

УДК 354.21:336.2

Аксюков С. М., здобувач кафедри  
адміністративного права і процесу НАВС

## Класифікація прав уповноваженого центрального органу виконавчої влади з доходів та зборів

Статтю присвячено класифікації прав уповноваженого центрального органу виконавчої влади з доходів та зборів. Досліджено права даного органу як елемент його адміністративно-правового статусу.

**Ключові слова:** правовий статус, дохід, податок, митний платіж, публічна адміністрація, податкові органи, митні органи.

Статья посвящена классификации прав уполномоченного центрального органа исполнительной власти по доходам и сборам. Исследованы права данного органа как элемент его административно-правового статуса.

**Ключевые слова:** правовой статус, доход, налог, таможенный сбор, публичная администрация, налоговые органы, таможенные органы.

In this article the classification of rights of the authorized central organ of executive power of revenue and duties is analyzed. Rights of indicated organ as element of legal status are researched.

**Key words:** revenue, tax, customs payment, public administration, rating authority, custom authority.

**Актуальність.** Перш ніж розглядати законодавче закріплення прав уповноваженого центрального органу виконавчої влади з доходів та зборів, слід зауважити, що суттєвим недоліком діючого законодавства є відсутність систематизації при визначенні прав та обов'язків зазначеного органу. У багатьох нормативно-правових актах досить часто відсутнє чітке розмежування прав та обов'язків уповноваженого центрального органу виконавчої влади з доходів та зборів, що у свою чергу ускладнює їх розуміння та реалізацію. Це може призвести до виникнення правових конфліктів та негативних наслідків, оскільки в окремих випадках обов'язки можуть розцінюватись посадовими особами уповноваженого центрального органу виконавчої влади з доходів та зборів як право на вчинення владних дій, що в результаті нанесе шкоду публічним інтересам та інтересам окремих фізичних чи юридичних осіб.

Такого роду ситуації є неприпустимими, оскільки юридична природа суб'єктивного права та юридичного обов'язку є різною, адже перше визначається юридичною наукою як гарантовані законом вид і міра можливого чи дозволеного поведження особи, а друге — як вид і міра належного чи необхідного поведження. Зміст суб'єктивних прав уповноваженого центрального органу виконавчої влади з доходів та зборів пов'язаний з такими можливостями як: діяти відповідно до своїх повноважень; вимагати певних дій від зобов'язаної сторони; впливати на об'єкт управління; використовувати форми й методи контролю, заохочення та примусу.

**Аналіз останніх досліджень.** Такий елемент адміністративно-правового статусу податкових та митних органів розглядалися багатьма вченими, серед яких можливо назвати: О.О. Бандурку, Ю.П. Битяка, Л.К. Воронову, Н.Р. Ніжника, Т.О. Проценка, М.П. Кучерявенка, Л.А. Савченко, В.К. Шкарупу та багатьох інших. Дослідження зазначених науковців розглядають різноманітність прав податкових та митних органів як елемент їх адміністративно-правового статусу, а також визначають їх особливості та пропонують різні підходи до їхньої класифікації.

Разом з тим, після реорганізації Державної податкової служби України та Державної митної служби України у єдиний уповноважений центральний орган виконавчої влади з доходів і зборів — Міндоходів України, його права як складова адміністративно-правового статусу ще не досліджена науковцями на достатньому рівні.

**Мета** статті обумовлена вищевикладеними факторами та полягає у здійсненні дослідження сукупності прав уповноваженого центрального органу виконавчої влади з доходів та зборів як складової його правового статусу, а також у розробці пропозицій щодо класифікації зазначених прав.

**Виклад основного матеріалу.** Безпосередньо з адміністративно-правовим статусом органів публічної влади та такими його елементами, як права та обов'язки у юридичній науці пов'язують такі категорії, як «компетенція» та «повноваження».

Компетенцію органу публічної влади Ю. П. Битяк розглядає як певний обсяг державної діяльності, покладеної на конкретний орган, або коло питань, передбачених законодавством, іншими нормативно-правовими актами, які він має право вирішувати в процесі практичної діяльності (коло питань, які вирішуються міністерством, визначається в Положенні про відповідне міністерство; відомством — у Положенні про відповідне відомство) [1, с. 64]. У свою чергу, Д. М. Бахрах виділяє два структурних елемента компетенції: перший елемент включає обов'язки і права, пов'язані із здійсненням влади, участю у владних відносинах, у тому числі й право видавати певні акти; другий елемент компетенції — підвідомчість, правове закріплення кола об'єктів, предметів, справ, на які розповсюджуються владні повноваження [2, с. 177-178].

