

УДК: 342.9

Брезвін Анатолій Іванович,
професор кафедри управління,
адміністративного права і процесу та
адміністративної діяльності Національного
університету державної податкової служби
України, кандидат економічних наук,

Косиця Ольга Олексіївна,
ад'юнкт кафедри управління,
адміністративного права і процесу та
адміністративної діяльності Національного
університету державної податкової служби
України

АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ У СФЕРІ СПРАВЛЯННЯ ПОДАТКІВ

У статті здійснено аналіз теоретичних положень адміністративної діяльності у сфері справляння податків, розглядаються завдання, форми, ознаки та елементи адміністративної діяльності Державної податкової служби України.

Ключові слова: *адміністративна діяльність, сфера справляння податків, Державна податкова служба України*

В статье осуществляется анализ теоретических положений административной деятельности в сфере взыскания налогов, рассматриваются задание, формы, признаки и элементы административной деятельности ГНС Украины.

Ключевые слова: *административная деятельность, сфера взыскания налогов, Государственная налоговая служба Украины.*

This article analyses the theoretical principles of administrative activities in the field of taxation, investigates a task, form, attributes and elements of administration of the tax authorities in Ukraine.

Keywords: *administrative activities, scope of tax collection, State Tax Service of Ukraine.*

Постановка проблеми. У сучасних умовах розвитку економіки України, коли зростає роль держави, особливе значення приділяється

адміністративній діяльності по реалізації бюджетно-податкової політики.

Адміністративна діяльність у сфері справляння податків є одним з головних напрямків діяльності Державної податкової служби України (далі – ДПС України) по забезпеченню виконання завдань, покладених на цей орган відповідно до Закону.

Важливість і актуальність дослідження адміністративної діяльності у сфері справляння податків зумовлена: *по-перше*, вступом України в Європейське співтовариство, що, в свою чергу вимагає здійснення адміністративної діяльності у сфері справляння податків в площині міжнародних відносин і міжнародної політики; *по-друге*, необхідністю адаптації національної законодавчої бази до правил, норм і стандартів Європейського Союзу, яка є одним із пріоритетних напрямів розвитку наших стосунків з цим об'єднанням; *по-третє*, необхідність переходу на партнерський рівень відносин між державою і платниками податків, переміщення центру уваги у бік добровільного, а не суто примусового виконання податкових зобов'язань, оптимізації системи податкового адміністрування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науково-теоретичну базу для дослідження адміністративної діяльності складають праці вітчизняних і зарубіжних учених у галузі теорії держави та права, теорії державного управління, адміністративного права та процесу, таких як: В.Б.Авер'янов, О.О.Бандурка, Д.М.Бахрах, І.Л.Бачило, Ю.П.Битяк, І.П.Голосніченко, Л.В.Коваль, Я.Ю.Кондратьєв, А.П.Корєнєв, М.В.Корнієнко, В.Я.Малиновський, Є.М.Моїсєєв, О.В.Негодченко, В.І.Олефір, В.Д.Приймаченко, В.П.Петков, Ю.І.Римаренко, Ю.А.Тихомиров та ін.

Питання організації та діяльності органів державної податкової служби розглядалися в роботах А.В.Головача, М.В.Коваля, М.П.Кучерявенка, О.В.Литвина, В.І.Полюховича, В.А.Предборського, О.М.Розума, А.В.Роздайбіди, Л.А.Савченко, Т.В. Сараскіної, Д.Я.Семир'янова, та інших науковців.

Різні аспекти сфери справляння податків досліджено у працях таких вчених, як О.О. Бандурка, А.І. Берлач, В.Т. Білоус, Л.К. Воронова, Ю.В.Гаруст, О.П. Дзісяк, Л.М. Касьяненко, В.В. Костицький, М.П.Кучерявенко, В.Б. Марченко, Т.О. Мацелик, А.М. Новицький, С.П.Позняков, Т.О. Проценко, Д.М. Рева, А.В. Роздайбіда, Ю.І. Руснак, Л.А.Савченко, А.О. Селіванова та інші.

Метою запропонованої наукової статті є характеристика адміністративної діяльності у сфері справляння податків.

Основний матеріал. Науково-дослідний аналіз, проведений автором, свідчить, що термін «справляння податків», на жаль, законодавчо не

закріплений, хоча широко вживається в законодавстві, теорії та практиці податкових відносин, окремо висвітлюється в наукових публікаціях.

Термін «справляти» – «правити, вимагати» (борг, податок та ін.), або «робити, здійснити щось відносно когось», «виконувати, здійснювати що-небудь», «втілювати в життя, робити що-небудь». Зміст «справляння» включає в себе механізм і порядок здійснення цієї діяльності [1, с. 349].

