

**ДЕРЖАВНА ФІСКАЛЬНА СЛУЖБА УКРАЇНИ
УНІВЕРСИТЕТ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

СИМОНОВА ІРИНА ПЕТРІВНА

УДК 342.98

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНО-
СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН У КОНТРОЛЮЮЧИХ ОРГАНАХ В СФЕРІ
ОПОДАТКУВАННЯ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

**Автореферат
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук**

Ірпінь – 2017

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Університеті державної фіскальної служби України,
Державна фіскальна служба України.

Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор
Рябченко Олена Петрівна,
Університет державної фіскальної служби України,
начальник кафедри адміністративного права і процесу та
митної безпеки.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
Джафарова Олена В'ячеславівна,
Харківський університет внутрішніх справ,
професор кафедри адміністративної діяльності поліції;

кандидат юридичних наук, доцент
Литвин Олексій Валерійович,
Ірпінська міська рада,
радник міського голови.

Захист відбудеться «10» лютого 2017 року о 12.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 27.855.02 в Університеті державної фіскальної служби України за адресою: 08201, м. Ірпінь, вул. Садова, 55.

З дисертацією можна ознайомитися у бібліотеці Університету державної фіскальної служби України за адресою: 08201, Київська область, м. Ірпінь, вул. Університетська, 31.

Автореферат розісланий «06» січня 2017 року.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради

Т.О. Мацелик

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Державна служба, як сфера публічної діяльності, являє собою найбільш раціональний інституційний засіб для вирішення складних завдань управління в суспільстві. У зв'язку з цим питання забезпечення її стабільного, прогресивного розвитку стали першочерговими для вирішення в сучасних умовах.

Концептуальні зміни ідеології публічного адміністрування, проведення реформ в Україні, значні зміни у побудові та функціонуванні органів публічної адміністрації, в тому числі утворення Державної фіскальної служби України, потребують детального дослідження юридичних аспектів регулювання державно-службових відносин, створення нових та доопрацювання наявних адміністративно-правових норм, приведення їх у відповідність до європейських стандартів.

Державна служба в контролюючих органах в сфері оподаткування є ключовим елементом системи регулювання податкових відносин, від ефективного функціонування якого залежить додержання прав платників податків, ефективність проведення реформ у цій сфері. Водночас державно-службові відносини також виступають об'єктом адміністративно-правового регулювання, система якого, незважаючи на значне оновлення, має суттєві проблеми і прогалини, які потрібно негайно вирішити.

Вивчення наукових напрацювань дозволило визначити такі напрями пошуку. Особливості державної служби та державно-службових відносин у різні історичні періоди досліджували І.Є. Андреевський, Г.В. Атаманчук, Д.М. Бахрах, І.Л. Бачило, М.М. Белявський, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, В.М. Гессен, В.Ф. Дерюжинський, С.Д. Дубенко, А.І. Єлістратов, І.І. Євтіхеев, В.В. Івановський, С.В. Ківалов, В.О. Ключевський, В.Л. Кобалевський, Ю.М. Козлов, І.М. Конін, М.М. Коркунов, М.О. Куплеваський, Б.М. Лазарев, Я.В. Лазур, М.І. Лазаревський, В.Я. Малиновський, В.М. Манохин, Т.І. Метушевська, О.Г. Мовчун, О.Ф. Ноздрачев, О.Ю. Оболенський, І.М. Пахомов, О.Є. Пашерстник, О.В. Петришин, В.Ю. Поплавський, В.Д. Попков, М.І. Піскотін, М.М. Сперанський, Ю.О. Розенбаум, С.С. Студенікін, С.Є. Чанов. Також потрібно зазначити про дисертаційну роботу М.П. Грай «Державно-службові відносини в Україні: стан та напрями розвитку» (2012 рік), виконану в межах науки державного управління.

Серед спеціальних досліджень, присвячених державно-службовим відносинам у контролюючих органах в сфері оподаткування, доцільно виокремити праці О.О. Бандурки, який, вивчаючи організаційно-правові аспекти управління державною податковою службою в Україні, значну увагу приділив державно-службовим відносинам в органах податкової служби (2005 рік) та С.В. Островерх, яка проаналізувала державну службу в органах державної податкової служби України (2010 рік).

Теоретичним і практичним підґрунтям дослідження проблем адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування стали роботи вітчизняних і

зарубіжних учених у галузях теорії права: М.Г. Александрова, С.С. Алексєєва, К.В. Бабенко, В.М. Горшенєва, М.С. Кельмана, В.В. Копєйчикова, С.Л. Лисєнкова, О.В. Малько, В.С. Нєрсєсянца, Н.Р. Нижник, П.М. Рабїновїча, О.Ф. Скакун, В.М. Сирих, М.В. Цвїка, О.В. Петришина, вчених-адміністративїстів – В.Б. Авер'янова, В.Т. Білоуса, А.І. Берлача, О.І. Баїк, В.В. Галунька, С.К. Грєчанюка, І.П. Голоснїченка, О.В. Джафарової, Т.О. Коломоєць, О.В. Литвина, Т.О. Мацелик, В.І. Олефіра, О.І. Остапенка, Д.В. Приймачєнка, Ю.В. Пирожкової, О.П. Рябченко, Ю.О. Тихомїрова, Х.П. Ярмакі та інших.

