

УДК 342.9+34.08

**Юлія Мельник,**

аспірант кафедри адміністративного права та процесу та митної безпеки  
Університету державної фіскальної служби України,  
начальник відділу науково-дослідної роботи управління стратегічного розвитку  
Департаменту стратегічного розвитку та міжнародного співробітництва  
Державної фіскальної служби України

## ФОРМИ УПРАВЛІННЯ КАДРОВОЮ ПОЛІТИКОЮ В СИСТЕМІ КОНТРОЛЮЮЧИХ ОРГАНІВ У ПОДАТКОВІЙ ТА МИТНІЙ СФЕРАХ

*Статтю присвячено дослідженню форм управління кадровою політикою в системі контролюючих органів у податковій та митній сферах, їх критеріїв класифікації та особливостей, виявлено проблемних питань практичної реалізації різних форм адміністративно-правового регулювання управління кадровою політикою в органах доходів і зборів та шляхів їх вирішення.*

**Ключові слова:** адміністративно-правове регулювання, форми управління, кадрова політика, контролюючі органи, правовий акт управління, відомчий акт, нормативні акти управління, адміністративно-правові відносини, управління кадровою політикою.

Нагальною потребою сьогодні є реформування державного апарату з метою підвищення якості його роботи, перегляд функцій, процедур і форм управління між державними органами, підвищення ефективності державного управління, зокрема, у сфері управління людськими ресурсами.

Повсякденна діяльність ДФС України пов'язана зі значною кількістю актів управління, що виявляються в різноманітних формах адміністративно-правового регулювання, які спрямовані на реалізацію функцій та завдань, що покладаються на ДФС України в тому числі й у сфері управління кадровою політикою.

Натепер відсутні єдині, загально визнані критерії класифікації форм адміністративно-правового регулювання управління кадровою політикою. Крім того, в ДФС готується ряд актів управління, правомірність видання яких необхідно додатково передбачити на законодавчому рівні. Саме тому вивчення особливостей практичної реалізації форм управління кадровою політикою в системі контролюючих органів у податковій та митній сферах в сучасних умовах та напрацювання пропозицій щодо їх удосконалення набуває особливої актуальності.

**Метою статті** є дослідження сутності та особливостей форм управління кадровою політикою, зокрема, в системі контролюючих органів у податковій та митній сферах, в тому числі їх класифікації.

**Огляд останніх досліджень і публікацій.** Теоретико-методологічну основу проведеного аналізу становлять роботи вчених, присвячені

проблемам визначення поняття форм адміністративно-правового регулювання діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб, дослідженню їх критеріїв класифікації та юридичних властивостей, загальній теорії управління: В.Б. Авер'янова, О.В. Антонова, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, М.П. Беяцького, І.Г. Бережнока, Ю.П. Битяка, Т.Є. Кагановської, С.О. Карташова, О.В. Крушельницької, В.Я. Малиновського, Б.В. Російського, С.М. Серьогіна, В.А. Співака, Ю.М. Старілова, Ю.Л. Титаренка та інших. Опрацювання робіт названих вчених дає можливість виокремити загальні риси форм управління, зокрема і в реалізації кадрової політики в системі контролюючих органів в податковій та митній сферах, виявити особливості їх правової природи та загальні критерії класифікації.

### **Викладення основного матеріалу.**

Науковці для визначення поняття форм адміністративно-правового регулювання діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб застосовують різні за обсягом, але майже ідентичні за змістом дефініції. Д.М. Бахрах, Б.В. Російський, Ю.М. Старілов вживають поняття «форми управління» як зовнішнього вираження змісту управління, меж управлінських дій, які вчиняються безпосередньо державними органами та органами місцевого самоврядування. Форма управління, на їхню думку, це певна частина управлінської діяльності органу, його структурних підрозділів та посадових осіб. Кожна форма управління містить у собі здійснення конкретними суб'єктами певних дій, які специфічно роз-

кривають зміст управлінської діяльності, власне управлінського впливу [2, с. 301].

О.О. Бандурка вказує, що під формою управління в державній податковій службі необхідно розуміти визначені в нормативно-правових актах способи зовнішнього оформлення змісту управлінської діяльності, це групи однорідних дій, за допомогою яких досягаються цілі управління [3, с. 188]. Форми адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах у податковій та митній сферах, їх перелік та можливість застосування конкретним суб'єктом адміністративно-правового регулювання визначається нормативно-правовими актами, що закріплюють правовий статус таких суб'єктів.

