

ФІНАНСОВЕ ПРАВО

АКСЮКОВ С. М.,  
здобувач кафедри  
адміністративного права і процесу  
(Національна академія  
внутрішніх справ)

УДК 354.21:336.2

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ УПОВНОВАЖЕНОГО  
ЦЕНТРАЛЬНОГО ОРГАНУ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ  
З ДОХОДІВ ТА ЗБОРІВ У ПОДАТКОВОМУ КОДЕКСІ УКРАЇНИ

Статтю присвячено дослідженню адміністративно-правового статусу уповноваженого центрального органу виконавчої влади з доходів та зборів у Податковому кодексі України. Розглядається закріплення в податковому законодавстві адміністративно-правового статусу даного органу.

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

Статья посвящена исследованию административно-правового статуса уполномоченного центрального органа исполнительной власти по доходам и сборам в Налоговом кодексе Украины. Рассматривается закрепление в налоговом законодательстве административно-правового статуса данного органа.

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

In this article a legal status of the authorized central organ of executive power of revenue and duties is analyzed in accordance to the Tax Code of Ukraine. Legal status and its regulation in Ukrainian tax legislation are researched.

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

**Вступ.** Вирішення питань, пов'язаних з дослідженням нормативно-правового регулювання адміністративно-правового статусу уповноваженого центрального органу виконавчої влади з доходів та зборів, вимагає розгляду загальних засад правового регулювання, як системоутворюючої категорії. Її змісту приділялась увага багатьох науковців-правників, що пропонували власні визначення самого поняття «правове регулювання».

**Постановка завдання.** Слід відзначити, що розробці питань правового регулювання та його змісту приділяли свою увагу багато науковців, а обсяги даної статті дослідження не дозволяють розкрити позиції кожного з них. Разом з тим, можливо відзначити, що багатьом з проаналізованих автором позицій притаманні спільні риси, зокрема, більшість дослідників тим чи іншим чином вказують, що правове регулювання являє собою певного роду вплив на суспільні відносини, який здійснюється за допомогою правових (юридичних) засобів і має своєю метою впорядкування цих відносин. Тому пропонується у контексті даного дослідження правове регулювання розглядати як владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони й розвитку, який здійснюється державою за допомогою всіх юридичних засобів та норм позитивного права, а також вплив на поведінку та свідомість громадян шляхом проголошення їх прав та обов'язків, встановлення певних дозволів та заборон, затвердження певних правових актів тощо [1, с. 30].

**Результати дослідження.** Окремі питання з дослідження такої категорії як «правове регулювання» розглядалися багатьма вченими. Наприклад, С.С. Алексєєв зазначає, що правове регулювання – це здійснюваний за допомогою системи правових засобів (юридичних норм, правовідносин, індивідуальних приписів та ін.) результативний, нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини з метою їхнього впорядкування, охорони, розвитку відповідно до суспільних потреб [2, с. 210]. О.М. Мельник визначає, що правове регулювання – це здійснюваний всією системою юридичних засобів державно-владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони та розвитку [3, с. 31]. С.В. Бобровник деталізує зміст даної категорії та визначає її як особливий різновид соціального регулювання, що: має визначений предмет, тобто сферу відносин, які усвідомлюються суб'єктами і мають для них і



суспільства важливе значення; здійснюється нормативно закріпленими способами, які характеризують як активне право, так і пасивне право суб'єкта (дозволи), пасивний обов'язок вчиняти правомірні дії в інтересах уповноваженої сторони (зобов'язання); забезпечується певними методами, що координують дії учасників суспільних відносин, характеризуючи їх рівне становище у сфері права, або визначають їх субординаційну підлеглість у процесі використання прав і вдосконалення обов'язків, підкреслюючи цим наявність в одного із суб'єктів владних повноважень; стосується діяльності визначених суб'єктів, якими можуть бути фізичні, посадові, юридичні особи, органи держави та держава в цілому; визначає межі державно-правового втручання у суспільні відносини, має цілеспрямований, організаційний та упорядкований характер; здійснюється за допомогою системи правових засобів, які в сукупності визначаються як механізм правового регулювання [4, с. 497-498].