Водночас значна новелїзація законодавства про державну службу, незважаючи на значущість вказаних та інших наукових праць, обумовила необхідність проведення комплексних досліджень адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана на кафедрі адміністративного права і процесу та митної безпеки Університету державної фіскальної служби і спрямована на реалізацію положень Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року, затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 227-р, Стратегічного плану розвитку ДФС України на 2015 – 2018 роки, затвердженого Наказом ДФС України від 12.02.2015 р. № 80.

Тема дисертаційного дослідження затверджена рішенням Вченої Ради Національного університету державної фіскальної служби України від 26 квітня 2012 року (протокол № 9) та уточнена Вченою Радою Університету державної фіскальної служби України від 30 червня 2016 року (протокол № 4).

Мета і задачі дослідження. Метою дослідження є з'ясування та окреслення особливостей адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування, його змісту – суб'єктів, методів та форм адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування, напрямів їхнього удосконалення, розробка пропозицій та рекомендацій для вдосконалення чинного законодавства, що регламентує суспільні відносини в цій сфері.

Відповідно до поставленої мети, у дисертації визначено такі головні завдання:

- з'ясувати генезис наукової думки щодо сутності і змісту державно-службових відносин та їх адміністративно-правового регулювання;
- розкрити сутність державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування;
- обґрунтувати поняття адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування, розкрити його зміст;

- з'ясувати систему суб'єктів адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування, здійснити характеристику їх правового статусу;
- встановити особливості методів адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування;
- визначити форми адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування;
- сформулювати основні напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у зв'язку із вступом, проходженням та припиненням державної служби в контролюючих органах у сфері оподаткування.

Предметом дослідження є адміністративно-правове регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування.

Методи дослідження. При проведенні дисертаційного дослідження було застосовано як сучасні загальнонаукові методи, що ґрунтуються на системному підході до об'єкта дослідження, так і спеціальні прийоми і методи наукового пізнання. Системний підхід дозволив розкрити проблеми в єдності їх соціального змісту і юридичної форми. За допомогою історичного методу визначено етапи становлення наукової думки щодо сутності та змісту державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування (підрозділ 1.1). Структурно-функціональний метод використано при обґрунтуванні характерних ознак державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування (підрозділ 1.2). За допомогою логіко-семантичного методу розкрито сутність понять «адміністративно-правове регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування», «метод адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування», «форма адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування» (підрозділи 1.3, 2.2, 2.3), а застосування системно-структурного методу у взаємозв'язку із методом аналізу дозволило визначити зміст адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування (підрозділ 1.3). За допомогою діалектичного, структурно-логічного та структурно-функціональних методів охарактеризовано порядок застосування методів адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування, визначено систему суб'єктів такого регулювання (підрозділи 2.1, 2.2). Застосування методів правового моделювання, аналізу та синтезу дозволили сформулювати пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства.

Науково-теоретичне підґрунтя дисертаційного дослідження становлять праці фахівців у галузі загальної теорії держави і права, теорії управління, адміністративного права, інших галузевих правових наук, зокрема і зарубіжних

дослідників. Положення та висновки дисертації ґрунтуються на нормах Конституції України, чинних нормативно-правових актах, які регулюють державно-службові відносини у контролюючих органах в сфері оподаткування. Дисертант звертався також до законодавства деяких зарубіжних країн, досвід яких щодо правового регулювання державно-службових відносин може бути використано в Україні.

Інформаційною та емпіричною основою дослідження є узагальнення практичної діяльності різних державних органів, що здійснюють адміністративно-правове регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування, політико-правова публіцистика, довідкові видання та статистичні матеріали.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є однією із перших у вітчизняній юридичній науці комплексною науковою роботою, в якій з урахуванням новел законодавства про державну службу в Україні визначено поняття і зміст адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування. У результаті проведеного дослідження сформульовано ряд нових наукових положень і висновків, що містять наукову новизну і виносяться на захист. Основні з них такі:

вперше:

– доведено, що виникнення державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування можливе за умови одночасної наявності двох підстав – фактичної та процесуальної. Фактичною підставою є здобуття перемоги у конкурсі на зайняття вакантної посади державної служби, або відкладене право другого за результатами конкурсу кандидата на зайняття вакантної посади державної служби, а процесуальною – акт про призначення на посаду;

– здійснено характеристику приписів, заборон і дозволів як основних правових засобів, які у сукупності дозволяють досягти мети адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування;

– запропоновано конкретні пропозиції до чинного законодавства щодо форм адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин та персонального складу дисциплінарних комісій у контролюючих органах у сфері оподаткування.

