

ХАРАКТЕРИСТИКА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОРГАНІВ З ПИТАНЬ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

ГАРУСТ Юрій Віталійович - кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного, господарського права і фінансово-економічної безпеки Сумського державного університету, здобувач Харківського національного університету внутрішніх справ

УДК 342.9

В статті на основі аналізу діючого законодавства розглянуто систему територіальних органів, що здійснюють реалізацію державної податкової політики на місцях. Констатовано, що сьогодні система територіальних органів, що реалізують державну податкову політику, функціонально є логічним продовженням їх центрального апарату. Якщо останній є стратегічним центром, головним напрямком якого є вироблення основних принципів податкової політики, аналіз процесу, результатів і перспектив її реалізації, в тому числі, в сфері захисту прав громадян, то територіальні органи є безпосередніми виконавцями цієї політики, виконавцями передбачених їй заходів.

Ключові слова: Міністерство доходів і зборів України, департамент, управління, самостійний відділ, самостійний сектор, відділ

Реалізація державної політики є складним багатоаспектним процесом, який вимагає забезпечення не тільки на загальнодержавному, але й на місцевому рівні, тому міністерства та інші центральні органи мають не тільки центральний апарат, але й відповідні територіальні органи. Так, в Указі Президента України «Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» встановлено, що Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади здійснюють свої повнова-

ження безпосередньо та через свої територіальні органи в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, районах у містах, містах обласного, республіканського (Автономної Республіки Крим) значення та міжрегіональні (повноваження яких поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць) територіальні органи (у разі їх утворення) [1]. Не є у цьому виключенням і податкова політика держави, якість та ефективність якої значним чином залежить від того, як організовано процес її втілення на місцях.

У зв'язку із цим метою даної статті є характеристика системи територіальних органів з питань реалізації державної податкової політики в Україні.

У Положенні про Міністерство доходів і зборів України закріплено, що Міндоходів України здійснює повноваження безпосередньо та через територіальні органи. До територіальних органів Міндоходів України належать його територіальні органи в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, міжрегіональні територіальні органи (повноваження яких поширюються на кілька адміністративно-територіальних одиниць), митниці, спеціалізовані департаменти та спеціалізовані органи Міндоходів України, державні податкові інспекції в районах, містах (крім міст Києва та Севастополя), районах у містах, об'єднані та спеціалізовані державні податкові інспекції [2].

Організуються, реорганізуються та ліквідуються територіальні органи з питань

податкової політики Урядом України на підставі подання Глави відповідного Центрального органу, який також призначає та звільняє з посади керівників територіальних органів з реалізації державної податкової політики. Наразі система зазначених територіальних органів визначена у Постанові Кабінету Міністрів України «Про утворення територіальних органів Міністерства доходів і зборів» від 20 березня 2013 р. № 229 [3]. Аналіз цього нормативно-правового акту свідчить, що сьогодні податкову політику, в тому числі в частині забезпечення прав платників податків, у регіонах здійснюють:

1. Головні управління Міндоходів у областях, м.м. Києві, Севастополі та підпорядковані цим управлінням Державні податкові інспекції, які діють у районах, містах, районах у містах чи мають об'єднаний характер, тобто обслуговують декілька територіально-адміністративних одиниць [3].

2. Міжрегіональне головне управління та спеціалізовані державні податкові інспекції з обслуговування великих платників у містах: Дніпропетровську, Донецьку, Запоріжжі, Луганську, Львові, Одесі, Харкові.