Ряд дослідників вживають термін «форми діяльності публічної адміністрації», проте його визначення збігається із сутністю зазначених понять. Під цим терміном вчені розуміють способи зовнішнього вираження діяльності суб'єктів публічної влади, зовнішньо виражену дію органів публічної адміністрації або їх посадових осіб, здійснену в межах їхньої компетенції для досягнення поставлених перед ними мети та завдань [11; 21; 25]. У галузевих дослідженнях були спроби відмежувати форми адміністративно-правового регулювання та правові форми, під якими здебільшого розуміють нормативно-правові акти різних видів, що їх приймають різні органи держави. Отже, форма адміністративно-правового регулювання – певне поєднання засобів впливу, об'єднаних загальним порядком їх застосування, на конкретні регульовані відносини. [7, с. 36–37]. Форма адміністративно-правового регулювання у контролюючих органах у податковій та митній сферах – це завжди зовнішнє вираження регулюючої дії норми адміністративного права на державно-службові відносини у цих сферах.

Отже, під поняттям «форма адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин», слід розуміти зовнішнє вираження змісту діяльності суб'єктів адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах у податковій та митній сферах, що здійснюється у встановлених законодавством межах та порядку з метою реалізації поставлених перед ними завдань з реалізації податкової та митної політики.

Натепер відсутні єдині, загально визнані критерії класифікації форм адміністративно-правового регулювання. У більшості джерел як базовий критерій використовують здатність форми викликати юридичні наслідки, за яким виділяють правові та неправові фор-

ми адміністративно-правового регулювання. Стосовно останніх погодимося з думкою тих вчених, які вважають термін «неправова форма управління» не зовсім коректним поняттям, оскільки воно несе у собі негативне смислове (зовнішнє) навантаження та може за певних обставин асоціюватися з такими категоріями, як «незаконна», «протизаконна» [4, с. 166; 10, с. 34; 16, с. 132].

До правових належать форми, використання яких спричиняє виникнення юридичних наслідків. Це, наприклад, прийняття нормативних та індивідуальних актів перебування правових норм, укладання адміністративних договорів, здійснення реєстраційних та інших юридично значущих дій. До організаційних належать форми, які безпосередньо юридичного значення не мають. Це, наприклад, проведення ревізії, наради, консультації тощо [17, с. 3–9]. Враховуючи те, що організаційні форми, які не призводять до юридичних наслідків, мають стати насамперед предметом дослідження науки державного управління, а адміністративне право має зосередити свої зусилля на правових формах, розглянемо їх види та особливості під час адміністративно-правового регулювання управління кадровою політикою в системі контролюючих органів у податковій та митній сферах.

Як правило, до правових форм адміністративно-правового регулювання відносять: видання правових актів управління (нормативного або індивідуального характеру); застосування норм права (видання ненормативних актів публічного адміністрування, актів застосування норм права); укладання адміністративних договорів; здійснення реєстраційних та інших юридично значущих дій. Правовий акт управління тягне за собою настання певних правових наслідків або спрямований на виникнення, зміну чи припинення конкретних правовідносин [12, с. 45]. На думку В.В. Стефанюка, зазначена група актів є головною нормативною передумовою організації ефективної управлінської роботи у відповідних органах управління [17, с. 5].

На думку В.Б. Авер'янова, правовий акт управління – це офіційно оформлений результат волевиявлення органів виконавчої влади (та інших суб'єктів державного управління), здійснюваний в односторонньому порядку з дотриманням встановленої процедури і спрямований на виникнення певних юридичних наслідків [1, с. 278]. За юридичними властивостями правові акти управління поділяються на нормативні, індивідуальні та змішані [1, с. 278]. Нормативні акти встановлюють загальні правила