удосконалено:

– поняття адміністративно-правового регулювання в частині визначення його предметом регулятивних та охоронних державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування та їхніх учасників, до яких разом із державними інституціями віднесено також інститути громадянського суспільства, конкретизації мети та правових засобів здійснення;

– класифікацію суб'єктів адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування внаслідок поділу залежно від спрямованості їхніх повноважень на суб'єктів

внутрішнього і зовнішнього впливу, останніх за характером компетенції доцільно відносити до суб'єктів загальної та спеціальної компетенції;

– визначення методу адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування, під яким запропоновано розуміти сукупність приписів, заборон і дозволів, встановлених суб'єктами адміністративно-правового регулювання у нормах права для забезпечення функціонування в інтересах держави і суспільства публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби у контролюючих органах в сфері оподаткування;

– класифікацію державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування уточненням її критеріїв, а також обґрунтуванням доцільності виділення залежно від виду зв'язку їхніх учасників субординаційних, координаційних та реординаційних державно-службових відносин;

– поняття контролюючих органів у сфері оподаткування як сукупності суб'єктів, які організують ідентифікацію, облік платників податків та платників єдиного внеску, забезпечують надання адміністративних послуг платників податків, здійснюють організацію та контроль у сфері оподаткування, притягують до фінансової та (або) адміністративної відповідальності у зазначеній сфері;

дістали подальшого розвитку:

– періодизація розвитку уявлень про державно-службові відносини в частині уточнення часових проміжків етапів їхнього формування та виділення позитивних і негативних рис, що стримували або сприяли проведенню подальших наукових досліджень проблематики сутності та змісту державно-службових відносин;

– пропозиції щодо вдосконалення процедур оцінки службової діяльності державного службовця як основи їх стабільного розвитку. Визначено, що підставою для виставлення негативної оцінки внаслідок оцінювання результатів службової діяльності державних службовців є наявність акта про накладення дисциплінарного стягнення, постанови по справі про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією;

– наукові погляди на види та зміст форм адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування, перспективи вдосконалення їхнього використання;

– підходи щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у сфері оподаткування в частині окреслення існуючих проблем встановлення, розвитку і охорони державно-службових відносин, які можуть бути вирішені засобами адміністративного права.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що викладені в дисертації положення можуть бути використані:

– у науково-дослідній сфері – під час подальшої розробки теоретико-правових питань адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин, у тому числі і у контролюючих органах в сфері оподаткування;

– у *правотворчій діяльності* – при внесенні змін і доповнень до законодавства про державну службу, а також під час прийняття нових нормативно-правових актів з досліджуваних питань для подальшого проведення реформування системи державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування;

– у *правозастосовній сфері* – використання результатів дослідження дозволить покращити практичну діяльність суб'єктів адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування (акт впровадження в практичну діяльність Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів Міністерства доходів і зборів України від 25.08.2016р.);

– у *навчальному процесі* – під час підготовки підручників, навчальних посібників, методичних рекомендацій з дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративна діяльність контролюючих органів в сфері оподаткування», а також на курсах підвищення кваліфікації працівників служб управління персоналом контролюючих органів в сфері оподаткування (акт впровадження наукових розробок в навчальний процес Національного університету ДПС України від 29.04.2016 р.).

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійною, завершеною науковою працею. Сформульовані в ній положення та висновки ґрунтуються на власних дослідженнях автора.

Ідеї та розробки, що належать співавторам, разом з якими було опубліковано наукові праці у дисертації не використовувалися. Для аргументації окремих положень дисертації використовувалися наукові праці інших вчених на які обов'язково зроблено посилання.

Апробація результатів дослідження. Основні теоретичні положення, висновки й практичні рекомендації, викладені у дослідженні, було оприлюднено на міжнародних науково-практичних конференціях «Підготовка фахівців у галузі знань «Державне управління»: вимоги до змісту та відповідність сучасним викликам» (Київ, 2014), «Сучасні правові системи світу в умовах глобалізації: реалії та перспективи» (Київ, 2016).

Публікації. Основні положення дисертації викладено у п'яти наукових статтях, з яких чотири опубліковано у наукових фахових виданнях України, одна – у зарубіжному науковому періодичному виданні, а також у тезах наукових доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях.

Структура дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що включають десять підрозділів, висновків до кожного розділу, загальних висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 207 сторінок, з них основного тексту – 179 сторінок, список використаних джерел налічує 269 найменувань і займає 27 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації, її зв'язок із науковими програмами, планами, темами, визначено мету, задачі, об'єкт,

предмет і методологічну основу дослідження, розкрито наукову новизну, теоретичне й практичне значення одержаних результатів, наведено відомості про їх апробацію та публікації за темою дисертації.