Значна кількість вітчизняних адміністративістів відносить до предмету правового регулювання адміністративного права суспільні відносини управлінського характеру. В.К. Шкарупа та Т.О. Коломоєць зазначають, що адміністративне право покликане врегульовувати відносини у сфері забезпечення органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування реалізації захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб [5]. Враховуючи зазначене, можливо запропонувати до предмету нормативно-правового регулювання адміністративно-правового статусу уповноваженого центрального органу виконавчої влади з доходів та зборів відносити суспільні відносини, що пов'язані його з утворенням та функціонуванням.

Зазначене обумовило мету даної статті – дослідження правового регулювання адміністративно-правового статусу уповноваженого центрального органу виконавчої влади з доходів та зборів у Податковому кодексі України.

На думку автора, до нормативно-правового регулювання адміністративно-правового статусу уповноваженого центрального органу виконавчої влади з доходів та зборів слід відносити вплив з боку держави на суспільні відносини, що пов'язані з: визначенням місця даного органу в системі публічної адміністрації; реалізацією ним прав та обов'язків; визначенням меж його юрисдикції та компетенції; встановленням правил поведінки службових та посадових осіб даного органу; визначенням порядку взаємодії з іншими суб'єктами владних повноважень, фізичними та юридичними особами; встановлення рівня юридичної відповідальності у сфері публічного адміністрування податків та зборів.

Тому з правовим регулюванням безпосередньо пов'язана така категорія як «механізм правового регулювання», який забезпечує ефективність правового впливу на відповідні суспільні відносини. Такий вплив здійснюється за допомогою правових засобів – правових явищ, які виражаються в інструментах та діяннях, і сприяють задоволенню інтересів суб'єктів права, досягненню соціально корисних цілей, до яких належать: норми права, принципи, юридичні факти, правозастосовчі акти, суб'єктивні права, юридичні обов'язки, заходи заохочення і покарання та інші [6, с. 326].

Відносно елементів механізму правового регулювання дослідниками пропонується два підходи до їх визначення. Відповідно до першого (широкого) механізм правового регулювання охоплює досить широку сукупність елементів, що спрямовані на впорядкування суспільних відносин: а) норми права; б) нормативно-правові акти; в) юридичні факти; г) правовідносини; г) тлумачення; д) реалізація права; е) законність; є) правосвідомість; ж) правова культура; з) правомірна поведінка; и) протиправна поведінка; і) юридична відповідальність. Другий (вузький) підхід включає в себе лише ті елементи, що складають основу регулятивної функції права: норми права, нормативно-правові акти, правовідносини, реалізацію права, законність [7, с. 105-106]. У наукових джерелах також можливо зустріти варіації зазначених підходів, що містять якісь додаткові елементи або навпаки – не включають деякі з перерахованих.

Крім того, у літературі багато уваги приділяється також стадіям правового регулювання, до яких багато авторів включає: 1) регламентацію суспільних відносин (розробку та прийняття правових норм, які формулюють правила поведінки для учасників суспільних відносин); 2) виникнення суб'єктивних прав та юридичних обов'язків; 3) реалізацію (фактичне використання) суб'єктивних прав та юридичних обов'язків. Зазначені стадії вдало співвідносяться з таким поглядом на систему елементів механізму правового регулювання, який запропонований Ю.В. Кривицьким. Ним пропонується до елементів механізму правового регулювання відносити: 1) норми права; 2) правовідносини; 3) акти застосування; 4) акти тлумачення норм права, при цьому останні два елементи він визначає як факультативні [8, с. 74-78]. Враховуючи, що у зазначеній системі правовідносини є залежним елементом від норм права, оскільки регулюються останніми, можливо стверджувати, що у правовому регулюванні саме норми права відіграють одну з ключових ролей.