Зазначимо, що у зв'язку із проведенням адміністративної реформи в Україні, утворенням Міністерства доходів і зборів України та реорганізацією територіальних органів Державної податкової служби, припинили свою дію і ряд нормативно-правових актів, що регулювали правовий статус територіальних органів виконавчої влади, які здійснюють податкову політику. Так, наприклад, втратили силу Закон України «Про державну податкову службу в Україні» від 04.12.1990 № 509-XII та Положення про державну податкову інспекцію в районі, місті без районного поділу, районі в місті, міжрайонну, об'єднану державну податкову інспекцію, іншу спеціалізовану державну податкову інспекцію від 25.06.2008 № 412, які визначали організаційно-правові аспекти статусу територіальних податкових органів. Ніяких нових спеціальних положень про територіальні органи з питань реалізації податкової політики прийнято не було. Тому на сьогодні нормативно-правовим підґрунтям їх функціонування є відповід-

ні Положення про них, які розробляються на підставі Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади [4]. Згідно з цим Положенням територіальні органи, в тому числі з питань податкової політики, є юридичними особами, тобто вони мають самостійний баланс, рахунки в установах Казначейства, печатку із зображенням Державного Герба України і своїм найменуванням, наділені праводієздатністю, виступають у судах від свого імені, характеризуються організаційною єдністю.

Основним завданнями територіальних органів відповідно до зазначеного Типового положення є реалізація повноважень міністерства на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Виконуючи це завдання, територіальні органи реалізують свою діяльність за такими напрямками: 1) надають адміністративні послуги; 2) здійснюють державний нагляд (контроль); 3) управляють об'єктами державної власності в межах, визначених законодавством; 4) узагальнюють практику застосування законодавства з питань, що належать до їх компетенції, готують та вносять в установленому порядку пропозиції щодо його вдосконалення; 5) здійснюють інші повноваження, визначені законами України та покладені на міністерство, інший центральний орган виконавчої влади Президентом України [4].

При цьому у цілях організації своєї діяльності територіальні органи: 1) забезпечують здійснення заходів щодо запобігання корупції і контроль за їх здійсненням; 2) забезпечують ефективне, результативне і цільове використання бюджетних коштів; 3) організують планово-фінансову роботу, здійснюють контроль за використанням фінансових і матеріальних ресурсів, забезпечують організацію та вдосконалення бухгалтерського обліку; 4) організують розгляд звернень громадян з питань, що належать до їх компетенції, виявляють та усувають причини, що призводять до подання громадянами скарг; 5) забезпечують доступ до публічної інформації, що перебуває у їх володінні; 6) забезпечують у межах своїх повноважень реалізацію державної політики

стосовно захисту інформації з обмеженим доступом; 7) забезпечують у межах своїх повноважень виконання завдань з мобілізаційної підготовки та мобілізації; 8) організують роботу з укомплектування, зберігання, обліку та використання архівних документів [4].

З викладеного видно, що закріплені у Постанові КМУ «Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади» вимоги щодо змісту функціонально-цільового блоку правового статусу територіального органу виконавчої влади мають дуже загальний характер, вони лише визначають пріоритети, в межах яких має відбуватися діяльність територіальних органів виконавчої влади незалежно від їх функціонального призначення та спеціалізації.

Що ж стосується повноважень територіальних органів виконавчої влади, то тут слід відмітити той факт, що у Типовому положенні, визначаючи у загальному вигляді тільки їх права, як-от: право залучати до виконання окремих робіт, участі у вивченні окремих питань вчених і фахівців, спеціалістів органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій (за погодженням з їх керівниками), представників інститутів громадянського суспільства; одержувати в установленому законодавством порядку інформацію, документи і матеріали від державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій усіх форм власності та їх посадових осіб; скликати наради, утворювати консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби (ради, комісії, колегії, робочі групи тощо) для сприяння здійсненню покладених на територіальні органи завдань; користуватися інформаційними базами даних державних органів, державною системою урядового зв'язку та іншими технічними засобами [4]. Спеціально присвячених норм обов'язкам територіальних органів виконавчої влади дане Типове положення не містить. Зауважимо, що ця особливість зберігається й у конкретних, розроблених на підставі Типового, Положеннях про окремі територіальні органи з питань реалізації державної подат-

кової політики.