Розділ 1 «Методологія дослідження адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 1.1 «Генезис наукової думки щодо сутності і змісту державно-службових відносин та їх адміністративно-правового регулювання» з'ясовано, що наукова думка щодо сутності і змісту державно-службових відносин та їх адміністративно-правового регулювання пройшла такі етапи становлення і розвитку: 1) дореволюційний період (кінець XIX – початок XX ст.), відбулося формування вчення про державного службовця та державну службу у юридичній науці. Учені цього періоду визначили юридичні та політичні підстави державної служби, а також межі влади службової особи, межі його розсуду в управлінні, коло справ, прав і обов'язків. Зроблено перші кроки в осмисленні дисциплінарної відповідальності. У працях окремих учених визначено державну службу як особливе публічно-правове відношення особи до держави, змістом якого є виконання особливих публічно-правових функцій (М.М. Коркунов), дано критичну оцінку теорії делегації владних повноважень (А.І. Єлістратов). Наголошено, що на початку XX століття постало питання про право на непокору владі посадової особи і права на опір незаконним розпорядженням посадової особи. Обґрунтовано, що об'єктом державно-службових відносин виступає будь-яке сприяння населенню у розвитку його культурних інтересів і забезпечення найбільш сприятливих умов для найбільш повного задоволення потреб його духовного і матеріального існування. До кола учасників державно-службових відносин включалися – носій верховної влади, керівні особи, посадові особи; 2) радянський період (20-90 рр. XX ст.) характеризується регресом у дослідженнях державно-службових відносин. Відсутність приватної власності, а відповідно і працівників приватних установ, призвело до «змішування» статусів державних службовців та працівників підприємств, установ, організацій. Зазначено, що для державних службовців були встановлені певні обмеження. Наприклад, не дозволялося перебувати на державній службі тим особам, яким це було заборонено судовим вироком, а також працювати близьким родичам у разі, коли одночасне перебування їх на посаді пов'язано з підконтрольністю або підпорядкованістю одного з них іншому, були встановлені особливі правила суміщення посад у працівників фіскального відомства, що дозволялося лише в межах свого відомства, тобто за спеціальним дозволом голови органу у кожному окремому випадкові. Наукова думка радянського періоду була побудована з урахуванням марксистсько-ленінської ідеології, що приводило до жорсткої, в окремих випадках, несправедливої критики дореволюційного механізму державного управління. Визначальним при побудові системи правового регулювання державно-службових відносин були правильність, відданість справі побудови комунізму. У цей період виник спір про правову природу відносин державної служби:

приватно- чи публічно- правову, що, з одного боку, стримувало дослідження інших аспектів державної служби, а з іншого – призвело до активних пошуків у напрямі диференціації та класифікації державно-службових відносин; 3) період незалежності України (90-і рр. – теперішній час) характеризується формуванням уявлення про державну службу як комплексний інститут, який регулюється нормами як публічного, так і приватного права, що дає можливість визначити той сегмент державно-службових відносин, який потребує адміністративно-правового регулювання. Спираючись на наукові доробки Ю.П. Битяка, такими відносинами потрібно назвати: 1) регулятивні відносини, в яких реалізуються права і обов'язки державного службовця, в тому числі право на вступ до державної служби, просування по службі та звільнення із державної служби; 2) охоронні, що виникають під час притягнення державного службовця до адміністративної чи дисциплінарної відповідальності.

У підрозділі 1.2 «Сутність державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування» проаналізовано поняття, ознаки та зміст державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування.

Доведено, що адміністративно-правове регулювання здійснюється щодо визначеного кола державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування: регулятивних та охоронних правовідносин, що виникають з приводу реалізації публічних прав і обов'язків державних службовців щодо держави. Обґрунтовано недоцільність віднесення відносин, що виникають між фізичною та юридичною особою та державним службовцем, з приводу реалізації компетенції останнього до державно-службових, враховуючи такі ознаки останніх як владність та імперативність, а також їхній об'єкт: організація та формування державної служби у контролюючих органах в сфері оподаткування.

З'ясовано, що учасниками державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування можуть ставати й інші, крім контролюючих у сфері оподаткування, органи виконавчої влади та їхні посадові особи. У зв'язку з цим запропоновано удосконалений перелік ознак державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування, до яких віднесено: 1) існування у формі правовідносин; 2) особливий склад учасників, якими названо державу, в особі уповноважених на управління державною службою органів, структурних підрозділів та посадових осіб, у тому числі і у контролюючих органів в сфері оподаткування, та державного службовця, який обіймає державну посаду у контролюючих органах в сфері оподаткування; 3) владність, що проявляється у юридичній нерівності учасників державно-службових відносин та переважно субординаційними зв'язками між ними, що не виключає можливості виникнення координаційних та реординаційних різновидів державно-службових відносин на підставі закону; 4) комплексний правовий характер, з переважним регулюванням нормами адміністративного права; 5) об'єктом таких відносин є організація і функціонування державної служби у контролюючих органах в сфері оподаткування, забезпечення стабільності та законності діяльності державного службовця.

Визначено, що претендент на зайняття посади державної служби має потенційну здатність стати учасником державно-службових відносин, однак для набуття такого статусу він повинен володіти рядом особливих якостей – бути повнолітнім, мати відповідний посаді ступінь освіти, підтвердити володіння загальними та спеціальними професійними компетентностями.

У підрозділі 1.3 «Поняття адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування» на підставі аналізу поглядів науковців щодо сутності категорій «правове регулювання», «адміністративно-правове регулювання» та їхніх елементів здійснено характеристику предмета, мети, завдань, функцій і принципів адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування, сформульовано поняття останнього.