Норми права, які спрямовані на забезпечення нормативно-правового регулювання адміністративно-правового статусу уповноваженого центрального органу виконавчої влади з доходів та зборів, містяться у різних нормативно-правових актах, які пропонується розглянути системно. Нормативно-правові акти, що можуть мати відношення до визначення статусу уповноваженого центрального органу виконавчої влади з доходів та зборів, можливо класифікувати за ієрархічним принципом: Конституція України; закони України (у тому числі кодифіковане законодавство); укази і розпорядження Президента України; акти Верхов-



ної Ради та Ради Міністрів Автономної Республіки Крим; постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України та інших органів державної влади; акти центральних та місцевих органів виконавчої влади; рішення органів місцевого самоврядування. Особливе місце в даній системі посідають рішення судових інстанцій усіх рівнів, а також загальновизнані принципи та норми міжнародного права (міжнародні договори, учасником яких є Україна).

Враховуючи, що уповноважений центральний орган виконавчої влади з доходів та зборів – Міністерство доходів і зборів України, як вже зазначалось у роботі, є правонаступником Державної податкової служби України та Державної митної служби України [9], логічним буде розпочати з таких кодифікованих актів як Податковий кодекс України та Митний кодекс України. Адже в кожному з них містяться положення, що визначали раніше адміністративно-правовий статус зазначених служб, а тепер безпосередньо стосуються вказаного міністерства.

Податковий кодекс України не містить жодних згадок про уповноважений центральний орган виконавчої влади з доходів та зборів – Міністерство доходів і зборів України, Державну податкову службу України чи Державну митну службу України тощо. Замість цього законодавець використав такі визначення центральних органів виконавчої влади, які не вказують їх найменування, а містять відсилку до тієї галузі державної політики, яку відповідний орган формує чи реалізує. Так, у Податковому кодексі України згадуються:

- центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику;
- центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері митної справи;
- центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної фінансової політики;
- центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері економічного розвитку;
- центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин;
- центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у нафтогазовому комплексі;
- центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері статистики;
- центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері інформатизації, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів;
- центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері екології та природних ресурсів;
- центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту;
- центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища;
- центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного гірничого нагляду;
- центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр [10].

Серед усіх зазначених органів безпосередньо до Міністерства доходів і зборів України мають відношення ті положення кодексу, які визначають адміністративно-правовий статус центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, та центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері митної справи. Інші ж центральні органи виконавчої влади з формування чи реалізації інших видів державної політики можливо сміливо вилучити з поля зору даного дослідження.

Єдиним спірним моментом у даному випадку являється центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної фінансової політики. Якщо звернутись до Положення про Міністерство фінансів України, то саме воно виступає головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної фінансової політики. Разом з тим, Податковим кодексом України саме на центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної фінансової політики, покладаються права та обов'язки, багато з яких, на думку автора, слід передати до компетенції уповноваженого центрального органу виконавчої влади з доходів та зборів – Міністерству доходів і зборів України, внески відповідні зміни (див. Додаток 1.)

Крім того, у Податковому кодексі України досить часто зустрічаються положення щодо компетенції «податкових органів (органів державної податкової служби)», «митних органів (органів державної митної служби)», «контролюючих органів» та «органів стягнення». Якщо у перших двох випадках абсолютно є зрозумілим, що ці органи є підпорядкованими органами Міністерства доходів і зборів України, то останні два потребують уточнення. Згідно п.п. 41.1.1, 41.1.2 ст. 41. «Контролюючі органи та органи стягнення» Податкового кодексу України до контролюючих органів відносяться:

- органи державної податкової служби – щодо податків, які справляються до бюджетів та державних цільових фондів (крім тих податків, що відносяться до відання митних органів), а також стосовно законодавства, контроль за дотриманням якого покладається на органи державної податкової служби;



– митні органи – щодо мита, акцизного податку, податку на додану вартість, інших податків, які відповідно до податкового законодавства справляються у разі ввезення (пересилання) товарів і предметів на митну територію України або територію вільної митної зони, вивезення (пересилання) товарів і предметів з митної території України або території вільної митної зони [10].