поведінки, норми права. Вони регламентують однотипні суспільні відносини в певних галузях. Ці акти здебільшого призначені для довгострокового та багаторазового застосування. Нормативні акти управління державно-службовими відносинами доцільно поділяти за суб'єктом створення на: укази та розпорядження Президента України (наприклад, Указ Президента України від 01.02.2012 № 45/2012 «Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки, Розпорядження Президента України від 07.10.2017 №187/2017-рп «Про оголошення конкурсу на зайняття вакантних посад голів районних державних адміністрацій», постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України (наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України від 23.08.2017 № 640 «Про затвердження Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців», розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.12.2017 № 974-р «Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад», накази Нацдержслужби (наприклад, наказ Національного агентства з питань державної служби від 27.11.2017 № 236 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо визначення ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», накази та розпорядження ДФС (наприклад, наказ ДФС України від 07.06.2017 № 402 «Про утворення Конкурсної комісії» зі змінами та доповненнями, яким утворено комісію для проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби, призначення та звільнення з яких відповідно до законодавства здійснюється Головою ДФС, та затверджено її склад, а також відповідне Положення, яке регламентує порядок її роботи, наказ ДФС України від 10.05.2018 № 303 «Про внесення змін до Положення про систему підвищення рівня професійної компетентності посадових осіб органів ДФС», яким вносяться зміни до базового в системі підвищення рівня професійної компетентності посадових осіб органів ДФС, а саме відповідного Положення, що затверджене наказом ДФС України від 02.04.2015 № 236, шляхом його викладення в новій редакції. Цей документ не тільки містить низку оновлених норм, спрямованих на реалізацію Закону № 889-VIII, а й запроваджує новий підхід до підвищення кваліфі-

кації, а саме на основі реалізації права особи на академічну мобільність із використанням накопичувальної системи кредитів за результатами підвищення кваліфікації протягом року, на чому, до речі, наголошує вищезазначена Концепція реформування системи професійного навчання. Додатком до вищезазначеного положення є відповідні Методичні рекомендації, які встановлюють механізм застосування цієї системи в органах ДФС.

Особливим різновидом нормативних актів управління потрібно назвати акти-плани, що застосовуються для задоволення певних публічних інтересів визначенням комплексу необхідних для здійснення заходів на майбутній період, реалізація яких спричиняє (може спричинити) настання правових наслідків для приватних осіб [18, с. 6]. До вказаних актів можна віднести: План заходів щодо реалізації Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10.05.2018 № 342-р, який конкретизує заходи та виконавців положень зазначеної Концепції, реалізація яких упродовж 2018–2020 років дозволить створити оновлену сучасну, цілісну, мобільну та гнучку систему професійного навчання зазначених категорій осіб з розвинутою інфраструктурою та ефективним управлінням; План заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р «Деякі питання реформування державного управління України», яким визначаються завдання, заходи, відповідальні виконавці, індикатори та строки виконання цих заходів, спрямованих на формування ефективної системи державного управління, що відповідає принципам публічного адміністрування ЄС, яка здатна виробляти і реалізувати цілісну державну політику, націлену на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні і зовнішні виклики; надання якісних публічних послуг громадянам та забезпечення оптимального використання публічних фінансів; наказ ДФС від 10.10.2016 № 844 зі змінами і доповненнями «Про організацію роботи із виконання Плану заходів з реалізації стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки», яким визначено План заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки, здійснення яких закріплено за Державною фіскальною службою України тощо.

Аналізуючи нормативні акти управління державно-службовими відносинами, потрібно врахувати пропозицію В.В. Галунька, який розподіляє критерії для класифікації нормативних актів органів публічного адміністративного апарату на внутрішньоорганізаційні та зовнішні. Зовнішні акти в будь-яких аспектах виходять за відомчі межі публічного апарату, адресовані фізичним і юридичним особам, які не перебувають у їхньому підпорядкуванні [8, с. 156]. Стосовно державно-службових відносин у контролюючих органах у сфері оподаткування така позиція вимагає уточнення. Під зовнішніми запропоновано розуміти ті акти, дія яких поширюється на державно-службові відносини у будь-якому державному органі та не залежить від конкретного органу влади. Так, наприклад, Правила етичної поведінки державних службовців, Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби започатковують єдині обов'язкові вимоги до проведення конкурсної процедури добору кадрів, встановлюють єдині стандарти етичної поведінки, доброчесності у діяльності всіх державних службовців, сприяють недопущенню тиску з боку представників бізнесу чи політичних сил на посадовців усіх без винятку державних органів, і разом з тим ці управлінські акти спрямовані на регулювання відносин усередині апарату державного органу. Враховуючи викладене, такі акти доцільніше визначати як загальні, тобто такі, які хоча і регулюють визначену групу адміністративних правовідносин – державно-службові, однак встановлюють загальні для їх учасників правила поведінки [19].

