

УДК 351.713(477)

В.А. ГРУШЕВСЬКИЙ, Харківський національний університет внутрішніх справ

СПЕЦІАЛЬНІ ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ РЕГІОНАЛЬНИХ УПРАВЛІНЬ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Ключові слова: фіскальні органи, регіональні управління, принципи діяльності, міжнародні стандарти, оптимізація

Реформування Державної фіскальної служби України свідчить про те, що вона продовжує розвиватись і формуватись відповідно до потреб суспільства та вимог європейської інтеграції. Державне регулювання у сфері фіскальної політики забезпечується шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів, де вихідними ідеями, які характеризуються універсальністю і загальною значущістю у забезпеченні публічного регулювання Державної фіскальної служби України в цілому та її територіальних органів зокрема, є їх принципи. Але варто наголосити на тому, що ці засади ми знаходимо не в конкретних актах, які безпосередньо врегульовують діяльність вітчизняних фіскальних органів, а мусимо звертатись до більш загальних джерел: Конституції України, Законів України «Про державну службу», «Про центральні органи виконавчої влади» тощо, а також до доктринальних джерел окремих науковців та практичних діячів. Така процедура пізнання значно ускладнює процес визначення змісту і сутності діяльності фіскальних органів держави.

Тому метою статті є визначення та характеристика спеціальних (властивих виключно Державній фіскальній службі України) принципів діяльності, виокремлених на основі аналізу законодавчих актів та положень окремих наукових джерел.

На сьогодні ми маємо чималу кількість праць, присвячених аналізу принципів діяльності органів державної влади як на загально-

теоретичному, так і на галузевому рівнях. Але більшість авторів акцентує свою увагу саме на принципах управління конкретною сферою, аніж на основних засадах її діяльності. Зокрема, це стосується податкової та митної служб. Так, О.М. Бандурка, Ю.Д. Кунєв, В.М. Плішкін, В.С. Четверіков, В.В. Конопльов, А.В. Головач, Т.В. Кушнірова, І.М. Дудник, І.П. Сторожук та інші вчені у своїх працях розглядають саме принципи управління в державних фіскальних та інших правоохоронних органах. Ми ж спробуємо сформулювати принципи, які стосуються безпосередньо діяльності регіональних управлінь Державної фіскальної служби України.

Розпочати дослідження варто зі встановлення етимологічного змісту поняття «принцип». Будь-яка діяльність органів державної влади ґрунтується на певних засадах. Тобто, існують вироблені часом та досвідом загальноприйняті положення та ідеї, на основі яких формуються основні напрямки реалізації державної політики в конкретній сфері життєдіяльності. У довідковій та юридичній літературі існує декілька тлумачень цієї категорії. Термін «принцип» походить від французького слова «*principe*» і латинського «*principium*». За змістом ці категорії є тотожними та означають початок чогось; те, що лежить в основі деякої сукупності фактів або знань із збереженням первинного відтінку [1, с.214]; основне, вихідне положення якої-небудь теорії, вчення, наукової системи [2, с.439]; правило, покладене в основу діяльності якої-небудь організації, товариства [3, с.941] і т. ін.

Прихильники ж філософії принцип трактують як центральне поняття, основу будь-якої системи, що представляє узагальнення й поширення певних положень на всі явища тієї сфери, з якої даний принцип абстраговано [4, с.44]. Тобто, повертаємось до єдиного «знаменника», що будь-який предмет чи діяльність мають свою основну ідею.

У філософії права принципи розуміють як абстрактні початки, вихідні положення, основа, усталена позиція відображення закономірностей соціальної дійсності, що мають імперативну, обов'язкову силу [5].

Виділяють кілька груп значень принципу як юридичної категорії:

- принцип як основоположна правда (істина), закон, доктрина або припущення;
- принцип як загальне правило або стандарт;
- принцип як сукупність моральних та етичних стандартів;
- принцип як визначена наперед політика або спосіб дії;
- принцип як основна або необхідна якісна складова або елемент, що визначає внутрішню природу або окремі характеристики поведінки [6, с.74].