Так, Марченко В.Б. у дисертаційному дослідженні «Адміністративно-правове регулювання сфери справляння податків» проводить історичний аналіз поняття та визначає зміст «справляння податків» та відповідно «сфери справляння податків», а також сутність, систему засобів та особливості адміністративно-правового регулювання справляння податків. Автор порівнює термін «справляння податків» із «адмініструванням податків» та розцінює останнє як більш загальне, без правового визначення відносин, які перебувають у виконавчій чи розпорядчій сфері, коли наявним є певний суб'єкт – представник держави [2, с. 28].

Також, у дисертаційному дослідженні Касьяненко Л.М. «Правові основи здійснення фінансового контролю органами ДПС України» розмежовуються поняття «стягнення податків» і «справляння податків». На її думку, стягнення податків є поняттям більш вузьким, яке охоплюється таким значенням як «справляння податків». Основною характерною рисою стягнення є те, що воно передбачає застосування примусових засобів зі сторони держави, в той час як справляння – загальнообов'язкова (а не примусова) модель внесення платежу до бюджету. Стягнення податку має місце тоді, коли у встановленому законом порядку він не сплачується, або сплачується неналежним чином [3].

Справляння податків полягає у встановленому порядку і відповідному механізмі внесення до бюджету чи до державного цільового фонду певної суми платежу. Поняття «справляння податків» передбачає активну діяльність податкових органів, але роль платника при цьому не є пасивною. Однією з засад, принципів побудови механізму справляння податків є самостійне обчислення і сплата належним сум податку, що є його органічною і невід'ємною частиною. В той же час вся організація справляння податків в країні взагалі, і конкретні дії щодо окремо взятого платника, зокрема, є діяльністю державних органів, яка є частиною фінансової діяльності держави у сфері оподаткування.

Отже, справляння податків можна визначити як сукупність дій державних органів і платника податків, спрямованих на внесення податків і зборів до бюджетів чи інших державних цільових фондів.

Адміністративна діяльність ДПС України у сфері справляння податків забезпечується сукупністю державних засобів політичного, економічного,

соціального, заохочувального, примусового та ідеологічного характеру. ДПС України здійснює свої повноваження легально, в офіційному порядку, від імені держави, у межах компетенції та відповідно до повноважень, що визначені законом.

Адміністративну діяльність органів ДПС України можна визначити як різновид виконавчо-розпорядчої управлінської діяльності, що охоплює широке коло суспільних відносин, які складаються як усередині самої системи ДПС України, так і за її межами.

Зміст адміністративної діяльності включає в себе такі складові: адміністративно-управлінська діяльність, адміністративно-наглядова діяльність, адміністративно-розпорядча діяльність та адміністративно-юрисдикційна діяльність [4, с. 13].

Реалізації податкової політики має слугувати адміністративна діяльність органів державної податкової служби, під якою слід розуміти сукупність норм (правил), методів, засобів і дій, за допомогою яких керівники на основі наданих повноважень і в межах, передбаченої законом компетенції, здійснюють управлінську діяльність у сфері оподаткування, спрямовану на контроль за дотриманням законодавства про податки та збори (обов'язкові платежі), за правильністю нарахування, повнотою та своєчасністю надходжень у бюджеті усіх рівнів інших обов'язкових платежів та притягнення до відповідальності порушників податкового законодавства.

Адміністративна діяльність органів ДПС реалізується через завдання, які вони виконують, а саме: здійснення контролю за додержанням податкового законодавства, правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю сплати до бюджетів, державних цільових фондів податків і зборів (обов'язкових платежів), а також неподаткових доходів, установлених законодавством (далі – податки, інші платежі); внесення у встановленому порядку пропозицій щодо вдосконалення податкового законодавства; прийняття у випадках, передбачених законом, нормативно – правових актів і методичних рекомендацій з питань оподаткування; формування та ведення Державного реєстру фізичних осіб – платників податків та Єдиного банку даних про платників податків – юридичних осіб; надання податкових консультацій; запобігання злочинам та іншим правопорушенням, віднесеним законом до компетенції податкової міліції, їх розкриття, припинення, розслідування та провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Адміністративна діяльність органів ДПС України характеризується специфічним завданням, формою та ознаками.

Адміністративна діяльність органів ДПС України спрямована на реалізацію приписів законодавчих актів шляхом здійснення підзаконної нормотворчої та правозастосовної діяльності на підставі, у межах та у спосіб, що визначені чинним законодавством. Дана діяльність має владний характер та ґрунтується на принципах законності, гласності та прозорості. Більше того, як справедливо зазначив А.В.Головач, адміністративна діяльність органів ДПС України також спрямована на запобігання вчинення правопорушень та злочинів у сфері справляння податків, виявлення причин та умов, що сприяють їх вчиненню, забезпечення охорони й захисту прав і законних інтересів громадян та держави у цілому [5, с. 200].