Стосовно внутрішньоорганізаційних актів, то вони, на думку В.В. Галунька, спрямовані на підпорядковані структурні підрозділи органу та працівників. У них встановлюються правила службової діяльності, розраховані на неодноразове виконання [8, с. 156]. Дійсно, такі акти прийнято називати «відомчі акти». Так, терміни «відомчий нормативно-правовий акт», «відомча нормотворчість» вживають С.С. Алексєєв, О.Ф. Скакун, Ю.О. Тихомиров, Л. Шестопалова та інші вчені. Наприклад, О.Ф. Скакун вказує, що відомчий акт – підзаконний нормативний акт (указ, інструкція, нормативний наказ та ін.), що видається в межах компетенції того чи іншого органу виконавчої влади (міністерства, комітету, відомства), який містить вторинні (похідні) норми, що розкривають і конкретизують первинні норми, приймаються на їх підставі, спрямовані на їх виконання [20, с. 339]. У юридичній енциклопедії вказане поняття трактується як письмовий документ нормативного або

індивідуального характеру, що видається органами виконавчої влади у межах їхньої компетенції. Відомчі акти спрямовані на реалізацію актів вищої юридичної сили (законів, указів Президента України і актів Кабінету Міністрів України). Вони також здійснюють самостійне правове регулювання суспільних відносин у сферах, недостатньо врегульованих іншими нормативними актами. Видають їх у встановленому законом порядку, і вони повинні відповідати чинному законодавству [23].

Призначенням відомчих актів, на думку О.Ф. Скакуна, є: 1) встановлення права одного суб'єкта відповідно до обов'язку іншого; 2) роз'яснення, конкретизація змісту (значення) прав або обов'язків, викладених у законі в загальних рисах; 3) розширення (звуження) змісту права одного суб'єкта і звуження (розширення) права іншого; 4) введення нових або доповнення старих вимог для здійснення суб'єктом свого права; 5) роз'яснення, конкретизація змісту (значення) функцій [20, с. 339]. До відомчих актів як форм адміністративно-правового регулювання відносин у контролюючих органах у податковій та митній сферах слід віднести ті розпорядчі акти, які поширюються виключно на посадових осіб органів ДФС та регулюють відносини в тій чи іншій сфері діяльності ДФС. Отже, нормативні акти управління як форми адміністративно-правового регулювання управління кадровою політикою у контролюючих органах у податковій та митній сферах, якими керується ДФС у своїй діяльності, за сферою застосування поділяються на загальні та відомчі.

Загальні акти спрямовані на підзаконне нормативне регулювання відносин у сфері управління кадровою політикою у цілому, безвідносно до конкретного державного органу, їхні норми є обов'язковими для всіх без винятку державних службовців. Відомчі акти визначають правила службової діяльності, зокрема, саме в контролюючих органах у податковій та митній сферах, їх норми конкретизують правовий статус державного службовця, встановлюють механізм реалізації правових норм вищого рівня, зокрема з кадрових питань, на локальному рівні. Причому характер акта не завжди залежить від його видавника. Так, Кабінет Міністрів України може приймати акти як загального, так і відомчого характеру.

Наступним видом правових актів управління вище було названо індивідуальні акти, або, як їх іноді визначають відповідно до західноєвропейських традицій адміністративного права, адміністративні акти [21, с. 17]. Такі акти розкривають конкретні

питання управління й не містять у собі норм права, у зв'язку з чим ідеться про їх правозастосовний характер [6, с. 199]. Однак, як правильно зазначає В.П. Чабан, індивідуальні акти управління видаються не тільки для застосування правової норми, а й для її виконання і використання, тобто для реалізації норми взагалі [22, с. 8]. Видання індивідуальних актів спрямовано на їх одноразове застосування щодо конкретних випадків, ситуацій, обставин. За своєю сутністю індивідуальний акт застосування норм права – це оформлене у вигляді індивідуального припису рішення компетентного суб'єкта з приводу конкретної життєвої обставини [17, с. 6]. Індивідуальні акти не лише виконують функції деталізації і персоніфікації юридичних приписів, а й завжди відіграють роль юридичних фактів, з якими пов'язано виникнення, зміна та припинення конкретних адміністративно-правових відносин [1, с. 279]. Адміністративний акт як юридичний факт, що зумовлює виникнення, зміну, призупинення, тимчасове та остаточне припинення державно-службових відносин, визначає і М.П. Грай, розуміючи під ним рішення держави, представлені державним органом або уповноваженою посадовою особою [9, с. 6].