З'ясовано, що засобами адміністративного права може бути врегульовано лише окремих сегмент державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування, в тому числі відносини, які виникають у зв'язку із встановленням правового статусу державної посади, визначенням способу її заміщення, правил вступу на державну службу, проходженням державної служби, просуванням та переміщенням державних службовців по службі, оцінкою їхньої діяльності, підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації, заохоченням та відповідальністю, а також відносини, що виникають у зв'язку із припиненням державної служби. Вказана група правовідносин становить предмет адміністративно-правового регулювання.

Сформульовано мету адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування. Визначено, що мета адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування реалізується за допомогою завдань такої діяльності, до яких віднесено: 1) закріплення державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування, що відбувається за допомогою визначення службової правосуб'єктності та адміністративно-правового статусу державного службовця; 2) упорядкування державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування, визначенням процедур прийняття на державну службу, її проходження та припинення; 3) розвиток державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування відповідно до сервісної концепції публічного управління, що відбувається за рахунок впровадження європейських стандартів державної служби, в тому числі і антикорупційних програм; 4) охорона державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування, що забезпечується: по-перше, попередженням протиправних посягань на права, свободи та законні інтереси державних службовців у контролюючих органах в сфері оподаткування; по-друге, не допущенням порушень (а у разі їх вчинення – негайне припинення) державними службовцями контролюючих органів вимог законодавства, прав, свобод та інтересів платників

податків; по-третє, притягненням винних осіб до адміністративної чи іншого типу юридичної відповідальності.

Розділ 2 «Зміст адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 2.1 *«Суб'єкти адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування»* проведено аналіз системи та правового статусу суб'єктів адміністративного права, що відповідно до закону уповноважені на здійснення адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин.

Сформульовано поняття та здійснено класифікацію суб'єктів адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування. Визначено поняття контролюючих органів у сфері оподаткування. Суб'єктів адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування запропоновано поділяти на суб'єктів зовнішнього і внутрішнього впливу залежно від спрямованості їх повноважень. У свою чергу, суб'єктів зовнішнього впливу за характером компетенції доцільно поділяти на державні органи загальної компетенції (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України) та галузевої компетенції (Національне агентство України з питань державної служби, Національне агентство з питань запобігання корупції, Комісія з питань вищого корпусу державної служби). До суб'єктів внутрішнього впливу віднесено: керівників державної служби у контролюючих органах в сфері оподаткування, служби управління персоналом та підрозділи внутрішньої безпеки.

Наголошено на зростаючій ролі інститутів громадянського суспільства у прийнятті рішень, що виступають юридичними фактами для виникнення, зміни і припинення державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування. Доведено, що вести мову про представників громадських організацій та профспілок як суб'єктів адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин на сьогодні не доцільно, оскільки вони не можуть самостійно брати участь у регулюванні цих відносин. Зазначене зумовлено відсутністю таких соціальних передумов для участі у регулюванні державно-службових відносин: зовнішня відокремленість та персоніфікація.

У підрозділі 2.2 *«Методи адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування»* сформульовано поняття та визначено ознаки основних правових засобів, що застосовують суб'єкти адміністративно-правового регулювання для упорядкування, встановлення, охорони і розвитку державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування.

Наголошено, що наслідком радянської доктрини адміністративного права стало уявлення про переконання, заохочення та примус як універсальні методи будь-якої діяльності суб'єктів владних повноважень, яке потребує наукового переосмислення враховуючи «людино-центристську» ідеологію публічного

адміністрування. На підставі презентованої В.Д. Сорокіним концепції єдиного методу правового регулювання, особливості якого відображені на рівні правової норми, а не галузі права, доведено, що основними способами впливу на державно-службові відносини виступають приписи, заборони, дозволи, які у сукупності дозволяють досягти мети адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин. Співвідношення вказаних способів правового регулювання визначається суб'єктами адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування і закріплюється у відповідних формах. Характерною особливістю способів адміністративно-правового регулювання є застосування їх до кожного з учасників державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування. Так, і припис, і заборона, і дозвіл встановлюють як для суб'єкта адміністративно-правового регулювання, так і для державного службовця.

У підрозділі 2.3 «*Форми адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування*» проаналізовано способи об'єктивації діяльності суб'єктів адміністративно-правового регулювання із здійснення завдань та виконання функцій із формування, охорони і розвитку державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування, до яких віднесено: нормативні акти управління, індивідуальні акти та юридично-значущі дії.

Визначено, що нормативні акти як форми адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування доцільно поділяти на: загальні та відомчі. Загальні акти спрямовані на підзаконне нормативне регулювання державно-службових відносин у цілому, безвідносно до конкретного органу публічної адміністрації, їхні норми є обов'язковими для всіх без винятку державних службовців. Відомчі акти визначають правила службової діяльності саме в контролюючих органах в сфері оподаткування, їхні норми конкретизують правовий статус державного службовця на локальному рівні.

З'ясовано, що чинне законодавство передбачає використання двох форм індивідуальних актів, як форм адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин: наказ (для рішень посадової особи) та протокол (для рішень колегіальних органів). Встановлено, що окремі рішення суб'єктів адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування не знайшли належної форми. Враховуючи адміністративно-правову природу державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування, запропоновано закріпити наказ як спосіб зовнішнього вираження індивідуальних рішень у державно-службових відносинах.

