

УДК 347.97

КРИЛОВ Д.В.

СУТНІСТЬ ТА СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ

В статті проаналізовано наукові позиції вчених щодо розуміння адміністративно-правового статусу органів публічної адміністрації та його основних елементів. Виокремлено та розкрито основні елементи адміністративно-правового статусу суб'єктів реалізації державної податкової політики, що повинно сприяти побудові податкової системи, яка є простою, економічно справедливою, з мінімальними затратами часу на розрахунок і сплату податків, та створить необхідні умови для сталого розвитку національної економіки, забезпечить достатнє наповнення Державного бюджету України і місцевих бюджетів. Автором надане власне визначення категорії «адміністративно-правовий статус суб'єктів реалізації державної податкової політики».

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, Державна фіскальна служба, Державна податкова служба, мета, завдання, організаційна структура, компетенція.

В статье проанализированы научные позиции учёных относительно понимания административно-правового статуса органов публичной администрации и его основных элементов. Выделены и раскрыты основные элементы административно-правового статуса субъектов реализации государственной налоговой политики, что должно способствовать построению налоговой системы, которая является простой, экономически справедливой, с минимальными затратами времени на расчёт и уплату налогов, и создаст необходимые условия для устойчивого развития национальной экономики, обеспечит достаточное наполнение Государственного бюджета Украины и местных бюджетов. Автором предоставлено собственное определение категории «административно-правовой статус субъектов реализации государственной налоговой политики».

Ключевые слова: административно-правовой статус, Государственная фискальная служба, Государственная налоговая служба, цель, задачи, организационная структура, компетенция.

The article analyzes the scientific positions of scientists in understanding the administrative and legal status of public administration bodies and its basic elements. The basic elements of the administrative and legal status of the subjects of implementation of the state tax policy, which should facilitate the construction of a tax system, which is simple, economically fair, with minimal expenses of time for calculation and payment of taxes, and create the necessary conditions for the sustainable development of the national economy, will ensure sufficient filling of the State Budget of Ukraine and local budgets. The author provides his own definition of the category «administrative and legal status of the subjects of implementation of the state tax policy».

Key words: administrative and legal status, State Fiscal Service, State Tax Service, purpose, tasks, organizational structure, competence.

Постановка проблеми. Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» визначено вектор розвитку держави, як проведення структурних реформ та, як наслідок, підвищення стандартів життя. Україна має стати державою з сильною економікою та з передовими інноваціями. Для цьо-

го, передусім, необхідно відновити макроекономічну стабільність, забезпечити стійке зростання економіки екологічно невиснажливим способом, створити сприятливі умови для ведення господарської діяльності та прозору податкову систему [1]. В аспекті реалізації зазначеного, важливе місце відводиться суб'єктам реалізації державної податкової політики, шляхом налагодження процесів інституціонального оновлення та розвитку функціональної спроможності виконання покладених на останніх завдань у напрямку запровадження публічно-сервісної діяльності [2]. В цьому сенсі, вельми актуальним є з'ясування сутності та структури адміністративно-правового статусу суб'єктів реалізації державної податкової політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науково-теоретичним підґрунтям дослідження адміністративно-правового статусу суб'єктів реалізації державної податкової політики становлять наукові праці вчених з адміністративного права та процесу, теорії держави та права, конституційного права, інших галузевих правових наук, зокрема: В. Б. Авер'янова, О. П. Альохіна, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, А. С. Васильєва, О. В. Джафарової, О. Ю. Дрозда, С. В. Ківалова, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, Ю. М. Козлова, О. В. Кузьменко, О. В. Курносова, С. М. Левчука, І. С. Мироненко, О. П. Рябченко, М. М. Тернушака, Ю. А. Тихомирова, М. М. Тищенко, С. О. Шатрави та ін. Звернемо увагу, що останнім часом в дисертаційних дослідженнях звертається увага на дослідження адміністративно-правового статусу органів публічної адміністрації. Це у свою чергу, є гарним підґрунтям для визначення поняття та виокремлення особливих структурних елементів адміністративно-правового статусу суб'єктів реалізації державної податкової політики.

Виклад основного матеріалу. Податкові реформи, які проводилися протягом останніх років з метою побудови справедливої, прозорої та передбачуваної податкової системи, частково покращили ситуацію щодо податкового навантаження на бізнес та адміністрування податків. Зокрема, продовжується реформа Державної фіскальної служби, яка передбачає проведення організаційної реструктуризації (оптимізації) органів, оптимізації витрат, модернізації та автоматизації процесів діяльності [3]. Все вищезазначене є відповідним дороговказом щодо дослідження адміністративно-правового статусу суб'єктів реалізації державної податкової політики.