Провідною формою адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин є наказ, який розглядають учені як самостійний різновид актів управління особливої юридичної природи. Накази – це акти управління, видані у процесі здійснення єдиноначальності відповідними посадовими особами органів виконавчої влади (міністрами, головами державних комітетів, департаментів, служб тощо) [13, с. 330]. На думку С.І. Дячука, наказ – це вимога розпорядчого характеру органу управління, а так само особи, якій надано владні повноваження, про виконання або невчинення певних дій іншою особою чи визначеним колом осіб, на яких покладено обов'язок виконувати цю вимогу [13, с. 6]. Під час адміністративно-правового регулювання управління кадровою політикою видаються різні види наказів, у тому числі з кадрових питань про: оголошення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби; присвоєння, зміну, або позбавлення спеціального звання/рангу за вироком суду; затвердження висновку про результати оцінювання службової діяльності; відкликання зі щорічної основної та додаткової відпустки; накладення дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження та інше.

Потрібно вказати, що законодавець замість терміна «наказ» вживає у статті 33

Закону № 889-VIII поняття «акт про призначення на посаду», що зумовлене особливостями юридичного оформлення призначення різних категорій службовців. Відповідно до частини 4 статті 33 Закону № 889-VIII, акт про призначення на посаду приймається у вигляді указу, постанови, наказу (розпорядження), рішення, залежно від категорії посади, відповідно до законодавства. Так, згідно з пунктом 10 Положення про ДФС, Голова ДФС та його заступники призначаються на посаду та звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України, внесеним на підставі пропозицій Міністра фінансів (на підставі пропозицій Голови ДФС – стосовно своїх заступників) [33]. Згідно з частиною 3 статті 49 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», акти вищого органу виконавчої влади з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань видаються у формі розпоряджень Кабінету Міністрів України [27].

Відповідно до пункту 9 Положення про ДФС, ДФС у межах повноважень, передбачених законом, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України, наказів Мінфіну видає накази організаційно-розпорядчого характеру, організовує і контролює їх виконання, а Голова ДФС, який її очолює, підписує накази ДФС (пп. 27 п. 11 Положення про ДФС). Отже, до актів про призначення на посаду державної служби у контролюючих органах у податковій та митній сферах доцільно відносити: накази керівника державної служби та розпорядження Кабінету Міністрів України (щодо Голови ДФС та його заступників).

Разом із тим, якщо говорити про відомчі акти ДФС, а саме індивідуального характеру, в тому числі й у сфері управління кадровою політикою в ДФС, то на практиці, крім наказів ДФС організаційно-розпорядчого характеру, спрямованих на уточнення правових норм, які містяться в нормативних актах загального характеру, встановлення механізму їх реалізації чи фіксації певних юридичних дій чи фактів, керівник ДФС видає ряд інших розпорядчих документів, які є обов'язковими до виконання державними службовцями та працівниками апарату ДФС, її територіальних органів, наприклад розпорядження, доручення Голови ДФС, окремі доручення Голови ДФС. Як правило, вони спрямовані на організацію заходів чи виконання певних дій разового характеру, вирішення оперативних питань, мають обмежений термін дії і стосуються вузького кола питань, як-то розробка

навчально-тематичних планів підвищення кваліфікації посадових осіб органів ДФС на базі Всеукраїнського центру підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування (податковий напрям) з метою формування щорічного плану підвищення кваліфікації; перегляд затверджених ключових показників результативності, ефективності та якості діяльності посадових осіб органів ДФС за підсумками I кварталу 2018 року; організація тренінгових курсів; проведення засідань дорадчих органів (Науково-технічної ради, Громадської ради, Експертної ради ДФС тощо) та інше. Тому пропонуємо Положення про ДФС доповнити відповідними нормами щодо права Голови ДФС видавати й інші документи організаційно-розпорядчого характеру, окрім наказів ДФС. Незалежно від назви акт про призначення на посаду повинен містити: 1) прізвище, ім'я, по батькові особи, яка призначається на посаду державної служби; 2) займану посаду державної служби із зазначенням структурного підрозділу державного органу; 3) дату початку виконання посадових обов'язків; 4) умови оплати праці. Акт про призначення на посаду може містити також такі умови та зобов'язання: 1) строк призначення (у разі строкового призначення); 2) строк випробування (у разі призначення з випробувальним строком); 3) обов'язок державному органу забезпечити державному службовцю можливість проходження професійного навчання, необхідного державному службовцю для виконання своїх посадових обов'язків.

