

УДК 342.9

**А. М. ЧОРНА,**

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри правового забезпечення господарської діяльності

факультету права та масових комунікацій

Харківського національного університету внутрішніх справ

## ДО ПРОБЛЕМИ СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ «ЗАВДАННЯ» ТА «ФУНКЦІЇ» ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Проаналізовано наукові підходи вчених до трактування таких понять, як «завдання» та «функції». З метою з'ясування співвідношення понять «завдання» та «функції» Державної фіскальної служби України охарактеризовано наукові підходи до співвідношення завдань та функцій інших державних органів. Надано власне трактування співвідношення понять «завдання» та «функції». Названо основні завдання та функції Державної фіскальної служби.

**Ключові слова:** завдання, функції, співвідношення, Державна фіскальна служба України, органи виконавчої влади.

Chorna, A.M. (2015), "To the problem of correlation between the concepts of «tasks» and «functions» of the State Fiscal Service of Ukraine" ["Do problemy spivvidnoshennia poniat «zavdannia» ta «funkttsii» Derzhavnoi fiskalnoi sluzhby Ukrainy"], *Pravo i Bezpeka*, No. 2, pp. 75–80.

**Постановка проблеми.** Чітке визначення завдань та функцій будь-якого державного органу, в тому числі й Державної фіскальної служби України (ДФС), є запорукою ефективної їх діяльності. В умовах реформування органів виконавчої влади питання зазначення завдань та функцій органів виконавчої влади набуває ще більшої гостроти. Варто відзначити, що навіть швидке прийняття Положення про Державну фіскальну службу України [1], в якому визначено основні напрямки та засади її діяльності, не дозволило у повному обсязі окреслити всі завдання та функції ДФС, а також визначити їх співвідношення.

**Стан дослідження.** Питанням співвідношення понять «завдання» та «функції» окремих органів виконавчої влади присвячено низку праць таких учених, як: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Л. Р. Біла, В. Л. Грохольський, М. В. Макарейко, Е. А. Котельнікова, А. Т. Комзюк, І. А. Семенцова, М. Б. Смоленський, І. П. Голосніченко, Ю. А. Тихомиров, М. М. Тищенко, С. В. Ківалов, О. І. Остапенко та інші. Проте аналіз наукової літератури у вказаному напрямі засвідчує факт відсутності теоретичних положень і методичних рекомендацій щодо співвідношення понять «завдання» та «функції». Наведені обставини визначають актуальність цієї статті, метою якої є сформулювати співвідношення понять «завдання» та «функції» Державної фіскальної служби України.

**Виклад основного матеріалу.** В науковому світі існує концепція ототожнення споріднених термінів «завдання» та «функція». Як приклад, на переконання французького ученого Р. Дра-

го, під завданням доцільно розуміти процес виконання всього, реалізація чого забезпечується ним чи повинна забезпечуватися. Тоді як функція – це залежність між завданнями та компетенцією як правовою категорією [2, с. 60]. На наш погляд, співвідношення такого роду понять як єдине ціле або ж однотипне соціально-правове явище дещо розмиває межі їх сприйняття саме в практичному аспекті діяльності окремо взятих органів державної влади за різними напрямками. Не є винятком і сектор забезпечення прав суб'єктів господарювання у сфері оподаткування.

З метою спростування наведеної вище концепції пропонуємо розпочати виклад основних положень статті з висвітлення набору завдань і похідних від них функцій окремо взятих органів державної влади, суб'єктів господарювання всіх організаційно-правових форм, які провадять свою професійну діяльність у різного роду сферах виникнення суспільних відносин, адже теоретичних напрацювань у сфері співвідношення завдань і функцій саме ДФС на сьогодні немає.

Так, говорячи про адміністративну діяльність центральних органів виконавчої влади у сфері реалізації державної митної політики, Д. В. Приймаченко в її зміст вмістив такі основоположні завдання:

- 1) захист національних інтересів та єдності митної території держави;
- 2) участь у формуванні митної політики держави;
- 3) дотримання митного законодавства України та контроль за ним;

4) організація та здійснення митних процедур, їх уніфікація й удосконалення з урахуванням пріоритетів розвитку вітчизняної економіки;

5) сприяння реалізації права на переміщення товарів, предметів і транспортних засобів через митний кордон України;

6) оптимізація діяльності компетентних органів і розвиток митної інфраструктури;

7) участь України в міжнародному співробітництві з питань митної діяльності [3, с. 138–139].