Для того, щоб конкретизувати загальні норми вищезгаданого Типового положення, так би мовити, пристосувати їх до сфери своєї діяльності, територіальні органи під час розробки своїх Положень використовують перелік завдань, функцій та прав закріплений у Положенні про центральний орган з питань державної політики у податковій сфері (наразі – це Положення про Міндоходів України), а також перелік функцій та прав контролюючих органів записаний у статтях 19-20 Податкового кодексу, викладаючи їх з урахуванням своєї компетенції [5]. Що ж стосується обов'язків досліджуваних територіальних органів, то як і у випадку з центральним апаратом, судити про них можна тільки зі змісту статті 21 ПК України, що закріплює обов'язки посадових осіб контролюючих органів і які являють собою узагальнені вимоги до них щодо необхідності у своїй діяльності дотримуватися принципів законності, конфіденційності, професійності, ефективності.

Територіальні органи з питань реалізації державної політики, як і центральний апарат, мають власну внутрішньоорганізаційну структуру. Очолюють територіальні органи відповідні Начальники, які, як ми зазначали вище по тексту, разом з їх заступниками призначаються Главою відповідного центрального органу виконавчої влади та несуть персональну відповідальність за організацію та результати роботи підвладних їм територіальних органів. У межах своїх повноважень начальники територіальних з питань реалізації податкової політики реалізують ряд функцій установчого, організаційного, кадрового, представницького, контрольного, правоохоронного та дорадчого характеру.

Якщо говорити про структурні ланки досліджуваних територіальних органів, то у їх складі можуть утворюватися управління (на правах відокремленого підрозділу, що виконує частину функцій відповідного територіального органу), відділи, сектори з урахуванням критеріїв, установлених для апарату центральних органів виконавчої влади, а також відділення і митні пости (чисельністю працівників не менш як шість

одиниць), до складу яких входять відділи і сектори. Зазначені відокремлені підрозділи можуть очолюватись заступником керівника територіального органу [6]. При цьому управління (самостійний відділ), як ми вже відзначали вище по тексту, коли розглядали центральний апарат, – це структурний підрозділ одногалузевого або однофункціонального спрямування. Самостійний сектор – структурний підрозділ, що утворюється для виконання завдань за окремим напрямом діяльності органу виконавчої влади, функції якого неможливо поєднати з функціями інших структурних підрозділів, з чисельністю працівників не менш як дві одиниці [6]. Відділ у складі управління – структурний підрозділ, що утворюється для виконання завдань за одним напрямом (функцією) діяльності органу виконавчої влади, з чисельністю працівників не менш як три одиниці [6]. Усі ланки очолюють відповідні керівники: управління та відділи у складі управління – начальники, а самостійні сектори – завідувачі. Функціонально структурні ланки територіальних органів в основі відповідають тим, що утворені в центральному апараті Міністерства.

Розмірковуючи про територіальні органи з питань реалізації податкової політики та їх структуру, окремо слід сказати про Центри обслуговування платників. Прагнучи створити для себе імідж сервісного органу та виконуючи вимоги закону «Про адміністративні послуги,» Центральний орган виконавчої влади з питань реалізації податкової політики організував на базі своїх територіальних органів Центри обслуговування платників (ЦОП). Діють такі Центри на підставі положень, які розробляються відповідними податковими інспекціями з урахуванням вимог Примірного положення про Центр обслуговування платників. Відповідно до цього Положення ЦОП – постійно діючий робочий орган Міндоходів, у якому надаються послуги структурними підрозділами територіального органу Міндоходів, відповідальними згідно з функціональними обов'язками за надання адміністративних, консультаційних та інформаційних послуг, прийняття звітності, вхідної кореспонденції та видачу ключів електронного цифрового

підпису [7].

Завданнями ЦОП є: своєчасне забезпечення платників якісними послугами; спрощення та оптимізація процедур надання адміністративних послуг; забезпечення повної обізнаності щодо змін у податковому та митному законодавстві; зменшення витрат, пов'язаних із виконанням податкових зобов'язань [7].

Задля виконання поставлених завдань ЦОП забезпечує: прийом та реєстрацію вхідної кореспонденції, що надходить від суб'єктів господарювання юридичних та фізичних осіб, громадян; надання адміністративних послуг; приймання звітності; надання консультацій суб'єктам звернень [7].

Тобто, як видно із викладеного, ЦОП реалізує свою діяльність за трьома основними напрямками: адміністративним, консультативним та інформаційним.