Законодавство про державну службу визначає й інші форми об'єктивування регулюючого впливу на відносини у сфері управління кадровою політикою. Наприклад, згідно з частиною 5 статті 16 Закону № 889-VIII рішення Комісії з питань вищого корпусу державної служби, як постійно діючого колегіального органу, утвореного Кабінетом Міністрів України, оформляються протоколами. Аналогічна форма передбачена і для рішень конкурсної комісії, дисциплінарної комісії тощо. Відповідно наказу ДФС від 30.08.2018 № 565 (зі змінами), яким затверджено Збірник уніфікованих форм організаційно-розпорядчих документів ДФС та Методичні рекомендації щодо складання та оформлення документів у ДФС, протокол – це інформаційно-аналітичний документ, в якому фіксується хід ведення засідань, прийняття у ДФС рішень комісіями, дорадчими органами, робочими групами тощо. Протокол складається на підставі записів, зроблених безпосередньо під час засідань (нарад тощо), поданих текстів та тез доповідей і виступів, довідок, проектів

рішень тощо. Протоколи можуть складатися як у повній, так і в стислій формі.

Отже, можемо зробити висновок, що протокол передбачає лише фіксацію ходу засідань та рішень, прийнятих колегіальними органами регулювання тих чи інших державно-службових відносин в тому числі у у сфері управління кадровою політикою в контролюючих органах у податковій та митній сферах. Враховуючи викладене, пропонуємо для позначення форм зовнішнього вираження рішень колегіальних органів (Комісії з питань вищого корпусу державної служби, конкурсної комісії, дисциплінарної комісії, Науково-технічної ради ДФС та ін.) використовувати термін «рішення», який також вживається у чинному законодавстві, і розуміти як індивідуальний акт, прийнятий колегіальним органом. Необхідно вказати, що окремі рішення суб'єктів адміністративно-правового регулювання управління кадровою політикою у контролюючих органах у податковій та митній сферах приймаються виключно у формі наказу. Вказане, зокрема, стосується: призначення, переведення та звільнення державного службовця, службового відрядження, надання різного виду відпусток, направлення на стажування, підвищення кваліфікації, заохочення, ініціювання службового розслідування, оголошення конкурсу на заміщення вакантних посад, затвердження результатів щорічного оцінювання працівників, утворення дисциплінарної комісії, відсторонення від посади, поновлення на посаді, зняття дисциплінарного стягнення тощо.

Наступною правовою формою адміністративно-правового регулювання управління кадровою політикою в системі контролюючих органів у податковій та митній сферах було названо здійснення юридично значущих дій. Такі дії не створюють нових та не змінюють чинних норм права, вони не є правозастосовними рішеннями, проте мають вагомий юридичний значення для прийняття таких рішень. Так, згідно з частиною 4 статті 44 Закону України

№ 889-VIII, висновок щодо результатів оцінювання службової діяльності затверджується наказом (розпорядженням) суб'єкта призначення. Власне висновок щодо результатів оцінювання службової діяльності не спричиняє жодних юридичних наслідків для державного службовця, проте є підставою для прийняття подальших рішень щодо направлення особи на додаткове підвищення рівня професійної компетенції на основі індивідуального плану підвищення кваліфікації, зміни та припинення трудових відносин у контролюючих органах у податковій

та митній сферах (у разі отримання двох поспіль негативних оцінок) або преміювання та переважного просування по державній службі (у разі отримання відмінної оцінки).

О.М. Меліхова вказує, що аналіз доктринальних та нормативних-правових джерел дозволяє віднести до юридично значимих дій, як правової форми публічного адміністрування у сфері юридичної науки в Україні, установчу, реєстраційну, атестаційну, експертну та юрисдикційну діяльність уповноважених суб'єктів публічної адміністрації [14]. Зважаючи на це, у контролюючих органах у податковій та митній сферах установча діяльність полягає в утворенні тимчасових колегіальних органів, що правомочні приймати ключові для виникнення, зміни, припинення правовідносин рішення, в тому числі конкурсних комісій, дисциплінарних комісій, а також комісій для перевірки фактів, викладених у скарзі державного службовця тощо. Реєстраційна діяльність як різновид правової форми публічного адміністрування у сфері юридичної науки в Україні – це офіційна фіксація відомостей чи об'єктів з метою надання їм легального статусу та/або обліку та контролю у відповідній сфері [14, с. 113–118.]. До видів реєстраційної діяльності, для прикладу, можна віднести 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, Національним агентством з питань запобігання корупції.

