

*Аксюков С. М.,**здобувач кафедри адміністративного права і процесу  
Національної академії внутрішніх справ*

## МІСЦЕ УПОВНОВАЖЕНОГО ЦЕНТРАЛЬНОГО ОРГАНУ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ З ДОХОДІВ ТА ЗБОРІВ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

**Анотація.** У статті автор розглядає актуальні проблеми публічного адміністрування у сфері доходів та зборів. Розглядаються особливості адміністративно-правового статусу уповноваженого центрального органу виконавчої влади з доходів та зборів, а також його місце у системі публічної адміністрації. За результатами дослідження запропоновано можливі шляхи удосконалення правового регулювання адміністративно-правового статусу зазначеного органу.

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

**Постановка проблеми.** Реорганізація у 2012 році Державної податкової служби України та Державної митної служби України у Міністерство доходів і зборів (далі – Міндоходів) України зумовило необхідність визначення його місця у системі публічної адміністрації, що дозволить визначити його цільове призначення, мотиви створення, загальні засади функціонування, роль у системі публічної адміністрації тощо. Адже у наукових джерелах зараз розглядаються проблемні питання щодо визначення адміністративно-правового статусу Міністерства доходів і зборів України та його місця в системі публічної адміністрації.

**Аналіз останніх досліджень та виокремлення нерозв'язаних проблем.** Окремі питання функціонування податкових та митних органів України неодноразово розглядалися у наукових працях таких вчених, як О.О. Бандурка, В.Т. Білоус, Ю.П. Битяк, Л.К. Воронова, Н.Р. Нижник, Ю.В. Оніщук, З.І. Перошук, О.В. Покатаєва, Т.О. Проценко, М.П. Кучерявенко, Л.А. Савченко, В.К. Шкарупа тощо. Переважна більшість дослідників розглядали місце податкових та митних органів крізь призму діяльності Державної податкової служби України та Державної митної служби України, ще до створення Міндоходів України. Тому проведені у попередні роки дослідження, на жаль, повною мірою не враховують реалії сучасності.

Зазначене обумовило мету даної статті – дослідження місця уповноваженого центрального органу виконавчої влади з доходів і зборів – Міндоходів України в системі публічної адміністрації та надання пропозицій щодо вдосконалення правових засад його діяльності.

**Виклад основного матеріалу.** Система публічної адміністрації по суті своїй створює досить складну соціальну систему, що має функціональне призначення здійснювати організуючий вплив на суспільство, має визначену сукупність елементів, форми прояви діяльності. Здійснення публічного адміністрування у межах держави вимагає забезпечення належного рівня взаємодії суб'єктів

владних повноважень, що можливо забезпечити лише в умовах нормального процесу функціонування механізму держави, через розуміння якого і можливо визначити місце уповноваженого центрального органу виконавчої влади з доходів та зборів у системі публічної адміністрації.

Поширеним є розуміння механізму держави як системи нормативно визначених, взаємодіючих органів та організацій держави, створених для реалізації її завдань і функцій та наділених спеціальними повноваженнями у відповідній сфері діяльності. Таке визначення забезпечує характеристику механізму ефективного функціонування держави та взаємодії різних структур у процесі реалізації економічних, політичних і соціально-культурних функцій держави. А структурно до нього відносять три рівні: перший – державні підприємства, установи та організації, які забезпечують реалізацію економічних і соціальних функцій держави; другий – органи держави (особлива частина державного механізму, що забезпечує виконання владних повноважень); третій – структури спеціального призначення (контрольно-наглядові органи, збройні сили, поліція, спецслужби, органи виконання кримінальних покарань) [1, с. 165].

Безпосередній інтерес становить другий рівень вищевказаної структури механізму держави, а саме місце у даній системі уповноваженого центрального органу виконавчої влади з доходів та зборів. На даний орган, яким зараз виступає Міністерство доходів і зборів, покладається публічне адміністрування податків, зборів, митних платежів та єдиного внеску забезпечення. Це обумовлено тим, що зазначене міністерство було утворено як правонаступник Державної податкової служби України та Державної митної служби України [2], а тому для визначення його місця у системі публічної адміністрації, необхідно пригадати, яке місце посідали реорганізовані державні служби та які зміни відбулись з утворенням нового міністерства.