Доведено, що до юридично-значущих дій як форм адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин потрібно віднести: 1) утворення конкурсних, атестаційних та дисциплінарних комісій, комісій для перевірки фактів, які оскаржуються, державним службовцем, комісій з оцінювання, які утворюються для забезпечення об'єктивності, прозорості,

неупередженості під час оцінювання, розгляду письмових заяв (скарг) державних службовців, розгляду спірних питань в органі державної влади щодо результатів оцінювання результатів службової діяльності; 2) ведення Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави, та Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення; 3) атестацію державних службовців; 4) оцінювання результатів службової діяльності державних службовців; 5) проведення службового розслідування.

Розділ 3 «Шляхи вдосконалення адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування» присвячено напрямам подальшого розвитку адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування.

Доведено, що при формуванні кадрового резерву для контролюючих органів в сфері оподаткування доцільно зберігати закритий тип освітньої підготовки претендентів на зайняття посад державної служби, що дозволить готувати фахівців, які володіють знаннями, уміннями, компетенціями, необхідними для ефективного виконання державним службовцем завдань, покладених на контролюючі органи в сфері оподаткування у найкоротший термін.

Внесено пропозиції щодо вдосконалення процедур оцінки службової діяльності державного службовця як основи їх стабільного розвитку.

Встановлено, що значний вплив на охорону державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування справляє дисциплінарна відповідальність, правове підґрунтя якої має певні недоліки. Запропоновано, передбачити можливість застосовувати попередження про неповну службу відповідність лише за результатами оцінювання службової діяльності, що дозволить зберегти послідовність накладення дисциплінарних стягнень від більш м'якого до більш суворого, а також створити прозорий механізм відповідальності державного службовця за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників.

Зауважено, що, незважаючи на значне оновлення законодавчого базису державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування, залишається не вирішеним ряд питань, у тому числі щодо забезпечення балансу між прозорим вступом на державну службу та її професіоналізацією, запровадження європейських принципів та міжнародних стандартів державної служби, закріплення підстав та процедур відповідальності державного службовця.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукового завдання, що полягає у визначенні сутності та особливостей адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у

контролюючих органах в сфері оподаткування. У результаті проведеного дослідження сформульовано висновки, пропозиції і рекомендації, спрямовані на досягнення поставленої мети. Основні з них такі:

1. Наукова думка щодо сутності і змісту державно-службових відносин та їх адміністративно-правового регулювання пройшла такі етапи становлення і розвитку: 1) дореволюційний період (кінець XIX – початок XX ст.) – відбулося формування вчення про державного службовця та державну службу у юридичній науці; 2) радянський період (20 – 90 рр. XX ст.) – характеризується регресом. У цей період виник спір про правову природу відносин державної служби (приватну чи публічну), який, з одного боку, стримував дослідження інших аспектів державної служби, а з іншого – призвів до активних пошуків у напрямі диференціації та класифікації державно-службових відносин; 3) період незалежності України (90-і рр. – теперішній час) – сформовано уявлення про державну службу як комплексний інститут, який регулюється нормами як публічного, так і приватного права, що дає можливість визначити той сегмент державно-службових відносин, який потребує адміністративно-правового регулювання.

2. Державно-службові відносини у контролюючих органах в сфері оподаткування – це врегульовані здебільшого нормами адміністративного права суспільні відносини, що складаються між державним службовцем та контролюючим органом, а також державним службовцем та іншими органами виконавчої влади з приводу організації і функціонування державної служби у таких органах.

3. Класифікацію державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування доцільно проводити за кількома критеріями: 1) за об'єктом: відносини, пов'язані з організацією державної служби; відносини, які виникають у процесі практичного здійснення державної служби; 2) за колом учасників: ті, що складаються у середині контролюючих органів в сфері оподаткування; ті, що складаються між посадовими особами контролюючих органів та іншими органами виконавчої влади; 3) за зв'язком між учасниками державно-службових відносин: субординаційні; координаційні; реординаційні.

4. Адміністративно-правове регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування являє собою цілеспрямований вплив норм адміністративного права, закріплених у нормативних актах різної юридичної сили, на регулятивні та охоронні державно-службові відносини з метою їх упорядкування, охорони і розвитку внаслідок застосування переважно імперативних засобів правового впливу уповноваженими державними інституціями із залученням інститутів громадянського суспільства.

5. До суб'єктів адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування доцільно відносити спеціально утворені, зовнішньо відокремлені органи державної влади, керівників, зокрема й спеціально уповноважені підрозділи з питань управління персоналом, а також забезпечення внутрішньої безпеки у контролюючих органах у сфері оподаткування, які взаємодіють між собою та між якими розподілені

певні функції та завдання адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування.

6. Співвідношення приписів, заборон і дозволів визначається суб'єктами адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування і закріплюється у відповідних формах.