З цього приводу варто погодитися з позицією О. М. Козиріна, який у своїх наукових працях виокремив сукупність взаємопов'язаних функцій органів, що реалізують державну митну політику, яка зосереджена в таких складових елементах, як:

1) діяльність у сфері митної політики;

2) діяльність щодо керівництва відповідними органами;

3) діяльність щодо питань стягнення митних платежів;

4) діяльність щодо питань митного контролю;

5) діяльність щодо питань валютного контролю;

6) правоохоронна діяльність;

7) діяльність щодо застосування митного законодавства і дотримання законності в митній сфері;

8) діяльність щодо питань інформування та консультування;

9) діяльність у сфері митної статистики;

10) участь у міжнародному співробітництві в галузі митної справи;

11) розвиток матеріально-технічної бази відповідних органів;

12) сприяння розвитку зовнішньоекономічних зв'язків;

13) кадрове забезпечення митної справи [4, с. 42–43].

Ми можемо помітити чітку залежність фактичної діяльності митних органів на території України від очікуваного результату в майбутньому. Це свідчить про необхідність формування цілого спектра функцій, притаманних тому чи іншому суб'єкту владних повноважень, за відношенням до безпосередньої мети становлення (заснування) такого. А тому первинним соціально-правовим явищем виступатиме саме конкретне завдання або їх сукупність, тоді як вторинним – так звані «цілеспрямовані» функції.

Розглянемо теоретичні позиції вчених щодо співвідношення завдань та функцій Державної прикордонної служби України. Так, приділяючи значну увагу дослідженню питання встановлення особливостей адміністративної діяльності Державної прикордонної служби Б. С. Мар-

ченко сформував наведене нижче коло завдань, які стоять перед центральним органом виконавчої влади, що розглядається, а саме:

1) недопущення спроб насильницького захоплення території України та зміни належності, будь-якого насильницького використання чи нанесення шкоди цій території;

2) припинення будь-яких спроб незаконної зміни лінії проходження державного кордону на місцевості (на суші, воді), позначеного прикордонними знаками;

3) недопущення перетинання лінії державного кордону без дозволу компетентних органів чи поза встановленими правилами;

4) протидія протиправній (розвідувально-підривній) діяльності спеціальних служб іноземних держав, запобігання нанесенню шкоди політичним, економічним, воєнним та іншим інтересам держави в прикордонному просторі;

5) забезпечення виконання законів, нормативно-правових актів органів державної влади з прикордонних питань на державному кордоні [5, с. 62].

Основними ж функціями Державної прикордонної служби України, що закріплені саме на законодавчому рівні, є:

1) охорона державного кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах з метою недопущення незаконної зміни проходження його лінії, забезпечення дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму;

2) участь у здійсненні державної охорони місць постійного та тимчасового перебування Президента України й посадових осіб, визначених у законі України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб»;

3) охорона суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні та контроль за реалізацією прав і виконанням зобов'язань у цій зоні інших держав, українських та іноземних юридичних і фізичних осіб, міжнародних організацій;

4) участь у боротьбі з організованою злочинністю та протидія незаконній міграції на державному кордоні України та в межах контрольованих прикордонних районів тощо [6].

Тобто знову ж завдання є більш ширшою науковою категорією, ніж функція. Остання являє собою своєрідний спосіб – набір упорядкованих прийомів та операцій посадових і службових осіб у сфері забезпечення цілісності та режиму перетину державного кордону України. Можна припустити, що адміністративна діяльність окремо взятого суб'єкта владних повноважень в

її широкому розумінні є втіленням першочергових і невідкладних завдань, основної цілі, а у вузькому – сукупність людських ресурсів, заходів та засобів щодо досягнення такої мети.

У свою чергу, Н. О. Зезека, досліджуючи на монографічному рівні адміністративно-правовий статус державної служби зайнятості України, визначила певні завдання, що нерозривно пов'язані з діяльністю зазначеного вище центрального органу виконавчої влади:

1) захист прав, свобод і законних інтересів громадян;

2) охорона конституційного ладу України; створення та забезпечення умов для розвитку громадянського суспільства, політичного та соціального партнерства;

3) формування суспільно-політичних і правових умов для практичного досягнення цілей і здійснення завдань та функцій органів державної влади й місцевого самоврядування;

4) забезпечення ефективного функціонування механізму держави та державного апарату;

5) комплектування персоналу органів державної влади висококваліфікованими фахівцями, здатними професійно виконувати свої посадові обов'язки;

6) удосконалення умов професійної діяльності державних службовців;

7) забезпечення дії принципу прозорості в діяльності державних службовців і державного апарату, дотримання законності, викоренення бюрократизму, протекціонізму, корупції та інших негативних явищ у державній службі;

8) забезпечення належного функціонування системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців;

9) створення соціальних, інформаційних, матеріально-фінансових та інших умов, необхідних для діяльності персоналу органів державної влади й місцевого самоврядування, зокрема, створення та підтримання сприятливих міжособистісних відносин, які б забезпечували розвиток позитивних особистих якостей працівників, їхніх здібностей та ефективність управлінської праці;

10) удосконалення порядку добору кадрів, просування по службі, проведення атестацій, присвоєння рангів, стимулювання до сумлінної праці та відповідальності тощо [7, с. 79–80].