Питанням компетенції органу публічної влади було приділено досить значну увагу з боку науковців, які у переважній більшості визначали її як сукупність юридично встановлених повноважень (прав і обов'язків) конкретного органу публічної влади, що визначають його місце в системі органів влади. До основи компетенції досить часто відносять владні права — права на активні дії, які є юридично значимими для здійснення нормативно-визначених функцій. Таким чином уповноважений центральний орган виконавчої влади з доходів та зборів може своїми односторонніми діями (актами) породжувати, змінювати або припиняти конкретні правовідносини у тій сфері, де він забезпечує публічне адміністрування. Враховуючи, що компетенція органів публічної влади, в першу чергу, обумовлена їх призначенням, можливо констатувати, що для кожного з них компетенція має свої особливості. Неможливо залишити поза увагою і те, що компетенція розглядається у наукових джерелах з точки зору різних підходів. Зокрема, компетенція у галузевому розрізі розглядається як компетенція у сфері освіти, економіки, енергетики, культури, спорту тощо. Відносно різного роду об'єктів виділяють компетенцію щодо інших державних органів, підприємств, установ, організацій, громадських об'єднань, громадян, іноземців. А у функціональному розрізі виділяють компетенцію щодо планування, контролю, координації і т.д.

При визначенні адміністративно-правового статусу повноваження науковцями розглядаються переважно як права та обов'язки суб'єкта владних повноважень [3, с. 46-47]. Такий підхід пов'язаний з тим, що права та обов'язки будь-якого суб'єкта владних повноважень характеризуються особливою єдністю. Адже надані права суб'єкти владних повноважень використовують для забезпечення публічного інтересу, тобто для виконання покладених обов'язків, що і обумовлює нерозривний зв'язок їх з правами. Хоча етимологія такого поняття як «повноваження» свідчить про те, що воно в першу чергу все ж таки розглядається як «право, надане кому-небудь для здійснення чогось» або як «права, надані особі чи підприємству орга-

нами влади» [4, с. 447]. Тому більш вдалим вбачається пов'язувати повноваження того чи іншого суб'єкта публічної влади з наданими йому правами.

Права уповноваженого центрального органу виконавчої влади з доходів та зборів, як вже зазначалось вище, виступають елементом його компетенції, що визначає юридичні можливості та засоби, які надані зазначеному органу для здійснення публічного адміністрування у відповідній сфері. Загальний перелік прав уповноваженого центрального органу виконавчої влади з доходів та зборів міститься у положенні про даний орган — Положення про Міністерство доходів і зборів України, затверджене указом Президента України від 18 березня 2013 року № 141/2013 [5].

Для забезпечення системного підходу, при дослідженні прав, якими наділений уповноважений центральний орган виконавчої влади з доходів та зборів, вбачається доцільним здійснити їх класифікацію. Такого роду класифікація може бути проведена за різними критеріями.

Наприклад, О.О. Бандурка, досліджуючи організаційно-правові аспекти управління Державною податковою службою в Україні, пропонує класифікувати права залежно від покладених Законом України «Про Державну податкову службу в Україні» на цю службу функцій. Так, він пропонує виділити наступні групи прав:

1) права, які пов'язані із здійсненням документальних невізних та планових і позапланових виїзних перевірок своєчасності, достовірності, повноти нарахування і сплати податків та зборів (обов'язкових платежів), додержання валютного законодавства платниками податків;

2) права щодо контролю за додержанням порядку проведення готівкових розрахунків за товари (послуги) у встановленому законом порядку та наявністю свідоцтв про державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, ліцензій на провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню відповідно до закону;

3) права на одержання у платників податків (посадових осіб платників податків) пояснень з питань, що виникають під час перевірок та стосуються реалізації повноважень органів державної податкової служби, встановлених законами України, перевірку під час здійснення контролю у фізичних осіб документів, що посвідчують особу, а також запрошення платників податків або їх представників для перевірки правильності нарахування та своєчасності сплати податків та зборів (обов'язкових платежів) такими платниками податків;

4) право вилучати при проведенні перевірок у підприємств, установ та організацій копії фінансово-господарських та бухгалтерських документів, які свідчать про приховування (заниження) об'єктів оподаткування, несплату податків та зборів (обов'язкових платежів), а при проведенні арешту активів платника податків на підставі рішення суду — вилучати оригінали первинних фінансово-господарських та бухгалтерських документів із складенням опису, який скріплюється підписами представника органу державної податкової служби та платника податків, і залишення копій таких документів платнику податків;

5) право вимагати від платників податків, діяльність яких перевіряється, усунення виявлених порушень податкового законодавства, контролювати виконання законних вимог посадових осіб органів державної податкової служби, а також припинення дій, які перешкоджають здійсненню повноважень посадовими особами органів державної податкової служби;