На сторінках наукової літератури останнім часом підіймаються питання про визначення адміністративно-правового статусу органів публічної адміністрації, у тому числі суб'єктів реалізації державної податкової політики в залежності від напрямку їх діяльності. Це є свідченням того, що незважаючи на окремі спільні риси даних категорій, які відмічають вчені майже одноставно, єдиної концепції щодо їх сутності та правової природи до сьогодення не вироблено [4, с. 39].

Зазначимо, що в науковій літературі визначення дефініції «адміністративно-правовий статус» надається у відношенні до конкретного суб'єкта правовідносин. Так, О. В. Пономарьов в межах свого дисертаційного дослідження дійшов певного висновку, що адміністративно-правовий статус Антимонопольного комітету України є певне становище у ієрархії органів виконавчої влади, яке створює умови для забезпечення спроможності Комітету своїми односторонніми діями (актами) породжувати, змінювати або припиняти адміністративно-правові правовідносини у сфері захисту економічної конкуренції. Вченим виокремлюється структура адміністративно-правового статусу Антимонопольного комітету України, шляхом обґрунтування таких елементів: 1) мета, завдання, функції; 2) компетенція; 3) організація діяльності; 4) юридична відповідальність службовців Антимонопольного комітету України [5, с. 15]. Г. О. Балака адміністративно-правовий статус Пенсійного фонду України визначила як правове становище Пенсійного фонду України, що впливає з його компетенції, а також із завдань, функцій, організацій та порядку діяльності, відповідальності, взаємодії з іншими суб'єктами щодо реалізації державної політики у сфері пенсійного забезпечення та загальнообов'язкового державного соціального страхування [6, с. 166]. О. В. Батраченко адміністративно-правовий статус Національної поліції як суб'єкта забезпечення публічної безпеки та порядку визначає як врегульовану адміністративним законодавством систему структурних елементів, представлених цільовим, організаційним, функціональним та іншими блоками, які визначають правове становище Національної поліції в адміністративних правовідносинах, що виникають при вжитті заходів для утвердження публічної безпеки та порядку [4, с. 44]. Крім того, О. В. Батраченко на підставі аналізу законодавства України, зокрема, Кодексу України про адміністративні правопорушення, Закону України «Про Національну поліцію» та інших, виокремлює наступну структуру адміністративно-правового статусу Національної поліції як суб'єкта забезпечення публічної безпеки та порядку: 1) мета, завдання та принципи адміністративно-правового

забезпечення публічної безпеки та порядку Національною поліцією; 2) структура та спосіб організації підрозділів Національної поліції, до завдань яких належить адміністративно-правове забезпечення публічної безпеки та порядку в державі; 3) адміністративні повноваження та компетенція Національної поліції в сфері забезпечення публічної безпеки та порядку; 4) межі та методи контролю за діяльністю поліції у сфері адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки та порядку; 5) гарантії діяльності Національної поліції в сфері забезпечення публічної безпеки та порядку [4, с. 44]. І. І. Микульця у своєму дисертаційному дослідженні дійшов висновку, що адміністративно-правовий статус органів юстиції України регіонального рівня становить собою ієрархічне положення органів юстиції України регіонального рівня, яке визначається їхнім конкретним призначенням, місцем і роллю в системі органів публічної влади, характеризується їхньою компетенцією, територіальними межами діяльності, а також юридичною відповідальністю посадових осіб, які працюють у цих органах [7, с. 4]. У свою чергу, І. І. Микульця виокремлює чотири блоки адміністративно-правового статусу органів юстиції України регіонального рівня: 1) цільовий (мета, завдання, функції); 2) структурно-організаційний (принципи діяльності; порядок утворення, реорганізації, ліквідації тощо); 3) компетенція; 4) юридична відповідальність [7, с. 5]. В. І. Фелик доводить, що адміністративно-правовий статус становить собою комплексну правову категорію, що на теоретичному рівні відображає становище певного суб'єкта в системі правовідносин, на законодавчому рівні закріплення цього статусу виражається через визначення мети та завдань діяльності відповідного суб'єкта, його прав та обов'язків та інших елементів адміністративно-правового статусу, на практичному рівні реалізація адміністративно-правового статусу виражається у здійсненні відповідним суб'єктом своїх повноважень (якщо мова йде про публічного суб'єкта правовідносин) або у здійсненні своїх прав та виконанні обов'язків (для фізичних та юридичних осіб непублічного права) [8, с. 113].