Що ж до функцій зазначеного суб'єкта владних повноважень, беручи за основу перераховані вище завдання, а також проаналізувавши Положення про державну службу зайнятості, затверджені наказом Міністерства соціальної політики України від 20 січня 2015 р. № 41 [8], ми виокремили такі напрями діяльності:

1) розробка та внесення пропозицій щодо вдосконалення норм чинного законодавства в зазначеній сфері суспільного життя, які б торкалися не лише практичного аспекту діяльності структурних підрозділів Державної служби зайнятості України в областях або на місці, але й науково обґрунтованого методичного забезпечення їх правильного функціонування;

2) моніторинг стану працевлаштування окремих категорій осіб на території нашої країни (іноземців, переселенців з тимчасово окупованих регіонів (зони проведення антитерористичної операції), інвалідів та ін.) з метою реалізації відповідних заходів координаційного (спрямовуючого) характеру з цього приводу;

3) міжнародне співробітництво з відомчими представництвами іноземних країн у частині залучення провідних спеціалістів до вдосконалення вітчизняної системи державного управління у сфері зайнятості населення та соціальної політики, а також впровадження позитивного зарубіжного досвіду в частині оптимізації закладів (установ, організацій) центрального органу виконавчої влади у цій сфері;

4) систематичне оновлення (внесення змін) переліку суб'єктів господарювання, які надають послуги з посередництва у працевлаштуванні, та суб'єктів господарювання, які здійснюють наймання працівників для подальшого виконання ними роботи в Україні в інших роботодавців шляхом аналізу даних, отриманих від Державної реєстраційної служби України (зараз – Департаменту державної реєстрації Міністерства юстиції України) з Єдиного державного реєстру юридичних осіб і фізичних осіб – підприємців про реєстрацію припинення посередника, а також у випадку анулювання дозволу та (або) ліцензії, які надають право на провадження відповідного виду господарської діяльності [9];

5) інформаційно-аналітичне забезпечення правильного функціонування цілісної системи державних органів за вказаним спрямуванням щодо профорієнтаційної роботи службових осіб; підвищення кваліфікації (підготовки, перепідготовки) фахівців, які володіють спеціальними знаннями за вказаним напрямом; соціально-демографічних показників безробітних осіб тощо.

Наведені вище обставини підтверджують нашу позицію щодо вміщення завдань органів державної влади в самостійний елемент їх системи, в той час як функції таких є частиною відзначеного соціально-правового утворення, похідними від так званої «цілої» перемінної.

Таким самим чином ми пропонуємо до завдань Державної фіскальної служби України

щодо забезпечення прав суб'єктів підприємницької діяльності у сфері оподаткування віднести такі:

1) надання правової допомоги окремим категоріям суб'єктів господарської діяльності;

2) виявлення, фіксація, вилучення та збереження матеріальних й ідеальних слідів злочинів, пов'язаних з посяганням на законні права та інтереси фізичних та юридичних осіб у сфері оподаткування;

3) розробка пропозицій щодо вдосконалення механізму створення сприятливих умов для розвитку та процвітання підприємництва на території України;

4) впровадження у процес функціонування закладів, установ, організацій сфери управління ДФС дієвих науково обґрунтованих практичних рекомендацій і теоретичних положень щодо особливостей ініціації спрощеної процедури оподаткування та (або) застосування податкових пільг;

5) міжнародне співробітництво з відомчими організаціями іноземних країн в частині попередження та запобігання випадкам неправомірного посягання на свободи суб'єктів господарської діяльності у відзначеному секторі суспільного життя;

6) співпраця з іншими органами державної влади за різними напрямками щодо отримання фактичних даних про економічні показники суб'єктів підприємництва за різними видами та формами фінансово-господарської звітності та бухгалтерського обліку;

7) надання офіційними представниками ДФС та її територіальних органів фізичним та юридичним особам узагальнюючої податкової консультації з приводу застосування визначених на законодавчому рівні пільг податкового характеру за відношенням до товарів чи послуг, що виробляються або надаються останніми відповідно.