Керівництво діяльністю ЦОП здійснюють відповідні Начальники податкових державних інспекцій або їх заступники. Керівництво Центрами обслуговування великих платників здійснює заступник начальника Міжрегіонального головного управління Міндоходів – Центрального офісу з обслуговування великих платників, який згідно з розподілом обов'язків відповідає за роботу управління обслуговування платників податків.

Координацією діяльності ЦОП займаються Начальники Головних (або їх заступники) управлінь Міндоходів у відповідних адміністративно-територіальних одиницях.

3. Також слід відзначити спеціалізовані департаменти та органи Міндоходів, так як вони, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про утворення територіальних органів Міністерства доходів і зборів» від 20 березня 2013 р. № 229 [3], також належать до територіальних органів даного Міністерства. Отже, такими спеціалізованими органами і департаментами Міндоходів на сьогодні є:

а) спеціалізована лабораторія з питань експертизи та досліджень Міндоходів, завданнями якої є: забезпечення реалізації державної податкової та митної політики, а також участь у боротьбі з правопорушеннями під час застосування податкового та

митного законодавства; проведення досліджень та здійснення експертної діяльності у податковій та митній сферах; здійснення відповідно до законодавства попередньої оцінки майна, вилученого, конфіскованого за порушення митного та податкового законодавства [8].

Відповідно до покладених на неї завдань, Спеціальна лабораторія: організовує роботу щодо проведення досліджень (аналізів, експертиз) у податковій сфері; здійснює експертне забезпечення контролю за додержанням і виконанням вимог законодавства у податковій сфері; проводить дослідження (аналізи, експертизи) проб (зразків) товарів у рамках процедур податкового контролю; здійснює експертне забезпечення заходів Міндоходів щодо запобігання та протидії контрабанді, а також боротьбі з правопорушеннями під час застосування податкового законодавства; здійснює відповідно до законодавства попередню оцінку майна, вилученого, конфіскованого за порушення податкового законодавства тощо [8]. Отже, роль Спеціалізованої лабораторії сфері полягає перш за все у тому, що вона здійснює експертний супровід діяльності державних органів з питань реалізації податкової політики, пов'язаної з протидією правопорушенням у податковій сфері;

б) Департамент спеціалізованої підготовки та кінологічного забезпечення Міндоходів, який займається: реалізацією державної податкової і політики в межах компетенції Департаменту; здійсненням кінологічного забезпечення; участю у службових заходах, у тому числі з використанням службових собак, спрямованих на запобігання, виявлення і припинення контрабанди наркотичних засобів, психотропних речовин та їх аналогів, зброї та боєприпасів тощо; організацією, здійсненням та моніторингом спеціалізованої підготовки посадових осіб та інших працівників територіальних органів Міндоходів шляхом залучення відповідних спеціалістів тощо [8]. Якщо говорити про внесок даного Департаменту у процес забезпечення прав громадян, то він здійснюється, переважно, через сприяння компетентним органам у здійсненні протидії правопорушенням (в тому числі злочинам), шляхом надання їм

відповідної спеціалізованої допомоги;

в) Інформаційно-довідковий департамент (далі ІДД) Міністерства доходів і зборів України є спеціалізованим департаментом у системі територіальних органів Міністерства доходів і зборів України, який підпорядковується Міндоходів. Основними завданнями ІДД Міндоходів, відповідно до Положення про нього, є: 1) надання консультацій та інформаційно-довідкових послуг відповідно до Податкового та Митного кодексів України, законодавства з питань сплати єдиного внеску; 2) інформування суб'єктів господарювання та громадян про зміни та доповнення, внесені до нормативно-правових актів з питань оподаткування державної митної справи, сплати єдиного внеску; 3) формування та підтримки в актуальному стані Бази знань Міндоходів; 4) організація роботи сервісу Міндоходів України «Пульс»; 5) організація роботи з надання послуг електронного цифрового підпису; 6) організація роботи зі зверненнями, що надійшли з державної установи «Урядовий контактний центр» [9].