Нормотворча діяльність ДПС України здійснюється з метою конкретизації законів та видання самостійних нормативних актів у тих сферах, які не врегульовані законом. Нормотворча діяльність ДПС України реалізується через об'єктивно детерміновані, закріплені в законодавстві повноваження, які визначають завдання і функції, покладені на органи ДПС. Ця діяльність складається з виконання указів Президента, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, наказів Міністерства фінансів, видання самостійних правових актів у межах компетенції та інших підзаконних актів, які стосуються сфери оподаткування [5, с. 201]. В п.4 Положення про Державну податкову службу України, затвердженого Указом Президента України від 12 травня 2011 року N584/2011, зазначено, що ДПС України відповідно до покладених на неї завдань: розробляє та вносить Міністрові проекти нормативно-правових актів Міністерства фінансів України, що належать до сфери діяльності ДПС України; розробляє форми податкових розрахунків, звітів, декларацій та інших документів і забезпечує їх затвердження в установленому порядку; розробляє пропозиції до проектів міжнародних договорів з питань оподаткування та забезпечує їх виконання; узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до компетенції ДПС України, розробляє проекти законів України, проекти актів Президента України, Кабінету Міністрів України та подає їх у встановленому порядку Міністрові [6].

За допомогою різноманітних форм адміністративної діяльності практично реалізуються завдання органів ДПС. Взагалі, *форми адміністративної діяльності в органах ДПС* — це способи зовнішнього вираження змісту управлінської діяльності органів ДПС України в її динаміці, тобто в ході практичного функціонування. На думку А.П. Коренева, можна виділити такі форми управління: а) за змістом: правовстановлюючі та правозастосовні; б) за цілеспрямованістю: внутрішні і зовнішні; в) за способом вираження: словесні і конклюдентні [7, с. 156]. Д.М. Бахрах виділяє такі форми управління, як: прийняття правових актів,

укладення договорів та здійснення інших юридично значимих дій. До неправових форм управління він відносить організаційні дії і матеріально-технічні операції [8, с. 177].

В адміністративно-правовій науці більшість вчених дотримується думки, що до правових форм діяльності органів ДПС, які пов'язані зі встановленням і застосуванням норм права, належать: видання правових актів органів ДПС (нормативного й індивідуального характеру); укладення адміністративних договорів (угод); вчинення (здійснення) інших, юридично значущих управлінських (адміністративних) дій.

Характерними ознаками адміністративної діяльності органів ДПС є підзаконність та нормотворчість, державно-владний і виконавчо-розпорядчий характер, спрямованість на профілактику податкових правопорушень та налагодження партнерських відносин з платниками податків.

Заслуговує на увагу також виділення елементів (компонентів) адміністративної діяльності, в тому числі адміністративної діяльності органів ДПС України, до яких можна віднести: *планування* (вибір підходів та зазначення засобів для досягнення поставленої мети діяльності), *організацію* (створення формальної структури підпорядкованості, на підставі якої здійснюється розподіл роботи між підрозділами, визначається і координується їх діяльність), *управління персоналом* (добір і підготовку кадрів, роботу з особистим складом, створення необхідних умов для трудової діяльності), *керівництво* (прийняття рішень й оформлення їх у вигляді наказів, інструкцій, розпоряджень), *координацію* (забезпечення погодженої дії всіх структурних елементів організації), *звітність* (забезпечення інформацією про хід і організацію діяльності), *укладення бюджету* (розроблення фінансових планів і контролю) [9, с. 194].

Більша частина працівників Державної податкової служби України виконує переважно адміністративні функції, здійснює організаційно-правові повноваження, які встановлюються і забезпечуються нормами адміністративного права. У процесі здійснення цієї діяльності працівники Державної податкової служби України вступають в численні адміністративно-правові відносини з фізичними особами, юридичними особами, іншими державними органами, представниками державних та правоохоронних органів іноземних держав.

А.В. Головач в своєму монографічному дослідженні розглядає адміністративну діяльність керівника в органах ДПС України, яка здійснюється за допомогою різноманітних засобів, способів, прийомів і методів діяльності, які знаходять зовнішнє відображення у конкретних діях різноманітного характеру, що здійснюються в межах їх компетенції і викликають певні наслідки форм діяльності [5, с. 200].