6) право вилучати при проведенні перевірок у підприємств, установ та орга-

нізації копії фінансово-господарських та бухгалтерських документів, які свідчать про приховування (заниження) об'єктів оподаткування, несплату податків та зборів (обов'язкових платежів), а при проведенні арешту активів платника податків на підставі рішення суду — вилучати оригінали первинних фінансово-господарських та бухгалтерських документів із складенням опису, який скріплюється підписами представника органу державної податкової служби та платника податків, і залишенням копій таких документів платнику податків;

7) право надавати відстрочення та розстрочення податкових зобов'язань, вирішувати питання щодо податкового компромісу, а також приймати рішення про списання безнадійного боргу в порядку, передбаченому законом;

8) право на застосування заходів відповідальності до порушників податкового законодавства (застосовувати до платників податків фінансові (штрафні) санкції, стягувати до бюджетів та державних цільових фондів суми недоїмки, пені у випадках, порядку та розмірах, встановлених законами України; застосовувати до платників податків, які у встановлений законом строк не повідомили про відкриття або закриття рахунків у банках, а також до установ банків, що не подали відповідним органам державної податкової служби в установленій законом строк повідомлень про закриття рахунків платників податків або розпочали здійснення видаткових операцій за рахунком платника податків до отримання повідомлення відповідного органу державної податкової служби про взяття рахунку на облік в органах державної податкової служби, фінансові (штрафні) санкції; стягувати з установ банків та інших фінансово-кредитних установ пеню у порядку та розмірах, встановлених законами України щодо таких видів платежів, за несвоєчасне виконання установами банків та іншими фінансово-кредитними установами рішень суду та доручень платників податків про сплату податків та зборів (обов'язкових платежів));

9) права, спрямовані на забезпечення належної організації та функціонування підрозділів податкової служби (право ДПА України скасовувати рішення інших органів державної податкової служби (крім рішень податкової міліції) в разі їх невідповідності актам законодавства; утворювати міжрайонні, об'єднані державні податкові інспекції та в їх складі відповідні підрозділи податкової міліції, а також інші спеціалізовані державні податкові інспекції та ін.; право на видання нормативно-правових актів та методичних вказівок з питань оподаткування; право користуватися у службових справах засобами зв'язку, які належать підприємствам, установам та організаціям, з дозволу їх керівників; право вимагати від керівників підприємств, установ і організацій, що перевіряються в ході планових та позапланових виїзних перевірок, проведення інвентаризацій основних фондів, товарно-матеріальних цінностей та коштів, у разі відмови у проведенні таких інвентаризацій або при проведенні адміністративного арешту активів — у присутності понятих та представників підприємств, установ і організацій, щодо яких проводиться перевірка, опечатувати каси, касові приміщення, склади та архіви на термін не більше 24 годин з моменту такого опечатування, зазначеного в протоколі тощо).

10) право надавати інформацію з Державного реєстру фізичних осіб — платників податків та інших обов'язкових платежів іншим органам державної влади відповідно до закону

11) право звертатися у передбачених законом випадках до судових органів із заявою (позовною заявою) про скасування державної реєстрації суб'єкта підприємницької діяльності [6, с. 132-135].

Наведена класифікація спрямована на максимальне охоплення усієї сукуп-

ності прав, якими була наділена Державна податкова служба України. Разом з тим, у наведеній класифікації деякі права зазначеної служби не було згруповано за якимось єдиним критерієм, що ускладнює сприйняття вищевикладеної системи.

У свою чергу Н.О. Зезека пропонує класифікувати права, що надаються органам державної влади, наступним чином: 1) перша група прав – право вимагати, яке за своїм юридичним значенням означає право на чужі дії і є своєрідним допоміжним засобом: призначене забезпечити виконання або дотримання юридичного обов'язку іншою особою (особами). Основними різновидами права на позитивні дії визначають право на фактичне володіння соціальними благами та їх використання, а також правоутворюючі повноваження, які впливають з адміністративної правосуб'єктності; 2) друга група прав – право домагання, що виражається у можливості привести в дію апарат державного примусу проти зобов'язаної особи. Це право виникає у правовідносинах не з самого початку формування, а включається у випадку наявності додаткових чинників (невиконання обов'язків) до складу суб'єктивного права для забезпечення правового впливу на порушника юридичного обов'язку; 3) третя група прав – право на позитивні дії означає можливість особи самій вчиняти юридично значимі дії [7, с. 91-93].

Певний інтерес викликає позиція О.О. Кармолицького щодо розділення сукупності прав органу державної влади на такі групи: 1) права, пов'язані з запобіганням правопорушенням; 2) права щодо припинення правопорушень; 3) права щодо застосування адміністративних санкцій [8, с. 53].