Органами стягнення, відповідно до п. 41.5. ст. 41. «Контролюючі органи та органи стягнення» Податкового кодексу України, є виключно органи державної податкової служби, які уповноважені здійснювати заходи щодо забезпечення погашення податкового боргу в межах їх повноважень, а також державні виконавці в межах своїх повноважень [10].

Викладене свідчить про те, що Податковий кодекс України визначає адміністративно-правовий статус уповноваженого центрального органу виконавчої влади з доходів та зборів – Міністерства доходів і зборів України в усіх випадках, коли його норми врегульовують права, обов'язки, відповідальність і т.п. таких органів, як: центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері митної справи; податкові органи (органи державної податкової служби); митні органи (органи державної митної служби); контролюючі органи; органи стягнення.

Більш детально положення Податкового кодексу України будуть розглянуті в наступних розділах даної роботи при окремому дослідженні кожного з ключових елементів адміністративно-правового статусу уповноваженого центрального органу виконавчої влади з доходів та зборів. Наразі пропонується лише розглянути загальну характеристику положень даного кодифікованого нормативно-правового акту.

**Висновки.** За результатами проведеного дослідження можливо стверджувати, що у Податковому кодексі України приділено неабияку увагу визначенню таких категорій, що входять до структури адміністративно-правового статусу уповноваженого центрального органу виконавчої влади з доходів та зборів як функції органів державної податкової служби та їх обов'язки. Загальні засади функцій органів державної податкової служби та їх базовий перелік встановлені у ст. 19 Податкового кодексу України [10]. До них законодавцем віднесено різноманітні види контролю у сфері адміністрування доходів та зборів, забезпечення реєстраційної діяльності (переважно платників податку), надання різного роду послуг платникам податків, забезпечення діяльності власних підрозділів та інших органів державної влади. В окремих нормах Податкового кодексу України можливо зустріти деталізацію функцій та обов'язків. Наприклад, у ст. 52 «Податкова консультація» визначається обов'язок надання податкових консультацій, у ст.ст. 63-67 закріплено порядок реалізації обов'язку щодо забезпечення обліку платників податків [10].

Крім того, ст. 20 Податкового кодексу України надає уповноваженому центральному органу виконавчої влади з доходів та зборів низку прав щодо проведення перевірок платників податків, висунення вимог про усунення порушень, звернення до суду та інших органів державної влади, застосування санкцій у разі виявлення порушень з боку платників податків, отримання інформації у межах компетенції тощо [10].

Податковим кодексом України також регулюються деякі специфічні питання, що також впливають на зміст та особливості адміністративно-правового статусу уповноваженого центрального органу виконавчої влади з доходів та зборів. Як приклад можливо зазначити те, що ним врегульовуються питання проходження служби в органах державної податкової служби, окремі питання відповідальності посадових осіб податкових та митних органів, скасування та оскарження рішень цих органів та ін. Більш детально положення Податкового кодексу України, що визначають адміністративно-правовий статус уповноваженого центрального органу виконавчої влади з доходів та зборів, ще буде розглянутий в даній роботі, при дослідженні окремих елементів цього статусу.