Отже, принципи за своїм характером є об'єктивними й універсальними. Вони не залежать від волі і бажань окремих особистостей, а вироблені багатовіковою практикою і осмислені наукою. Але заслуговує на увагу й позиції окремих дослідників. Так, М.М. Касьяненко стверджує, що принципи за своєю природою також не позбавлені суб'єктивності, оскільки формулюються суб'єктами (людьми) на основі пізнання закономірностей та досвіду практичної діяльності [7, с.20–21]. Така позиція, певна річ, є досить цікавою, але все ж не будемо забувати, що кожна окрема спільнота людей (суб'єктів, як зазначив згаданий вище автор) уже є суспільством, а це категорія загальна. Тобто, керівні ідеї вироблялися не однією людиною, а формувалися й інтегрували в соціум поступово, адаптуючись до вимог часу, місця і обставин.

Враховуючи викладене, можна стверджувати, що принципи – це сукупність основоположних засад, керівних ідей, на основі яких формуються правила поведінки в тій чи іншій сфері суспільних відносин.

Регіональні управління Державної фіскальної служби України як територіальні органи виконавчої влади у ході своєї діяльності керуються загальними принципами управління – верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, безперервності, законності, забезпечення єдності державної політики, відкритості та прозорості, відповідальності. А оскільки служба в фіскальному апараті нашої держави

прирівнюється до державної служби, то до зазначених принципів варто додати принципи служіння народу України, демократизму; гуманізму і соціальної справедливості; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, громадських об'єднань, політичної неупередженості, ефективності тощо. Але дані принципи характерні не лише для фіскальних органів, а є загальними до усіх органів державної влади. Тому пропонуємо сформулювати спеціальні або галузеві принципи, які будуть характеризувати виключно діяльність Державної фіскальної служби України в цілому та її регіональних управлінь, зокрема.

Так, в юридичній літературі існують різні точки зору щодо систематизації принципів як правової категорії. О.М. Бандурка виділяє загальні принципи, тобто ті правила поведінки, якими мають керуватися всі суб'єкти публічного управління незалежно від свого статусу, й принципи на рівні галузі (галузеві принципи) або на статусному рівні – інституційному, організаційному, груповому [8, с.50]. В.М. Плішкін принципи поділяє на загальні та спеціальні (організаційно-технологічні), а останні – на принципи побудови системи і принципи здійснення процесу управління [9, с.114].

В.В. Конопльов об'єднує принципи у дві групи: 1) основні, до яких належать законність, гласність, системність, об'єктивність, актуальність, наукова обґрунтованість, компетентність та відповідальність; 2) додаткові – наступність, вмотивованість, зрозумілість, оптимальність, ієрархічність, комплексність, своєчасність, гнучкість, самодостатність, конкретність, забезпеченість, техніко-юридична досконалість [10, с. 295].

Т.В. Кушнірова стверджує, що незважаючи на значну кількість принципів, їх можна поділити на основні (або загальні) і спеціальні (або часткові) [11, с.452]. В свою чергу, І.Е. Данильєва пропонує класифікувати прин-

ципи за цільовим призначенням або спрямованістю змісту на загальні, організаційні та функціональні. Дана класифікація відображає специфіку інституту державної служби, його ключові елементи, виявляє структурні та системні характеристики принципів організації й функціонування, а також закономірності їх прояву в практичній реалізації [12, с.8–9].

Крім того, на сьогодні за провідною участю Ради Європи та Європейського Союзу сформована концепція належної адміністрації, яка вимагає належного дотримання органами виконавчої влади прав індивідів при наданні адміністративних послуг, а також зобов'язує діяти у спосіб, який відповідає законним і розумним очікуванням суб'єктів відповідних правовідносин [6, с.90]. Тому останнім часом Радою Європи ведеться робота з кодифікації європейських принципів належної адміністрації. Адаптація та закріплення у національному законодавстві останніх дозволить зблизити національні правові системи європейських держав з метою найбільш повного забезпечення прав, свобод і законних інтересів їх громадян.

Варто зазначити, що в нормативних актах низки європейських держав, що стосуються регулювання будь-яких адміністративних процедур, закріплені та діють також такі принципи: принцип правової довіри, принцип заборони свавілля, принцип самостійності, принцип економічності, принцип ефективності, принцип прозорості, принцип єдності вимог адміністративних процедур для всіх державних органів та ін. Такі принципи варто впроваджувати й в національне законодавство, оскільки їх зміст спрямований, по-перше, на забезпечення основних прав, свобод та інтересів осіб, по-друге, вони обумовлюють оптимізацію діяльності органу публічної адміністрації.

