворення – побудову за кращими заданими зразками міжнародних фіскальних органів (наприклад, Королівської податкової та митної служби Великої Британії, Агентства доходів Канади, Податково-митного департаменту Естонської Республіки, Управління державними доходами Ізраїлю [15] та ін.) еквівалентного вітчизняного об'єкта – Державної фіскальної служби України. Крім того, не слід забувати, що на той час *існувала нагальна потреба різкої зміни засадничих принципів проведення спеціальної* – навіть цільової, про що ми фактично висунули *гіпотези*, – державної податкової політики, державної 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, що знайшло своє відображення у п. 1 положення «Про Державну фіскальну службу України» за постановою Кабінету Міністрів України «Про Державну фіскальну службу України» від 21.05.2014 № 236 [16].

**Таким чином**, створення Державної фіскальної служби в Україні фактично було велінням часу та обставин, що склалися. Встановлення їй спеціального статусу обумовлено покладеними на Службу особливими завданнями та повноваженнями, які вона успішно виконує.

**Список використаних джерел:** 1. Про утворення Державної фіскальної служби : постанова Кабінету Міністрів України від 21 трав. 2014 р. № 160 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 46. – Ст. 1213. 2. Про затвердження порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 20 жовт. 2011 р. № 1074 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 82. – Ст. 3005. 3. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом [Електронний ресурс] // Урядовий портал : сайт / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=245427809&cat\\_id=245427160](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245427809&cat_id=245427160). 4. Гошовський В. Роль міністерств у системі органів виконавчої влади / Володимир Гошовський // Публічне право. – 2013. – № 1 (9). –

С. 78–84. **5.** Журавльов Д. Поняття і загальна характеристика центральних органів виконавчої влади України / Дмитро Журавльов // Публічне право. – 2013. – № 3 (11). – С. 61–67. **6.** Шангіна Н. Г. Організаційно-економічний механізм реформування центральних органів виконавчої влади в Україні : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.03 / Шангіна Наталія Гуріївна. – Київ, 2010. – 21 с. **7.** Про систему центральних органів виконавчої влади : указ Президента України від 15 груд. 1999 р. № 1572/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 50. – Ст. 2434. **8.** Адміністративне право України : підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – Київ : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с. **9.** Вашенко Ю. В. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом: проблеми правової природи та перспективи реформування / Вашенко Юлія В'ячеславівна // Адміністративне право і процес. – 2014. – № 3 (9) : Ювілейний. – С. 122–141. **10.** Конституція України : від 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. **11.** Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова). – Київ : Юрид. думка, 2004. – 584 с. **12.** Великий тлумачний словник сучасної української мови : з дод. і допов. / уклад і голов. ред. В. Т. Бусел. – Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. – 1828 с. **13.** Чорна М. В. Організаційні структури в управлінні проектом // Проектний аналіз : навч. посіб. для студентів ВНЗ [Електронний ресурс] / М. В. Чорна ; Харків. держ. акад. технології та орг. харчування. – Харків : Консум, 2003. – 228 с. – Режим доступу: <http://buklib.net/books/34105/>. **14.** Рубцов В. П. Державне управління та державні установи : навч. посіб. для дистанційного навчання / В. П. Рубцов, Н. І. Перинська ; за ред. Ю. П. Сурміна. – Київ : Ун-т «Україна», 2008. – 440 с. **15.** Шулатова І. С. Зарубежний опыт формирования и организации единого органа по вопросам фискальной и таможенной политики / И. С. Шулатова // Вестник Воронежского государственного университета. – 2014. – № 3. – С. 108–120. **16.** Про Державну фіскальну службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 21 трав. 2014 р. № 236 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-п>. – Редакція від 07.08.2015.

Надійшла до редакції 26.08.2015



### **Шулатова І. С. Основні особливості створення Государственной фискальної служби України і визначення її спеціального статусу**

*Предложено оптимизировать и законодательно урегулировать количество центральных органов исполнительной власти со специальным статусом. Показано, что специальный статус Государственной фискальной службы Украины именно в качестве центрального органа исполнительной власти со специальным статусом обусловлен особыми задачами и полномочиями. Установлено, что Государственная фискальная служба Украины является самостоятельным субъектом административного права.*

**Ключевые слова:** Государственная фискальная служба Украины, субъект административного права, особенности создания, специальный статус, законодательная оптимизация, задачи и полномочия.

### **Shulatova I. S. Fundamental features of creating the State Fiscal Service of Ukraine and establishment of special status**

*It is established that the reorganization of 21 May 2014 of the former Ministry of income and fees by making it as the State Fiscal Service of Ukraine is a regulated administrative action of the Cabinet of Ministers of Ukraine. It is recommended to conduct more in-depth study of the principles of including these central authorities to the category of central executive bodies with special status, according to which the number of central executive bodies with special status should be properly scientifically optimized and legally regulated.*

*It is shown that the constitutional and legal principles of state machinery, which are stated in the Constitution of Ukraine, are laid down in the general principles of functioning of the State Fiscal Service of Ukraine as an independent subject of administrative law through its common and legal, administrative and legal status as the central executive body with the special status with specific tasks and powers and for which special conditions for the formation, reorganization and liquidation, accountability are established.*

*It was supposed that the concept of «special» in the field of administrative law and public administration may be associated with the term «target», complementing the conventional explanation of the term «special», which is completely in line with the adoption of a number of scholars.*

*It is concluded that the political and economic situation prevailing in the country at the time of creating the State Fiscal Service of Ukraine, was the most accurate stimuli, which was applied by the Cabinet of Ministers of Ukraine this kind of organizing event out of all possible.*

**Keywords:** State Fiscal Service of Ukraine, subject of administrative law, peculiarities of creation, special status, legislative optimization, tasks and powers.