Створення та формування податкової служби в Україні можливо пов'язати з прийняттям у 1990 році Закону України «Про державну податкову службу в Українській РСР», яким було визначено, що основним завданням державної податкової служби є забезпечення дотримання законодавства про податки, облік усіх платників податків та інших обов'язкових платежів, а також здійснення контролю і забезпечення правильності обчислення та сплати відповідних платежів [3]. Органи державної податкової служби являли собою структуру, що мала три рівні: перший – Головну державну податкову інспекцію (центральний орган виконавчої влади); другий – державні податкові інспекції в областях та містах з районним поділом; третій – державні податкові інспекції у районах, районах у містах, містах без районного поділу. Пізніше, з прийняттям у 1992 році

Закону України «Про внесення змін та доповнень до Закону Української РСР «Про державну податкову службу в Українській РСР»» [4], державна податкова служба була підпорядкована Міністерству фінансів України. Незабаром у 1993 році, з метою більш детального визначення структури, функцій та місця державної податкової служби у системі органів виконавчої влади, було прийнято Закон України «Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про державну податкову службу в Україні»», що також розширив перелік функцій податкової служби [5]. Одним з ключових недоліків даного періоду законодавчих змін стосовно податкової служби науковці визначають відсутність чітко визначеного статусу Головної податкової інспекції України [6, с. 196].

Прийняття 28 червня 1996 року Конституції України надало суттєвого поштовху розвитку законодавства України, що в свою чергу відобразилось на правовому статусі податкових органів. Тому у 1996 році було утворено Державну податкову адміністрацію України та відповідні державні податкові адміністрації в Автономній Республіці Крим, областях, районах, містах і районах у містах, а також встановлено, що Державна податкова адміністрація України є центральним органом виконавчої влади. Ці зміни відбувались на підставі Указу Президента України «Про утворення Державної податкової адміністрації України та місцевих державних податкових адміністрацій», який покладав на податкові органи завдання щодо забезпечення регулярного надходження коштів у державні фонди фінансових ресурсів [7]. А згодом 5 лютого 1998 року згідно з Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про державну податкову службу в Україні»» було внесено зміни до назв низки податкових органів та закріплено статус податкової міліції у складі органів державної податкової служби [8].

Проведення адміністративної реформи в Україні, а також відповідне реформування податкової сфери, призвело до того, що у 2010 році Указом Президента України № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [9] внаслідок реорганізації Державної податкової адміністрації України була утворена Державна податкова служба України. Прийняття цього документу проілюструвало перегляд існуючої та формування новітньої концепції функціонування органів державної влади, у тому числі і податкових органів, які внаслідок реорганізації повинні більш ефективно виконувати завдання щодо реалізації державної податкової політики. Щоправда державна податкова служба України, як відомо, проіснувала досить незначний час, оскільки вже у 2012 році, з прийняттям Указу Президента України «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» № 726/2012, було утворено Міністерство доходів і зборів України, шляхом реорганізації Державної митної служби України та Державної податкової служби України [10].

Також слід приділити увагу Державній митній службі України, яка теж була реорганізована у Міністерство доходів і зборів України. Сучасний етап становлення даної служби та закріплення її місця у системі органів державної влади, а також визначення правового статусу можливо пов'язати з прийняттям Закону України «Про митну справу в Україні» від 25 червня 1991 року [11], Митного кодексу України від 12 грудня 1991 року [12] та Закону

України «Про Єдиний митний тариф» від 5 лютого 1992 року [13].

З метою реалізації положень зазначених документів, в Україні також було прийнято низку підзаконних нормативних актів. Найбільш значимим з них став Указ Президента України «Про утворення Державного митного комітету України» від 11 грудня 1991 року, яким було створено центральний орган державного управління у галузі митної справи – Державний митний комітет України а основним завданням цього комітету визначалось забезпечення захисту економічної безпеки України, додержання законодавства про митну справу, здійснення митного контролю та оформлення [14].