Аналіз визнаних на міжнародному рівні згаданих принципів належної адміністрації та їх проекція на сферу фіскальних правовідносин дає нам можливість сформулювати спеціальні, особливі засади діяльності митних та податкових органів нашої держави, а саме:

1) принцип концептуального підходу щодо розвитку державних та регіональних орга-

нів Державної фіскальної служби України. Зміст цього принципу полягає у тому, що має бути вироблена, чітко сформована та закріплена на законодавчому рівні Концепція, яка може мати будь-яку правову форму, проте в ній в обов'язковому порядку мають бути зазначені основні напрямки державної політики у сфері розвитку вітчизняних фіскальних органів і якими керувалася б як держава, так і податковий та митний апарати, а також фізичні та юридичні особи у взаємовідносинах з ними, де захист прав та інтересів платників податків має стати невід'ємною частиною нормативно-правової бази й мусить відображати усю сукупність ситуацій, враховуючи зміни у сфері регулювання діяльності фіскальних органів;

2) принцип безсторонності полягає у тому, що співробітники митних та податкових регіональних управлінь Державної фіскальної служби України зобов'язані діяти об'єктивно, зважаючи тільки на обставини, що мають безпосереднє відношення до справи, вони забезпечують виконання своїх повноважень у нейтральний спосіб, незалежно від своїх особистих інтересів та переконань. Справедливе ставлення до платників податків та інших осіб має стати невід'ємною складовою належного управління та корпоративної культури представників регіональних управлінь Державної фіскальної служби України;

3) принцип доступності та прозорості діяльності фіскальних органів полягає у тому, що співробітники регіональних управлінь повинні надавати ключову інформацію (чітку, стислу, надійну, прийнятну для порівняння, легкодоступну та вчасну) про основоположні вигоди, ризики та умови використання фіскальних послуг. Представники територіальних фіскальних органів зобов'язані забезпечувати інформування приватних осіб відповідними засобами про вжиті заходи та прийняті рішення, включаючи публікування офіційних документів та зобов'язані забезпечувати право доступу до них;

4) принцип функціональної побудови системи означає, що організаційна структура фіскального апарату має будуватися насамперед на тих основних функціях, виконання яких

покладається на неї. Даний принцип обумовлює створення такої структури, яка б виключала наявність у ній підрозділів з аналогічними дублюючими функціями, тобто такою структурою, яка б найбільш відповідала організації діяльності для досягнення поставленої мети;

5) принцип єдиного інформаційного простору дозволяє значно оптимізувати роботу регіональних управлінь Державної фіскальної служби України;

6) принцип конфіденційності обумовлений тим, що співробітники регіональних управлінь Державної фіскальної служби України мають прямий та безпосередній доступ до персональних даних або файлів, особливо через використання електронних засобів, тому вони повинні вживати всіх необхідних заходів для гарантування конфіденційності (приватності). Особам при цьому має гарантуватися право доступу до власної персональної інформації та право вносити зміни щодо будь-якої інформації, що їх стосується. Даний принцип втілює вимогу про те, що особиста та приватна інформація фізичних та юридичних осіб має бути захищена відповідними механізмами контролю та захисту. Дані механізми мають визначати цілі, для досягнення яких можуть здійснюватися збирання, обробка, зберігання, використання та розкриття даних, в тому числі третім особам;

7) принцип публічної діяльності регіональних управлінь Державної фіскальної служби України. В традиційному для вітчизняного адміністративного права вимірі його можна розуміти як обов'язок органів виконавчої влади розглядати та розв'язувати справи від імені держави або територіальної громади з урахуванням публічних інтересів [13, с.201]. Водночас, слід зауважити, що розуміння принципу публічності в доктрині та практиці багатьох західних країн є дещо іншим і ближчим за своїм змістом до принципу гласності. Ми, у свою чергу, пропонуємо під даним принципом розуміти доступність та відкритість діяльності регіональних управлінь Державної фіскальної служби України. Тобто фізичні та юридичні особи мають можливість слідкувати за діяльністю відповідних органів;

8) принцип оскарження рішень та дій співробітників регіональних управлінь Державної фіскальної служби України. Зміст даного принципу полягає у тому, що фізичні та юридичні особи мають право на оскарження дій та рішень відповідних фіскальних органів, а також подання відповідних скарг щодо неналежного виконання співробітниками своїх функцій. З огляду на це має бути розроблений чіткий механізм розгляду та задоволення таких скарг.