7. До форм адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин необхідно відносити: нормативні та індивідуальні акти управління та юридично-значущі дії. Використання адміністративного договору як форми адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування, враховуючи відсутність припису щодо його використання у законодавчих актах, нині не можливе. Проте це, не означає, що дослідження договірної форми регулювання державно-службових відносин втратили актуальність. Службовий контракт як форма регулювання державно-службових відносин може бути використана при строковому призначенні особи на посаду на період відсутності державного службовця.

8. Засобами адміністративного права можуть бути вирішені такі проблемні аспекти правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування: 1) закріплення підстав виникнення державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування, забезпечення рівного доступу громадян до державної служби та визначення вимог до посад державної служби; 2) нормативного забезпечення зміни та припинення державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування, їхнього розвитку згідно з міжнародними стандартами та нормами ЄС; 3) їхньої охорони, завдяки створенню чіткого і прозорого механізму відповідальності державних службовців за порушення вимог законодавства, невиконання чи неналежне виконання своїх обов'язків, запобігання проявам корупції.

9. Сформульовано конкретні пропозиції до чинного законодавства, в тому числі:

З метою уточнення компетенції суб'єктів адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин:

– доповнити частину 1 статті 17 Закону України «Про державну службу» пунктом 3-1 такого змісту: «3-1 в територіальних органах міністерств, центральних органів виконавчої влади – керівник відповідного територіального органу».

З метою вдосконалення персонального складу дисциплінарних комісій у контролюючих органах в сфері оподаткування:

– викласти частину 3 статті 69 Закону України «Про державну службу» у такій редакції: «3. Дисциплінарна комісія діє у складі не менше шести членів. До складу дисциплінарної комісії включаються державні службовці державного органу, в тому числі служби управління персоналом, уповноваженого підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції, представники виборного органу

первинної профспілкової організації з-поміж державних службовців, а в разі відсутності профспілкової організації – представники державних службовців, обрані на загальних зборах (конференції) державних службовців державного органу, а також можуть включатися представники громадських об'єднань, які мають досвід роботи у сфері державного управління, державної служби або за юридичним фахом».

З метою вдосконалення форм адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування:

– доповнити статтю 341 ПК України частиною 2 такого змісту: «Рішення з питань проходження служби в контролюючих органах у сфері оподаткування оформлюються письмовими наказами».

З метою вдосконалення щорічної оцінки службової діяльності:

– доповнити статтю 44 Закону України «Про державну службу» частиною 5-1 такого змісту: «Підставою для виставлення негативної оцінки є наявність акта наказ про накладення дисциплінарного стягнення, постанови по справі про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією».

З метою вдосконалення юридичних підстав адміністративної відповідальності за порушення, пов'язані з корупцією:

– доповнити Главу 13-А КУпАП статтею 172-9-2 «Використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб»;

– виключити пункт 7 частини 2 статті 65 «Підстави для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності» Закону України «Про державну службу».

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Сімонова І.П. Форми адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування / І.П. Сімонова // Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. – 2016. – № 2. – С. 122 – 126.

2. Сімонова І.П. Методи адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування: поняття та зміст / І.П. Сімонова // Прикарпатський юридичний вісник. – 2016. – № 1(10). – С. 185 – 190.

3. Сімонова І.П. Державно-службові відносини в контролюючих органах у сфері оподаткування: поняття та ознаки / І.П. Сімонова // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2016. – № 37. – С. 20 – 23. – (Серія «Право»).

4. Сімонова І.П. Адміністративно-правове регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах у сфері оподаткування / І.П. Сімонова // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2016. – № 1. – Том 3. – С. 84– 87. – (Серія «Юридичні науки»).

5. Симонова И.П. Субъекты административно-правового регулирования государственно-служебных отношений в контексте новелизации законодательства о государственной службе / И.П. Симонова // *Legeasi Viata* («Закон и жизнь»). – 2016. – № 5. – С. 75–79.

6. Симонова І.П. Застосування дистанційних освітніх технологій у системі підвищення кваліфікації державних службовців / І.П. Симонова, О.Ю. Лепеха// Підготовка фахівців у галузі знань «Державне управління»: вимоги до змісту та відповідність сучасним викликам: матеріали щоріч. наук. - практ. конф. за міжн. участю (Київ, 6 – 7 листопада 2014 р.) – С. 162 – 163.

7. Симонова І.П. Проблеми адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин в контролюючих органах в сфері оподаткування / І.П. Симонова // Сучасні правові системи світу в умовах глобалізації: реалії та перспективи: матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 11 – 12 березня 2016 року). – С. 107 – 109.

АНОТАЦІЯ

Симонова І.П. Адміністративно-правове регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Університет державної фіскальної служби України. – Ірпінь, 2017.

Дисертацію присвячено дослідженню змісту адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування. Досліджено генезу наукових поглядів на сутність і зміст державно-службових відносин та їх адміністративно-правове регулювання. Сформульовано поняття та вдосконалено класифікацію державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування. Визначено зміст категорії адміністративно-правового регулювання та уточнено її елементи з урахуванням особливостей державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування.