Указом Президента України від 16 грудня 1993 року затверджено Комплексну програму розбудови державного кордону України, якою було визначено низку політичних, організаційних, правових і матеріально-технічних заходів з розбудови митної інфраструктури та розвитку мережі пунктів пропуску на період до 2000 року [15]. Логічним продовженням цього стала затверджена 16 листопада 2000 року Програма дій, спрямованих на підтримання режиму державного кордону України і прикордонного режиму, розвиток митних органів України, на період до 2005 року [16]. Усе це вимагало здійснення реорганізації структури митної системи України та зміни принцип її побудови та управління з територіального на регіональний. Відповідні заходи були передбачені в Указі Президента України від 29 листопада 1996 року «Про Державну митну службу України» [17], з прийняттям якого замість ліквідованого Державного митного комітету України утворено Державну митну службу України, як центральний орган виконавчої влади.

Подальший період діяльності даного центрального органу виконавчої влади характеризується постійною роботою щодо вдосконалення організаційної структури і централізації управління митною системою, зміцнення виконавської дисципліни, мобільності митних підрозділів, посилення митного контролю й боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил. Період з 1996 року і по 2012 рік можливо охарактеризувати як етап комплексного удосконалення діяльності Державної митної служби України і реалізації заходів з наближення стандартів її роботи до європейського й світового рівня. Як відомо, у 2012 році Державна митна служба України, так само як і Державна податкова служба України, була реорганізована у Міністерство доходів і зборів України.

Внаслідок проведеної реорганізації місце уповноваженого центрального органу виконавчої влади з доходів та зборів у системі публічної адміністрації змінилось. Якщо розглядати систему органів виконавчої влади, то вона упорядкована за структурно-функціональним принципом відповідно до Законів України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації». Вона включає в себе за критерієм організаційно-правового рівня такі види: 1) вищий орган у системі органів виконавчої влади – Кабінет міністрів України; 2) центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ) – міністерства та інші центральні органи; 3) місцеві органи виконавчої влади – обласні (Київська та Севастопольська міські), районні державні адміністрації [18].

Підсистема центральних органів виконавчої влади визначає шість типів виконавчих органів: міністерства;

державні служби, державні інспекції, державні агентства, незалежні регулятори та органи зі спеціальним статусом (Антимонопольний комітет України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Фонд державного майна України).

Створення Міністерства доходів і зборів України мало вплив на визначення місця уповноваженого центрального органу виконавчої влади з доходів та зборів у системі публічної адміністрації. Адже до 24 грудня 2012 року Державна митна служба України була центральним органом виконавчої влади в галузі митної справи, діяльність якого спрямовувалась та координувалась Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України [19]. У свою чергу Державна податкова служба України була центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовувалась і координувалась Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України [20]. Тобто обидва ці органи були державними службами, які згідно законодавства були утворені для виконання окремих функцій з реалізації державної політики. Діяльність Державної податкової служби України та Державної митної служби України спрямовувалась та координувалась через Міністра фінансів України, який мав низку суттєвих повноважень щодо: затвердження планів, отримання звітів, кадрових призначень, створення та ліквідації підрозділів тощо. Крім того, Міністерство фінансів України виступало головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації податкової та митної політики [21].

**Висновки.** Реорганізація уповноваженого центрального органу виконавчої влади з доходів та зборів у міністерство призвело до того, що цей орган почав займати дещо інше місце у системі публічної адміністрації, а його адміністративно-правовий статус набув змін. Згідно із законодавством, міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Президентом України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України. Міністерство очолює міністр України, який є членом Кабінету Міністрів України. На міністерство як на складову системи органів виконавчої влади покладається сукупність завдань, виконання яких не притаманне адміністративно-правовому статусу державних служб.