Враховуючи необхідність забезпечення законності діяльності учасників відносин у сфері кадрової політики у контролюючих органах у податковій та митній сферах, особливої важливості набуває і юрисдикційна діяльність, яка полягає у вчиненні юридично значущих дій під час розгляду і вирішення дисциплінарної справи щодо державного службовця, проведення службового розслідування тощо. Наказом ДФС від 16.05.2016 № 441 (зі змінами і доповненнями) «Про Дисциплінарну комісію» утворено Дисциплінарну комісію з розгляду дисциплінарних справ Державної фіскальної служби України та затверджено її склад і Положення, на підставі якого вона здійснює свої повноваження. Комісія утворена для здійснення дисциплінарного провадження стосовно державних службовців органів доходів і зборів, посади яких віднесено до номенклатури Голови ДФС, з метою визначення ступеня вини, характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку. Рішення Дисциплінарної комісії приймаються колегіально на підставі розгляду дисциплінарної справи та

оформлюються протоколом. За результатами розгляду дисциплінарної справи Дисциплінарною комісією виносяться подання, яке має рекомендаційний характер для суб'єкта призначення (посадова особа, якій відповідно до законодавства надано повноваження від імені держави призначати на відповідну посаду державної служби в державному органі та звільняти з такої посади).

Як наступну форму адміністративно-правового регулювання управління кадровою політикою у контролюючих органах у податковій та митній сферах можна виділити адміністративний договір. Договір, що укладається на публічно-правових засадах у сфері державного управління, у теорії адміністративного права називають адміністративним. Згідно з пунктом 14 частини 1 статті 3 КАСУ, адміністративний договір – дво- або багатостороння угода, зміст якої становлять права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією зі сторін угоди [28]. В.Р. Біла вказує, що адміністративний договір за участю органів державної податкової служби України являє собою заснований на адміністративно-правових нормах підзаконного спільного правового акта декількох суб'єктів адміністративного права, що ґрунтується на волеузгодженні сторін, має форму угоди та визначає взаємні права і обов'язки його учасників, одним із яких є орган державної податкової служби України [5, с. 8]. Одним із видів адміністративного договору називають службовий контракт [15, с. 19].

Однак необхідно зазначити, що у Законі № 889–VIII немає норми, яка би передбачала укладення трудового договору чи контракту під час прийняття громадян України на державну службу. Аналогічні норми відсутні й у Податковому та Митному кодексах України. Крім того, пунктом 1 Постанови КМУ від 19 березня 1994 р. № 170 «Про впорядкування застосування контрактної форми трудового договору» встановлено, що контрактна форма трудового договору застосовується до працівників під час прийняття (наймання) на роботу лише у випадках, прямо передбачених законами. [34]. Враховуючи, що, відповідно до 2 статті 19 Конституції України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачених Конституцією та законами України, використання такої форми адміністративно-правового регулювання відносин, як адміністративний договір, натепер не можливе, що разом із тим не означає втрати актуальності досліджень договірної форми регулювання відносин у сфері кадрової

політики. Так, службовий контракт як форма регулювання державно-службових відносин може бути використана у разі строкового призначення особи на посаду, можливість якого передбачена частиною 2 статті 34 Закону № 889–VIII, для виконання функцій державного службовця на період його відсутності у зв'язку із: професійним навчанням або стажуванням з відривом від служби на іншій посаді державної служби в іншому державному органі або за кордоном; перебуванням державного службовця у відпустці з догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, а також в інших випадках [26].

### Висновки.

Підсумовуючи розглянуте вище, можемо зробити висновок, що управлінські акти у сфері кадрової політики є правовою формою адміністративно-правового регулювання відносин з кадрових питань у системі контролюючих органів у податковій та митній сферах. Вони являють собою формалізоване зовнішнє вираження змісту діяльності суб'єктів адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах у податковій та митній сферах, що здійснюється у законодавчо визначених межах та порядку з метою реалізації поставлених перед ними завдань з реалізації державної кадрової політики у податковій та митній сферах. Виходячи з щоденної практичної діяльності ДФС, ДФС видає низку управлінських актів, в тому числі й тих, правомірність яких потребує додаткового правового регулювання на законодавчому рівні.