Встановлено коло суб'єктів, уповноважених на здійснення адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування, охарактеризовано їх правовий статус під час виконання завдань і функцій щодо формування, охорони і розвитку державно-службових відносин. Визначено методи адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування. Розглянуто форми адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування. Виокремлено напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування.

Ключові слова: державно-службові відносини, контролюючі органи в сфері оподаткування, суб'єкти адміністративно-правового регулювання, методи адміністративно-правового регулювання, форми адміністративно-правового регулювання.

АННОТАЦІЯ

Симонова І.П. Адміністративно-правове регулювання державно-службових відносин в контролюючих органах в сфері оподаткування. – На правах рукопису.

Дисертація на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Университет государственной фискальной службы Украины. – Ирпень, 2017.

Дисертація посвящена дослідженню змісту державно-службових відносин в контролюючих органах в сфері оподаткування.

Досліджено генезис наукових поглядів на сутність і зміст державно-службових відносин і їх адміністративно-правове регулювання. Сформульовано поняття і удосконалено класифікація державно-службових відносин в контролюючих органах в сфері оподаткування в Україні. Вказано, що адміністративно-правовому регулюванню підлягають не всі державно-службові відносини в контролюючих органах в сфері оподаткування, а тільки ті, об'єктом яких є організація і функціонування державної служби в контролюючих органах в сфері оподаткування, забезпечення стабільності і законності діяльності державного службовця.

Визначено зміст категорії адміністративно-правового регулювання і уточнені такі її елементи, як предмет, мета, завдання, функції і принципи з урахуванням особливостей державно-службових відносин в контролюючих органах в сфері оподаткування.

Встановлено коло суб'єктів, уповноважених законом на виконання завдань і функцій адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин в контролюючих органах в сфері оподаткування, дана характеристика їх правового статусу в час виконання завдань і функцій по формуванню, захисту і розвитку державно-службових відносин. Встановлено методи адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин в контролюючих органах в сфері оподаткування. Розглянуто форми адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин в контролюючих органах в сфері оподаткування, і сформульовано пропозиції по їх удосконаленню.

Визначено, що нормативні акти як форми адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин в контролюючих органах в сфері оподаткування цілком природно розділяти на: загальні і ведомствених. Загальні акти спрямовані на підзаконне нормативне

регулирование государственно-служебных отношений в целом, безотносительно к конкретному органу публичной администрации, их нормы являются обязательными для всех без исключения государственных служащих. Ведомственные акты определяют правила служебной деятельности именно в контролирующих органах в сфере налогообложения, их нормы конкретизируют правовой статус государственного служащего на локальном уровне.

Установлено, что значительное влияние на охрану государственно-служебных отношений в контролирующих органах в сфере налогообложения осуществляет дисциплинарная ответственность, правовая почва которой имеет определенные недостатки. Предложено, предусмотреть возможность применять предупреждение о неполном служебном соответствии лишь по результатам оценивания служебной деятельности, которая позволит сохранить последовательность наложения дисциплинарных взысканий от более мягкого к более суровому. Также, создать прозрачный механизм ответственности государственного служащего за невыполнение или неподобающее выполнение должностных обязанностей, актов органов государственной власти, приказов (распоряжений) и поручений руководителей.

Выделены направления развития административно-правового регулирования государственно-служебных отношений в контролирующих органах в сфере налогообложения.

Ключевые слова: *государственно-служебные отношения, контролирующие органы в сфере налогообложения, субъекты административно-правового регулирования, методы административно-правового регулирования, формы административно-правового регулирования.*

SUMMARY

Simonova I.P. Administrative-legal regulation of public-service relations in the regulatory authorities in the field of taxation. – Manuscript.

Thesis for a candidate's degree by specialty 12.00.07 – administrative law and procedure; financial law; informational law. –University of State Fiscal Service of Ukraine. – Irpin, 2017.

Thesis deals with the content of the administrative and legal regulation of public-service relations with regulatory authorities in the field of taxation. Investigated genesis of scientific views on the nature and content of public-service relations and their administrative and legal regulation. The concept of classification and improved public-relations official regulatory bodies in the field of taxation. The content categories of administrative regulation and specified its elements to the specific public-service relations with regulatory authorities in the field of taxation.

Established circle of entities authorized to conduct administrative-legal regulation regulation of public-service relations in the regulatory authorities in the field of taxation, described their legal status while performing tasks and functions related to the formation, protection and development of public-service relations. Defined methods of administrative-legal regulation of public-service relations with regulatory authorities in the field of taxation. Considered forms of administrative and

legal regulation of public-service relations with regulatory authorities in the field of taxation. Thesis there is determined areas of improvement of administrative and legal regulation of public-service relations with regulatory authorities in the field of taxation.

Keywords: *public-service relationship, regulatory authorities in the field of taxation, subjects of administrative-legal regulation, methods of administrative-legal regulation, forms of administrative-legal regulation.*

Підписано до друку 03.01.2017 року. Формат 60x84/16

Папір офісний. Друк офсетний.

Друк.арк. 0,9. Тираж 100 прим.

Зам № _____

Видруковано в Університеті державної фіскальної служби України.
08201, Київська область, м. Ірпінь, вул. Університетська, 31