У свою чергу, функціями, що притаманні Державній фіскальній службі України, її територіальним органам та підпорядкованим закладам (установам чи організаціям), є:

1) сервісні функції, що полягають у наданні уповноваженими особами суб'єктів владних повноважень у сфері оподаткування фізичним та юридичним особам різного роду адміністративних послуг, а саме:

а) видача ліцензій за окремими видами господарської діяльності (роздрібна торгівля спиртними напоями, роздрібна торгівля виробами з тютюну, виробництво етилового (коньячного або плодового) спирту, виробництво алкогольних напоїв, виробництво тютюнових виробів,

оптова торгівля спиртними напоями, оптова торгівля виробами з тютюну і т. п.);

б) видача довідок за різними показниками (щодо відсутності заборгованостей за обов'язковими платежами до державної казни, про сплату особою – нерезидентом України податку на доходи за звітний період тощо);

2) методологічні функції. Не менш важливе значення вміщується в процес розробки матеріалів для та безпосередньо надання узагальнюючих податкових консультацій фізичним та юридичним особам. Так, наприклад, інформація в предметній формі консультативного характеру щодо окремих питань відображення в податковому обліку з податку на прибуток підприємств операцій з цінними паперами надає роз'яснення з приводу:

а) формули компенсації збитків під час проведення суб'єктами підприємницької діяльності операцій з цінними паперами, що перебувають в обігу на фондовій біржі, за рахунок поступового зменшення загальної суми від таких фінансових операцій у подальших податкових періодах;

б) встановлення моменту перебігу податкового (звітного) періоду за окремими категоріями операцій з цінними паперами, що перебувають або не перебувають в обігу на фондовій біржі;

в) виокремлення відмінних ознак цінних паперів з метою їх правильного віднесення до того чи іншого типу фінансової операції, а значить, правильного відображення у звітній документації за відповідний податковий період тощо;

3) правоохоронні функції. По-перше, йдеться про створення сприятливих умов для розвитку та процвітання підприємницької діяльності на території України саме щодо захисту від недобросовісної конкуренції. Зазначений процес забезпечується шляхом проведення згаджених з іншими правоохоронними органами заходів негласного характеру, що спрямовані на виявлення фактів незаконного переміщення готової товарної продукції (лікарських засобів, приладів медичного призначення, алкогольних напоїв, тютюнових виробів та ін.), сировини (етилового спирту, наркотичних засобів, їх аналогів та прекурсорів та ін.) через митний кордон нашої держави. Вказані незаконні дії з боку фізичних або юридичних осіб можуть виявлятися в досягненні неправомірних переваг у конкуренції, що зменшують прибуток за звітний період так званих добросовісних суб'єктів господарювання.

По-друге, мається на увазі процес співпраці з органами досудового розслідування в частині

встановлення всіх обставин вчинення злочинів, пов'язаних з прийняттям пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (групою службових осіб) територіальних органів ДФС із метою відновлення порушених прав суб'єктів підприємницької діяльності у сфері оподаткування. Неправомірні дії з боку правомочних осіб зазначеної категорії можуть виявлятися у відмові в наданні ліцензії на роздрібну торгівлю тютюновими виробами або ж відтягуванні (порушенні) процесуальних строків надання такої, чим прямо зазіхають на інтереси замовника цієї адміністративної послуги – суб'єкта податкових правовідносин;

4) комунікаційні функції. Йдеться про функціонування структурного підрозділу апарату Державної фіскальної служби України – Департаменту комунікацій, що полягає не лише в популяризації та просуванні особливостей надання адміністративних послуг державними податковими інспекціями, управліннями ДФС в областях, митницями, науково-дослідними установами, навчальними закладами в засобах масової

інформації з метою донесення кінцевої продукції до споживача (окремої категорії осіб – учасників податкових правовідносин), але й розміщенні на офіційних веб-сторінках, порталах суб'єктів владних повноважень у сфері оподаткування електронних форм документів щодо:

- екологічного податку;
- податку на прибуток підприємства;
- рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів;
- плати за землю для фізичних та юридичних осіб тощо.

Такого роду електронні ресурси дозволяють спростити сам процедурний режим зіставлення (заповнення) тих чи інших документів податкової звітності суб'єктами підприємництва в частині економії часу та створення дієвого механізму формування єдиної бази даних за вказаним напрямом. Це невід'ємне право суб'єкта підприємницької діяльності у сфері оподаткування на безоплатне отримання в контролюючих органах, в тому числі і через мережу Інтернет, інформації про податки та збори тощо.