Дану класифікацію також підтримує О.О. Бандурка, який, у контексті дослідження організаційно-правових аспектів управління Державною податковою службою в Україні, пропонує першу групу названих прав пов'язувати із запобіганням податковим правопорушенням, створенням умов, які б виключали можливість платників податків ухилитися від виконання своїх зобов'язань перед державою і суспільством, до засобів реалізації даної групи прав він відносить заходи адміністративно-запобіжного характеру. Другу групу прав дослідник пов'язує із необхідністю застосування заходів з припинення правопорушення, попередження або зменшення шкоди, завданої правопорушенням, забезпечення притягнення винної особи до юридичної відповідальності, підставою чого може бути конкретна протиправна ситуація, яку в майбутньому може бути визнано адміністративним проступком чи злочином. Остання ж група визначається у взаємозв'язку з необхідністю притягнення фізичних та юридичних осіб до юридичної відповідальності — адміністративної та фінансової [6, с. 145-146].

Дану класифікацію можливо визнати як одну з найбільш вдалих та таку, що може слугувати основою для здійснення класифікації прав уповноваженого центрального органу виконавчої влади з доходів та зборів. Разом з тим, слід відразу зауважити, що дана класифікація потребує доопрацювання та розширення.

По-перше, це обумовлено тим, що вона будувалась виходячи з того, що орган публічної адміністрації виступає як інспекція [8, с. 62] або служба [6, с. 146]. Якщо розглядати дану класифікацію по відношенню до уповноваженого центрального органу виконавчої влади з доходів та зборів, то слід враховувати, що даний орган на сучасному етапі сформовано як міністерство, а тому сукупність та характер наданих йому прав будуть відрізнятися від тих, які притаманні інспекціям чи службам.

По-друге, зазначений орган, внаслідок проведення адміністративної реформи, став правонаступником Державної податкової служби України та Державної митної

служби України і таким чином отримав майже усю сукупність прав, що мали ці служби. Це настановує на висновок, про неможливість включення зазначеної сукупності прав у запропоновану вищезгаданими науковцями трирівневу систему.

По-третє, уповноважений центральний орган виконавчої влади з доходів та зборів, згідно з чинним законодавством, не лише реалізує права щодо профілактики, припинення правопорушень та притягнення винних осіб до відповідальності. Йому також надана низка прав у сфері обробки інформації, надання адміністративних послуг, здійснення внутрішньорганізаційної діяльності тощо.

**Висновки.** Остання з розглянутих класифікацій за своїм методологічним підходом заслуговує на подальшу увагу в даному дослідженні, проте потребує доопрацювання та суттєвого розширення у контексті перерахованих зауважень.

Аналіз сукупності прав наданих уповноваженому центральному органу виконавчої влади з доходів та зборів, що визначена у Положенні про Міністерство доходів і зборів України, дозволяє класифікувати їх за функціональною ознакою у такі групи: 1) права, пов'язані з організацією діяльності уповноваженого центрального органу виконавчої влади з доходів та зборів; 2) права, пов'язані з отриманням, наданням та обробкою інформації; 3) права щодо здійснення контролю в сфері доходів і зборів та попередження правопорушень; 4) права щодо припинення правопорушень у сфері доходів і зборів та притягнення до відповідальності за їх вчинення; 6) права щодо здійснення взаємодії з іншими суб'єктами з питань власної компетенції. Виходячи з наведеної класифікації, пропонується коригування розділу 5 Положення про Міністерство доходів і зборів України та розміщення визначених у даному розділі прав запропонованим чином.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Административное право Украины. — 2-е изд., перераб. и доп. Учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец. / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гарашук и др.; Под ред. проф. Ю.П. Битяка. — Харьков: Право, 2003. — 576 с.
2. Бахрах Д. Н. Административное право России. Учебник для вузов / Д. Н. Бахрах. - М.: Издательство НОРМА, 2000. — 640 с.
3. Деля Ю. Делеговані повноваження: немає підконтрольності без відповідальності / Ю. Деля // Право України. — 1999. — № 4. — С.46-49.
4. Тлумачний словник української мови / Укладачі Ковальова Т. В., Коврига Л. П. — Харків: Синтекс, 2005. — 672 с.
5. Указ Президента України від 8 квітня 2011 року N 446/2011 «Про Положення про Міністерство фінансів України» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/446/2011>
6. Бандурка О. О. Управління державною податковою службою в Україні: організаційно-правові аспекти [Текст] : дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Бандурка Олександр Олександрович ; Київський міжнародний ун-т. — К., 2007. — 499 с.
7. Зезека Н. О. Адміністративно-правовий статус державної служби зайнятості України [Текст]: дис... канд.. юрид. наук: 12.00.07 / Зезека Наталія Олексіївна; Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна». — К., 2009. — 281 с.
8. Кармолицкий А. А. Административно-правовое регулирование надведомственных полномочий государственных инспекций / А. А. Кармолицкий. — М.: Изд-во Моск. ун-та, 1985. — 84 с.