#### Список використаних джерел:

1. Соловійов В.М. Поняття і сутність правого регулювання державного управління України / В. М. Соловійов // Університетські наукові записки. – 2007. – № 3 (23). – С. 27-33.
2. Проблемы теории государства и права: Учебник / Под ред. С.С. Алексеева. – М.: Юрид. лит., 1987. – 448 с.
3. Мельник О. М. Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності : дис... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Мельник Олена Миколаївна. – К., 2004. – 208 с.
4. Бобровник С.В. Колізійні норми як засіб удосконалення сучасного законодавства // Парламентаризм в Україні: теорія та практика: Парламентаризм в Україні: теорія та практика: Матеріали міжнар. наук.-практ. конф., присвяченої 10-й річниці з дня проголошення незалежності України та 5-й річниці з дня прийняття Конституції України (26 червня 2001 р.). – К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2001. – С. 497–500.
5. Адміністративне право України : навчальний посібник / [Шкарупа В. К., Коломоєць Т.О., Гулевська Г.Ю та ін.]; за ред. Т.О. Коломоєць, Г.Ю. Гулевської. – К. : Істина, 2007. – 216 с.
6. Проблемы теории государства и права: Учебное пособие / Под ред. доктора юр. наук, профессора М. Н. Марченко. – М.: Проспект, 1999. – 504 с.



7. Тарахонич Т.І. Механізм правового регулювання: теоретико-правові аспекти / Т.І. Тарахонич // Права держава. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. – Вип. 13. – С. 105-106.
8. Кривицький Ю.В. Механізм правового регулювання в сучасній теорії права / Ю.В. Кривицький // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 4. – С. 74-78
9. Указ Президента України від 8 березня 2013 року № 141/2013 «Про Міністерство доходів і зборів України» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/141/2013>
10. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>

**БЕРЕЗОВСЬКА С. В.,**  
аспірант, асистент кафедри  
адміністративного  
і фінансового права  
(Національний університет  
«Одеська юридична академія»)

УДК 347.73:336.1:352

### КОНТРОЛЬНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СФЕРІ ЇХ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Стаття присвячена аналізу контрольних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері їх фінансової діяльності. Встановлено та проаналізовано нормативно-правові акти, що регулюють та закріплюють такі повноваження. Визначено прогалини та недоліки в сфері законодавчого регулювання повноважень органів місцевого самоврядування в сфері контролю за фінансовою діяльністю таких органів, а також запропоновані шляхи вирішення та усунення даних прогалин.

**Ключові слова:** контрольні повноваження, органи місцевого самоврядування, фінансова діяльність, контроль.

Статья посвящена анализу контрольных полномочий органов местного самоуправления в сфере их финансовой деятельности. Установлены и проанализированы нормативно-правовые акты, которые регулируют и закрепляют такие полномочия. Определены пробелы и недостатки в сфере законодательного регулирования полномочий органов местного самоуправления в сфере контроля финансовой деятельности таких органов, а также предложены пути решения и устранения таких недостатков.

**Ключевые слова:** контрольные полномочия, органы местного самоуправления, финансовая деятельность, контроль.

This article is devoted to the analysis supervisory powers of local governments in their financial activities. Established and analyzed regulations, which regulate and fixed such powers. Identified gaps and deficiencies in the legislative regulation of the powers of local self-government in the sphere control the financial activities of such bodies. Also the ways eliminate these gaps are proposed.

**Key words:** supervisory powers, local government bodies, financial activity control.

**Вступ.** Ефективне виконання завдань і функцій органами місцевого самоврядування забезпечує фінансові ресурси. Повнота та своєчасність надходження таких ресурсів у фонди коштів місцевого самоврядування, дотримання діючого законодавства під час їх розподілу та використання залежать від організації і здійснення контролю за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування. Будь-які прояви халатності і безгосподарності, інші зловживання у сфері фінансової діяльності органів місцевого самоврядування наносять значну матеріальну шкоду та несуть за собою значні негативні наслідки, тому питання попередження, виявлення цих порушень, вжиття запобіжних заходів займає важливе місце під час здійснення та реалізації такої фінансової діяльності.

На сьогодні в сфері контролю за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування існує ряд проблем та недоліків, які потребують вирішення та усунення, а сам контроль потребує вдосконалення. Є необхідним вдосконалення форм і методів здійснення контролю за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування, вжиття заходів для підвищення ефективності такого контролю, вдосконалення законодавства, що визначає правовий статус фінансово-контрольних органів. Все вищезазначене вказує на необхід-