Під адміністративною діяльністю керівників в органах ДПС України слід розуміти врегульовану нормами адміністративного права специфічну виконавчо-розпорядчу підзаконну державно-владну діяльність керівного складу ДПС з організації та здійснення податкових відносин, врегульованих нормами податкового законодавства, попередження та припинення правопорушень у сфері оподаткування.

Ознакою адміністративної діяльності ДПС України є професіоналізм, який полягає в тому, що адміністративна діяльність є правопримусовою, вона вимагає від тих, хто її здійснює, знання своєї справи, обґрунтованого компетентного застосування примусу, адже безпідставне використання примусових заходів може розглядатися як зловживання владою й спричинятиме невдоволення громадян, породжуватиме конфлікти [10]. Управлінська (адміністративна) діяльність керівника в органах ДПС є одним із найважливіших об'єктів врегульовуючого впливу норм адміністративного права.

Висновки. Розглядаючи положення, які стосуються адміністративної діяльності у сфері справляння податків, слід відзначити, що така діяльність має розглядатись у трьох аспектах:

а) як практична діяльність із забезпечення виконання функцій по справлянню податків, управління органами та підрозділами ДПС України, профілактики податкових правопорушень;

б) як теорія, галузь знання, наукове, теоретичне забезпечення адміністративної діяльності органів ДПС України;

в) як навчальна дисципліна, кінцевим результатом вивчення якої є формування основ управлінської, організаторської діяльності у сфері функціонування органів ДПС України.

Можна також зазначити, що адміністративна діяльність в органах ДПС України є деталізуючою дисципліною галузевого управління в адміністративному праві, користується понятійно-категорійним апаратом та науковим інструментарієм декількох наук, серед яких теорія держави і права, державне управління, адміністративне право.

Предметом даної галузі є загальні закономірності, принципи, форми, методи та конкретні шляхи вдосконалення управління та організації діяльності в органах ДПС України.

Таким чином, адміністративна діяльність у сфері справляння податків є важливим напрямком реалізації бюджетно-податкової політики держави органами ДПС України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Новий тлумачний словник української мови: В 4 т. / Укл. В.Яременко, О.Сліпушко. – К.: Видавництво «Аконіт», 1999. – Т. I. - 910с.
2. Марченко В.Б. Адміністративно-правове регулювання у сфері справляння податків: дис.. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Марченко Віктор Борисович; НУДПСУ, - Ірпінь, 2009. 252 с.
3. Касьяненко Л.М. Правові основи здійснення фінансового контролю органами державної податкової служби України: дис.. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Касьяненко Любов Михайлівна; НУДПСУ, - Ірпінь, 2004. - 232 с.
4. Заросило В. О. Порівняльний аналіз адміністративної діяльності міліції України та поліції зарубіжних країн (Великобританії, США, Канади та Франції): дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Заросило Володимир Олексійович ; Нац. акад. внутр. справ, - К., 2002. - 250 с.
5. Головач А.В. Керівник в органах державної податкової служби: адміністративно-правовий статус: монографія / А.В. Головач. – Х.: Золота миля, 2011. - 584 с.
6. Сайт Державної податкової служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sts.gov.ua/podatkove-zakonodavstvo/ukazi-prezidenta-ukraini/54445.html>
7. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть общая: учебник / под ред. А.П.Коренева - М.: Моск. юрид. ин-т МВД России, изд-во «Щит-М»,2003. – 309с.
8. Бахрах Д. Н. Административное право России. Учебник для вузов. — М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА. М), 2000. – 640 с.
9. Енциклопедичний словник з державного управління, уклад.: Ю.П.Сурмін, В.Д.Бакуменко, А.М.Михненко та ін.; за ред. Ю.В.Ковбасюка, В.П.Трощинського, Ю.П.Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – 820 с.
10. Приймаченко Д. В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07. / Д. В. Приймаченко ; Нац. акад. держ. податкової служби України. - Ірпінь, 2007. - 477 с.
11. Коваль Л.В. Адміністративне право України: курс лекцій / Л.В. Коваль. – К.: Основи, 1998. – 208 с.
12. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Підручник під загальною редакцією І.П.Голосніченка та Я.Ю.Кондратьєва. - Київ, УАВС, 1994. –177 с.
13. Науково-практичний коментар до Податкового кодексу України: в 3 т. /кол. авторів [заг. редакція, М. Я Азарова]. – К. : Міністерство фінансів України, Національний університет ДПС України, 2010. – 2389 с.

Косиця О.О. Адміністративна діяльність у сфері справляння податків [Електронний ресурс] / А.І. Брезвін, О.О. Косиця // Право та управління. – 2012. – № 2. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/prtup/2012_2/15brez.pdf.