### Список використаних джерел:

1. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у двох томах. Том 1. Загальна частина / ред. колегія: Авер'янов В.Б. (голова) та ін. К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. С. 278.
2. Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник для вузов. 3-е изд., испр. М.: Норма, 2011. С. 301.
3. Бандурка О.О. Управління державною податковою службою в Україні: організаційно-правові аспекти: монографія. Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2005. С. 188.
4. Берлач А.І. Адміністративне право України: навч. посіб. для дист. навч. К.: Ун-т «Україна», 2005. С. 166.
5. Біла В.Р. Адміністративний договір в діяльності органів державної податкової служби України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь: Національний університет державної податкової служби України, 2011. С. 8.
6. Адміністративне право України: підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2007. С. 247.
7. Блохін М.С. Адміністративно-правове регулювання природних монополій в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2010. С. 36–37.
8. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку XXI століття): монографія / В.В. Галунько, В.І. Олефір, М.П. Пихтін та інші; за заг. ред. В.В. Галунька. Херсон: ВАТ «Херсонська міська друкарня», 2010. С. 212.
9. Грай М.П. Державно-службові відносини в Україні: стан та напрями розвитку: автореф. дис. ... канд. наук з державного управління: 25.00.03. Київ: Національна академія управління при Президенті України, 2012. С. 6.
10. Завальна Ж.В. Концептуальні засади договірного регулювання адміністративно-правових відносин: монографія. Суми: Мрія, 2010. С. 34.
11. Коломоєць Т.О., Лютіков П.С. Публічне адміністрування в Україні в умовах реформування (адміністративно-правовий аспект): навч. посіб. для студентів юридичних факультетів. Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2013. С. 13; 209.
12. Колпаков В.К. Поняття форм публічного адміністрування. Адміністративне право і процес. 2012. № 2. С. 43–51.
13. Майборода Д.І. Правові акти управління: поняття, особливості, класифікація. Держава і право. Юридичні і політичні науки. 2005. Вип. 28. С. 329–335; 330.
14. Меліхова О.Ю. Юридично значимі дії як правова форма публічного адміністрування у сфері юридичної науки в Україні: адміністративно-правова характеристика. Вісник Запорізького національного університету: зб. наук. праць. 2011. № 4 (частина II). С. 113–118.
15. Мовчун О.Г. Сутність та порядок вирішення службових спорів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя: ДВНЗ «Запорізький національний університет», 2015. С. 8.
16. Сенченко Л.В. Адміністративно-правове регулювання демографічної політики в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2010. С. 132.
17. Стефанюк В. Правові акти управління. Право України. 2003. № 7. С. 3–9.
18. Патерило І.В. Адміністративно-правові інструменти діяльності публічної адміністрації України: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2015. С. 6.
19. Сімонова І.П. Адміністративно-правове регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах у сфері оподаткування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2017. 19 с.
20. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків: Консум, 2001. С. 338.
21. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія. К.: Конус-Ю, 2010. С. 17.
22. Чабан В.П. Акти адміністративного примусу в діяльності міліції в Україні: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2001. С. 8.



23. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К. : Укр. енцикл., 1998. Т. 1: А – Г. 672 с.

24. Школик А.М. Індивідуальні адміністративні акти як основна форма діяльності публічної адміністрації. Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки : зб. наук. пр. 2012. № 1 (ч. 1). С. 329–334; 331.

25. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право : навчальний посібник. Львів : ЗУКЦ, 2007. 308 с.

26. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2016. № 4. Ст. 43.

27. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2014. № 13. Ст. 222.

28. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747 – IV. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.

29. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки : Указ Президента України від 01.02.2012 № 45/2012. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>.

30. Про затвердження Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.08.2017 № 640. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-п>.

31. Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2016 № 65. URL: <http://www.kmu.gov.ua/>.

32. Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби : затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 246. Урядовий кур'єр. 2016. № 79.

33. Положення про Державну фіскальну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 № 23. Офіційний вісник України. 2014. № 55. С. 31. Ст. 1507.

34. Про впорядкування застосування контрактної форми трудового договору: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.03.1994 № 170. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/170-94-%D0%BF>.

35. Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.12.2017 № 974-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-shvalennya-konceptsiy>.

36. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249175778>].

*Статья посвящена исследованию форм управления кадровой политикой в системе контролируемых органов в налоговой и таможенной сферах, их критериев классификации и особенностей, выявлению проблемных вопросов практической реализации разных форм административно-правового регулирования управления кадровой политикой в органах доходов и сборов, а также путей их решения.*

**Ключевые слова:** административно-правовое регулирование, формы управления, кадровая политика, контролируемые органы, правовой акт управления, ведомственный акт, нормативные акты управления, административно-правовые отношения, управление кадровой политикой.

*The article is devoted to the research of the institute of rotation of personnel in the civil service, revealing problematic issues of practical implementation of these aspects in the bodies of incomes and collections and ways of their solution in the conditions of the updated legislation on public service.*

**Key words:** administrative-legal regulation, forms of management, personnel policy, revenue and collection systems, legal act of management, departmental act, regulatory acts of management, administrative-legal relations, management of personnel policy.