В цілому вчені в деякій мірі є одноставними щодо розуміння адміністративно-правового статусу суб'єкта публічної адміністрації в залежності від реалізації певних суспільних правовідносин, а також структурних елементів, які розкривають його зміст.

В той же час, слід звернутись до наукових праць в яких розкривається зміст адміністративно-правового статусу органів публічної адміністрації, напрямком діяльності яких є реалізації державної податкової політики. Так, О.О. Бригінець звертає увагу на те, що правовий статус органів державної податкової служби України є складне і неоднозначне явище, яке характеризується багатоманітністю законодавчо встановлених структурних елементів. При розгляді адміністративно-правового статусу державної податкової служби України О.О. Бригінець виокремлює наступні компоненти правового статусу органів державної податкової служби: 1) цільовий, який включає в себе принципи, цілі, завдання та функції органу державної влади; 2) структурно-організаційний, який включає в себе регулювання порядку створення, реорганізації, ліквідації, процедури діяльності, право на офіційні символи, лінійну та функціональну підпорядкованість; 3) компетенційний, який включає в себе сукупність владних повноважень стосовно: прав та обов'язків, які пов'язані зі здійсненням влади, участю в управлінських відносинах, а також правом видавати певні акти; підвідомчості, правового закріплення об'єктів, предметів і справ, на які поширюються владні повноваження [9, с. 13].

На думку, Ю. О. Соловйової складовими правового статусу державної податкової служби є: функціональна структура, територіальна організація, мета й завдання діяльності, функції, компетенція та відповідальність посадових осіб, форми та методи діяльності. У такий спосіб розв'язується питання не тільки щодо місця органів державної податкової служби України в системі державного апарату, а й взаємозв'язку всіх елементів правового статусу державного органу [10, с. 10].

Отже, адміністративно-правовий статус суб'єктів реалізації державної податкової політики – це законодавчо закріплена та врегульована нормами адміністративними права відповідна теоретико-правова конструкція, що визначає місце, значення та мету діяльності відповідного суб'єкта в системі органів публічної влади, характеризується спрямованістю на виконання окремої функції держави, а саме формування та реалізація державної податкової політики.

Доречно вести мову про те, що саме функція держави задля якої і був створений орган публічної влади визначає необхідний правовий інструментарій, яким наділяється цей суб'єкт та визначаються відповідні права і обов'язки останнього.

У зв'язку із викладеним, доречно виокремити елементи, які становлять зміст адміністративно-правового статусу суб'єктів реалізації державної податкової політики, до яких слід відне-

сти: 1) мета створення органу (в основі покладено функцію держави задля виконання якої і створюється відповідний орган); 2) компетенція; 3) організаційна побудова та система взаємозв'язків та взаємодії з іншими суб'єктами, які задіяні в реалізації державної податкової політики.

Перед тим, як розкрити зміст визначених елементів адміністративно-правового статусу суб'єктів реалізації державної податкової політики, варто також вказати на перелік досліджуваних суб'єктів. Ми будемо виходити із змісту розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р «Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки» [3], розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.12.2018 № 1101-р «Про схвалення концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику» [2], Указу Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [1], якими передбачено реформування системи адміністрування податків і зборів, тобто проведення системної реформи Державної фіскальної служби України. У зв'язку з цим, до суб'єктів реалізації державної податкової політики доречно в умовах сьогодення відносити Державну фіскальну службу України та Державну податкову службу України, оскільки останні створенні з метою реалізації державної податкової політики.

Якщо звернутись до наукових доробок, то вчені однак не розуміють мети створення органу публічної адміністрації, і якраз мета служить виразом бажаного результату діяльності органу і обумовлюється конкретно-історичною обстановкою [11]. В цьому сенсі до уваги потрібно брати насамперед результати управлінської діяльності органу публічної адміністрації, тобто, те, на що чекають, усвідомлюють і бажають від його діяльності, а вже потім, на підставі цього намагаться встановити основну мету, задум законодавця, переслідуваний ним інтерес у створенні даного органу публічної адміністрації [12]. Отже, мета створення органу публічної адміністрації є в деякій мірі як забезпечення відповідної соціальної потреби у необхідності існування такого органу.