На відміну від інших Спеціалізованих органів у системі територіальних органів з питань реалізації державної податкової політики, які все ж таки здійснюють забезпечення прав громадян у податковій сфері опосередкованим чином: через надання спеціальної допомоги органам доходів і зборів у певних видах їх діяльності (як правило, оперативно-розшуковій та слідчій), Інформаційно-довідковий департамент Міністерства доходів і зборів України виконує завдання та функції, що безпосереднім чином впливають на стан забезпеченості прав платників податків. Зокрема, завдяки діяльності ІДД підтримує постійний інформаційний зв'язок з громадськістю по всій території держави, у кожному її регіоні, що дозволяє відповідному Центральному органу виконавчої влади вчасно реагувати на виниклі у сфері його управління ситуації, в тому числі конфліктного (спірного) характеру, та оперативно вирішувати їх.

Завершуючи, можемо констатувати, що сьогодні система територіальних органів, що реалізують державну податкову політику, функціонально є логічним продо-

АНОТАЦІЯ

У статті на підставі аналізу чинного законодавства розглянуто систему територіальних органів, що здійснюють реалізацію державної податкової політики на містах. Констатовано, що сьогодні система територіальних органів, що реалізують державну податкову політику, функціонально є логічним продовженням їх центрального апарату. Якщо останній являє собою стратегічний центр, головним призначенням якого є вироблення основних засад податкової політики, аналіз процесу, результатів та перспектив її реалізації, зокрема в частині забезпечення прав громадян, то територіальні органи виступають безпосередніми реалізаторами цієї політики, виконавцями передбачених нею заходів.

вженням їх центрального апарату. Якщо останній являє собою стратегічний центр, головним призначенням якого є вироблення основних засад податкової політики, аналіз процесу, результатів та перспектив її реалізації, зокрема в частині забезпечення прав громадян, то територіальні органи виступають безпосередніми реалізаторами цієї політики, виконавцями передбачених нею заходів.

Література:

1. Указ Президента України «Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» в від 24.12.2010 № 1199/2010 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1199/2010>
2. Указ Президента України «Про Міністерство доходів і зборів України» від 18.03.2013 № 141/2013 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/141/2013>
3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення територіальних органів Міністерства доходів і зборів» від 20 березня 2013 р. № 229 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/229-2013-%D0%BF>
4. Постанова КМУ «Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального орга-

SUMMARY

The article is based on an analysis of current legislation deals with a system of local authorities in charge of implementing state tax policy in cities. Stated that the present system of local authorities implementing state tax policy functionality is a logical extension of the central apparatus. If the latter is the strategic center, the main purpose of which is to develop the basic principles of tax policy analysis process, results and prospects of its implementation, in particular as regards the rights of citizens, the latter - territorial authorities - are the direct those who implement this policy implementers provided her actions.

ну виконавчої влади» від 25 травня 2011 р. N 563 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/563-2011-%D0%BF>

5. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, N 13-14, N 15-16, - N 17, ст.112

6. Постанова КМУ «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» від 12.03.2005 № 179 // [Електронний ресурс] – режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/179-2005-%D0%BF/paran3#n3>

7. Примірне положення про Центр обслуговування платників // Затверджене Наказом Міндоходів України від 30.09.2013 - № 519 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://minrd.gov.ua/diyalnist/zakonodavstvo-pro-diyalnis/nakazi-pro-diyalnist/62852.html>

8. Наказ Міндоходів України «Про затвердження Положення про Департамент спеціалізованої підготовки та кінологічного забезпечення Міндоходів та Положення про Спеціалізовану лабораторію з питань експертизи та досліджень Міндоходів» від 29.05.13 №133 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://minrd.gov.ua/pro-minrd-ukraini/struktura/spetsializovany-departament-ta-org/spetsializovana-laboratoriya-z-pitan-e/diyalnist/normativna-baza-sled-/62789.html>

9. Наказ Міндоходів України «Про затвердження Положення про Інформаційно-довідковий департамент Міндоходів» 07.04.2013 р. №74 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://minrd.gov.ua/diyalnist/zakonodavstvo->