Перелік даних принципів не є вичерпним, але закріплення їх у нормативно-правових актах, що регулюють діяльність Державної фіскальної служби України, є вкрай важливою та необхідною умовою для подальшого розвитку та оптимізації здійснення фіскальної політики держави відповідно до міжнародних стандартів, а також для подальшої її інтеграції у європейський простір. Враховуючи викладене, можна зробити висновок про доцільність доповнення Положення про Державну фіскальну Службу України окремим пунктом, в якому було б закріплено основні принципи діяльності даної Служби.

ЛІТЕРАТУРА

1. Короткий тлумачний словник української мови / Д. Г. Гринчишин, Л. Л. Гумецька, В. Л. Карпова та ін. / [відп. ред. Л. Л. Гумецька]. – К. : Рад. школа, 1978. – 421 с.
2. Малый толковый словарь русского языка / В. В. Лопатин, Л. Е. Лопатина. – М. : Русский язык, 1990. – 456 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – Ірпінь : ВТФ «Перун», 2004. – 1051 с.
4. Платон. Государство // Історія вчень про державу і право: Хрестоматія для юридичних вузів і факультетів / уклад., заг. ред. проф., д-р істор. наук Г. Г. Деміденко. – 2-е вид., доп. і змін. – Харків : Легас, 2002. – С. 38–44.
5. Філософія права [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pidruchniki.com/1281041956524/pravo/dinamichna_yednist_print_sipiv_filosofiyi_prava.

6. Загальне адміністративне право : підручник / [Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. та ін.] ; за заг. ред. І. С. Гриценка. – К. : Юрінком Інтер, 2015. – 568 с.

7. Касьяненко М. М. Організація роботи та управління органами державної податкової служби України : навч. посіб. / М. М. Касьяненко, М. В. Гринюк, П. В. Цимбал. – Ірпінь : Академія ДПС України, 2001. – 229 с.

8. Основи управління в органах внутрішніх справ : навч. посіб. / [О. М. Бандурка, В. М. Бевзенко, В. М. Василенко та ін.] ; МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х. : ХНУВС, 2010. – 592 с.

9. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / В. М. Плішкін ; за ред. Ю. Ф. Кравченка. – К. : НАВСУ, 1999. – 702 с.

10. Конопльов В. В. Організаційно-право-

вий механізм підготовки та прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / В. В. Конопльов; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2006. – 424 с.

11. Кушнірова Т. В. Принципи та методи роботи з особовим складом органів і підрозділів внутрішніх справ / Т. В. Кушнірова // Проблеми пенітенціарної теорії і практики. – 2002. – Вип. 7. – С.451–459.

12. Данильєва І. Е. Принципи організації та функціонування державної служби в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / І. Е. Данильєва. – К., 2005. – 20 с.

13. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.

Грушевський В. А. Спеціальні принципи діяльності регіональних управлінь Державної фіскальної служби України / В. А. Грушевський // Форум права. – 2016. – № 1. – С. 81–85 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_1_15.pdf

Визначено і охарактеризовано спеціальні – характерні саме для регіональних управлінь Державної фіскальної служби України – принципи діяльності: концептуального розвитку; безсторонності; доступності та прозорості діяльності фіскальних органів; функціональної побудови системи; єдиного інформаційного простору; конфіденційності; публічної діяльності; оскарження рішень та дій співробітників регіональних управлінь Державної фіскальної служби України.

Грушевский В.А. Специальные принципы деятельности региональных управлений Государственной фискальной службы Украины

Определены и охарактеризованы специальные – характерные именно для региональных управлений Государственной фискальной службы Украины – принципы деятельности: концептуального развития; беспристрастности; доступности и прозрачности деятельности фискальных органов; функционального построения системы; единого информационного пространства; конфиденциальности; публичной деятельности; обжалования решений и действий сотрудников региональных управлений Государственной фискальной службы Украины.

Hrushevsky V.A. Special Principles of Activity of Regional Departments of State Fiscal Service of Ukraine

The article described and characterized – specific exactly for the regional departments of State Fiscal Service of Ukraine – principles of activity: conceptual development; impartiality; accessibility and clarity of activity of fiscal authorities; functional construction of the system; single informative space; confidentiality; public activity; appeal of decisions and actions of employees of regional departments of State Fiscal Service of Ukraine.