Наступним елементом адміністративно-правового статусу суб'єктів реалізації державної податкової політики є компетенція. Як зазначає Ю. О. Соловійова під компетенцією органів державної податкової служби України необхідно розуміти два елементи: сукупність владних повноважень щодо певних предметів відання та безпосередньо підвідомчість, предмет відання, на які поширюються владні повноваження [10]. В аспекті нашої роботи, під компетенцією суб'єктів реалізації державної податкової політики варто розуміти відповідну сукупність прав і обов'язків, якими останні наділяються у відповідності до норм чинного законодавства по застосуванню певного правового інструментарію, необхідного для виконання основного свого призначення – як реалізації державної податкової політики.

Ще одним із базових елементів адміністративно-правового статусу суб'єктів реалізації державної податкової політики нами названо організаційну побудову та систему взаємозв'язків та взаємодії з іншими суб'єктами, які задіяні в реалізації державної податкової політики.

Організаційна структура, як елемент правового статусу суб'єктів, які задіяні в реалізації державної податкової політики полягає в тому, що будь-який орган (установа) повинен відповідати всім ознакам системного утворення. Спираючись на існуючі погляди, що системне утворення завжди складається з певних елементів, і слушним є висновок, що, по-перше, організаційна структура складається з певних структурних підрозділів і співробітників, які є функціонально взаємозалежними; по-друге, ці елементи пов'язані між собою певним чином, що обумовлено посадовою або організаційно-ієрархічною структурою; по-третє, кожний структурний підрозділ при наявності багатьох самостійних ознак знаходиться в юридичній підвладності по відношенню до іншого; по-четверте, обмін інформацією, що забезпечує ефективне виконання покладених на структурний підрозділ завдань щодо реалізації основного призначення [13, с. 170-171].

Аналіз організаційної структури Державної фіскальної служби України в цілому та підрозділів, які безпосередньо здійснюють податкову політику надає можливість зробити висновок, що саме остання надає можливість в повному обсязі виконувати основне призначення ДФС України щодо реалізації державної податкової політики, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску. На сьогоднішній день, про організаційну структуру Державної податкової служби України говорити зарано, оскільки не вироблено законодавчого забезпечення діяльності останньої, а Державна фіскальна служба продовжує здійснювати повноваження та виконувати функції у сфері реалізації державної податкової політики.

Висновок. Дослідження сутності та структури адміністративно-правового статусу суб'єктів реалізації державної податкової політики, надало нам можливість запропонувати функціо-

нальне визначення останнього та виокремити його елементи, що, у свою чергу, сприятиме формуванню пропозицій та рекомендацій щодо внесення змін до чинного законодавства в частині побудови податкової системи, яка є простою, економічно справедливою, з мінімальними затратами часу на розрахунок і сплату податків, створює необхідні умови для сталого розвитку національної економіки, забезпечує достатнє наповнення Державного бюджету України і місцевих бюджетів [1].

Список використаних джерел:

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/5/2015>.
2. Про схвалення концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику : розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.12.2018 № 1101-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1101-2018-%D1%80>.
3. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/142-2017-%D1%80>.
4. Батраченко О.В. Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2017. 218 с.
5. Пономарьов О. В. Адміністративно-правовий статус Антимонопольного комітету України : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2010. 19 с.
6. Балика Г. О. Адміністративно-правовий статус пенсійного фонду України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2015. 221 с.
7. Микульця І. І. Адміністративно-правовий статус органів юстиції України регіонального рівня : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2012. 20 с.
8. Фелик В. І. Адміністративно-правове забезпечення профілактичної діяльності Національної поліції України : автореф. дис. ... доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, 2017. 42 с.
9. Бригінець О.О. Адміністративно-правовий статус державної податкової служби України : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Ірпінь, 2011. 24 с.
10. Соловійова Ю. О. Організаційно-правові засади здійснення податкового контролю в Україні : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2011. 18 с.
11. Белкин А.А., Гумерова Л.Ш. Понятия и особенности правового статуса органа государственного управления // Государственное управление и право: история и современность : межвузовский сборник / Отв. ред. : Казанцев С.М., Королев А.И. Л. : Изд-во Ленингр. ун-та ; 1984. С. 5-14.
12. Дзісяк О.П. Правовий статус місцевих органів податкової служби в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07, Київ, 2001. 190 с.
13. Воронін Я. Г. Адміністративно-правовий статус Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики як суб'єкта надання дозвільних послуг у нафтогазовому комплексі. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2013. Вип. 22. Ч. 2. Т. 2. С. 168-172.