Таким чином, уповноважений центральний орган виконавчої влади з доходів та зборів – Міністерство доходів і зборів України буде не лише адмініструвати податки та митні платежі, а також матиме можливість формувати політику держави у відповідній сфері. Така ситуація викликає деякі зауваження, оскільки Міністерство доходів і зборів України таким чином може отримати можливість до створення фіскального тиску, в окремих галузях підприємництва. Тому слід зазначити на необхідності чіткого розмежування компетенції Міндоходів та Мінфіну України.

### *Література:*

1. Зайчук О. В. Теорія держави і права : підручник / О. В. Зайчук, О. В. Теорія держави і права : підручник / О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
2. 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>.

3. Закон України від 4 грудня 1990 року № 509-ХІІ «Про державну податкову службу України» // Відомості Верховної Ради УРСР (України). – 1991. – № 6. – Ст. 37.
4. Закон України від 7 липня 1992 року № 2555-ХІІ «Про внесення змін до Закону Української РСР «Про державну податкову службу в Українській РСР»» // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 39. – Ст. 575.
5. Закон України від 24 грудня 1993 року № 3813-ХІІ «Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про державну податкову службу в Україні»» // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 15. – Ст. 84.
6. Боярчук С. М. Місце і роль податкових органів у механізмі держави / С. М. Боярчук // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). – 2011. – № 4(55). – С. 195-202.
7. Указ Президента України від 22 серпня 1996 року № 760/96 «Про утворення Державної податкової адміністрації України та місцевих державних податкових адміністрацій» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/760/96>.
8. Закон України від 5 лютого 1998 року № 83/98-ВР «Про внесення змін до Закону України «Про державну податкову службу в Україні»» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1998. – № 29. – Ст. 190.
9. Указ Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>.
10. Указ Президента України від 24 грудня 2012 року № 726/2012 «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/726/2012>.
11. Закон України від 25 червня 1991 року № 1262-ХІІ «Про митну справу в Україні» // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 44. – Ст. 575.
12. Митний кодекс України від 12 грудня 1991 року № 1970-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 16. – Ст. 203.
13. Закон України від 5 лютого 1992 року № 2097-ХІІ «Про Єдиний митний тариф» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 19. – Ст. 259.
14. Указ Президента України від 11 грудня 1991 року № 1 «Про утворення Державного митного комітету України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1/91>.
15. Указ Президента України від 16 грудня 1993 року № 596/93 «Про Комплексну програму розбудови державного кордону України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/596/93>.
16. Указ Президента України від 16 листопада 2000 року № 1241/2000 «Про Програму дій, спрямованих на підтримання режиму державного кордону України і прикордонного режиму, розвиток Прикордонних військ України та митних органів України, на період до 2005 року» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1241/2000/page>.
17. Указ Президента України від 29 листопада 1996 року № 1145/96 «Про Державну митну службу України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1145/96>.
18. Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко [та ін.] / за ред. В. В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.
19. Указ Президента України від 12 травня 2011 року № 582/2011 «Про Положення про Державну митну службу України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/582/2011>.
20. Указ Президента України від 12 травня 2011 року № 584/2011 «Про Положення про Державну податкову службу України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/584/2011>.
21. Указ Президента України від 8 квітня 2011 року № 446/2011 «Про Положення про Міністерство фінансів України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/446/2011>.

**Аксиюков С. Н. Место уполномоченного центрального органа исполнительной власти по доходам и сборам в системе публичной администрации**

**Аннотация.** В статье автор рассматривает актуальные проблемы публичного администрирования в сфере доходов и сборов. Рассматриваются особенности административно-правового статуса уполномоченного центрального органа исполнительной власти по доходам и сборам, а также его место в системе публичной администрации. По результатам исследования предложены возможные пути усовершенствования правового регулирования административно правового статуса данного органа.

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

**Aksiukov S. Place of the authorized central organ of executive power of revenue and duties in system of public administration**

**Summary.** In the article an author examines the issues of the day of public administration in the field of revenue and duties. The features of legal status of the authorized central organ of executive power on revenue and duties, also his place in the system of public administration, are examined. On results research the possible ways of improvement of the legal adjusting of legal status of this organ are offered.

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