#### Список використаних джерел

1. Про Державну фіскальну службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 № 236 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-p>.
2. Драго Р. Административная наука / Р. Драго ; пер. с франц. Л. Энтина ; [под ред. и послесл. Б. М. Лазарева]. – М. : Прогресс, 1982. – 245 с.
3. Приймаченко Д. В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Приймаченко Дмитро Володимирович. – Дніпропетровськ, 2007. – 477 с.
4. Постатейный комментарий к Таможенному кодексу Российской Федерации / под ред. проф. А. Н. Козырина. – М. : Статут, 2001. – 1150 с.
5. Марченко Б. М. Адміністративна діяльність Державної прикордонної служби України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Марченко Борис Миколайович. – Дніпропетровськ, 2009. – 220 с.
6. Про Державну прикордонну службу України : закон України від 03.04.2003 № 661-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 27. – Ст. 208.
7. Зезека Н. О. Адміністративно-правовий статус Державної служби зайнятості України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Наталія Олексіївна Зезека. – Київ, 2009. – 279 с.
8. Про затвердження Положення про державну службу зайнятості : наказ М-ва соц. політики України від 20.01.2015 № 41 [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0141-15>.
9. Про затвердження Порядку формування та ведення переліку суб'єктів господарювання, які надають послуги з посередництва у працевлаштуванні, та суб'єктів господарювання, які здійснюють наймання працівників для подальшого виконання ними роботи в Україні в інших роботодавців : постанова Кабінету Міністрів України від 05.06.2013 № 400 // Урядовий кур'єр. – 13.06.2013. – № 105.

*Надійшла до редколегії 17.07.2015*

#### **ЧЕРНАЯ А. Н. К ПРОБЛЕМЕ СООТНОШЕНИЯ ПОНЯТИЙ «ЗАДАЧИ» И «ФУНКЦИИ» ГОСУДАРСТВЕННОЙ ФИСКАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ**

Проанализированы научные подходы ученых к трактовке таких понятий как «задачи» и «функции». С целью выяснения соотношения понятий «задачи» и «функции» Государственной фискальной службы Украины охарактеризованы научные подходы к соотношению задач и функций других государственных органов. Предоставлено собственную трактовку соотношения понятий «задачи» и «функции». Названы основные задачи и функции Государственной фискальной службы.

**Ключевые слова:** задачи, функции, соотношение, Государственная фискальная служба Украины, органы исполнительной власти.

**CHORNA A. M. TO THE PROBLEM OF CORRELATION BETWEEN THE CONCEPTS OF «TASKS» AND «FUNCTIONS» OF THE STATE FISCAL SERVICE OF UKRAINE**

It is emphasized that a clear definition of tasks and functions of any state body, including the State Fiscal Service of Ukraine (hereinafter referred to as – SFS), is the pledge of their effective activities, especially in terms of the reform of the executive branch.

Scientific approaches of the scholars to the interpretation of such notions as «tasks» and «functions» are analyzed. In order to clarify the correlation between the concepts «tasks» and «functions» of the SFS the author has characterized scientific approaches to the correlation between tasks and functions of other state bodies. It is proved that task is a broader scientific category than function. Own interpretation of the correlation between the concepts «tasks» and «functions» is provided. The basic tasks and functions of the SFS are named.

The tasks of the State Fiscal Service of Ukraine on guaranteeing the rights of entrepreneurs in the field of taxation include: 1) provision of legal assistance to certain categories of subjects of economic activity; 2) detection, fixation, seizure and preservation of material and ideal traces of crimes related to infringement of legitimate rights and interests of individuals and legal entities in the field of taxation; 3) development of propositions for improving the mechanism of creating favorable conditions for the development and prosperity of entrepreneurship in Ukraine; 4) implementation effective scientifically based practical recommendations and theoretical provisions on the specifics of initiation of simplified taxation and (or) use of tax benefits in the process of functioning of establishments, institutions, organizations of the sphere of management of the SFS.

The functions inherent to the State Fiscal Service of Ukraine, its territorial bodies and subordinate establishments (institutions or organizations) include: 1) service functions – to provide various kinds of administrative services by authorized officers of government agencies in the field of taxation to individuals and legal entities; 2) methodological functions; 3) law enforcement functions; 4) communication functions.

Indicated tasks and functions are briefly analyzed; and their correlation is revealed.

**Keywords:** *tasks, functions, correlation, State Fiscal Service of Ukraine, executive authorities.*

---