

there is a subsystem of governance: the adoption and implementation of socially meaningful decisions in various areas of public policy.

But rationally, as the conclusion, public administration may be held to cover the organization, powers, duties, and functions of public authorities of all kinds engaged in administration; their relations with one another and with citizens and nongovernmental bodies; legal methods of controlling public administration; and the rights and liabilities of officials. In other words, substantive and procedural provisions relating to central and local governments and review of administrative offences are reckoned constitute the public administration matters of administrative law.

But to judge whether administrative law helps or hinders effective administration or works in such a way as to deny justice to the individual involves an examination of the aims that public administration is supposed to serve, as well as the means that it employs.

Список використаної літератури:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 21.02.2019 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 22.04.2019 р.).

Ключові слова: публічне адміністрування, державне управління, публічне управління, адміністративне право, предмет адміністративного права.

Ключевые слова: публичное администрирование, государственное управление, публичное управление, административное право, предмет административного права.

Key words: public administration, state management, public management, administrative law, subject of administrative law.

БОДНАРУК ЮРІЙ ВОЛОДИМИРОВИЧ

Національний університет «Одеська юридична академія»,
доцент кафедри адміністративного і фінансового права,
кандидат юридичних наук, доцент

РОЗМИВАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ГАРАНТІЇ ФІСКАЛЬНОГО МЕТОДУ ОБМЕЖЕННЯ ПРАВА ВЛАСНОСТІ В ЗАКОННИЙ СПОСІБ ЧЕРЕЗ НЕДОСКОНАЛІСТЬ ВИЗНАЧЕННЯ КАТЕГОРІЇ «ЗБІР» В ПК УКРАЇНИ

Одним із концептуальних здобутків кодифікації податкового законодавства в Україні вважається диференціація понять податку і збору на відміну від комплексної категорії «податку і збору (обов'язкового платежу)» в Законі «Про систему оподаткування». Втім, видається, що проблема є дещо глибшою, дійсні її акценти зміщені і вона залишається досі остаточно невирішеною.

Так, зважаючи на конституційні вимоги щодо виключності законного способу встановлення системи оподаткування, податків і зборів, як гарантію обмеження права власності в силу лише рішення найвищого представницького органу держави (парламенту), суттєво значущим є завдання відмежування фіскального методу відчуження (вилучення) частки майна осіб на реалізацію публічних функцій держави і місцевого самоврядування від інших законних методів обмеження права власності (наприклад, в результаті застосування заходів юридичної відповідальності) та незаконних способів такого обмеження. Розмежування ж податків і зборів між собою, якщо вони встановлені законом, є також доволі важливим завданням, втім не настільки ж принциповим. І діюче законодавство фактично підтверджує цю гіпотезу.

Так, збором (платою, внеском) є обов'язковий платіж до відповідного бюджету, що справляється з платників зборів, з умовою отримання ними спеціальної вигоди, у тому числі внаслідок вчинення на користь таких осіб державними органами, органами місцевого самоврядування, іншими уповноваженими органами та особами юридично значимих дій (п.6.2 ст. 6 ПК України). Перше, на що слід звернути увагу, це ототожнення поняття збору із поняттям плати та внеску. Тобто, всі обов'язкові платежі, що носять назву плати чи внеску є зборами в розумінні ПК України. При цьому, жодних обов'язкових платежів із назвою внесок, окрім внеску на регулювання, що справляється з суб'єктів господарювання, які провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг, визначену статтею 2 Закону «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», діючим законодавством не встановлено. Вказаний внесок вираховується виходячи з чистого доходу платників внеску, зараховується до спеціального фонду Державного бюджету та використовується на фінансування діяльності Регулятора (ст.13 вказаного Закону).

Законодавець спробував відмежувати збори від податків в площині ознак умовності/безумовності платежу. На відміну від податків платники зборів мають отримувати спеціальну вигоду, у тому числі внаслідок вчинення на їх користь юридично значимих дій з боку держави чи місцевого самоврядування. І основна проблема полягає в тому, що поняття «спеціальної вигоди» законодавством не визначено. Вказане не дає чітких меж для розуміння характеру відплати, яку може отримувати платник внеску, і фактично розмиває поняття «збору». Чи може, наприклад, фінансування (утримання) державного органу з метою здійснення ним своїх функцій, яким є НКРЕКП, за рахунок внесків (зборів) суб'єктів господарювання вважатися спеціальною вигодою для них? Напрошується негативна відповідь, хоча вказаний внесок зараховується до спеціального фонду державного бюджету, що є в цілому характерним для зборів.

Та ж частина поняття «спеціальна вигода», яка визначена законодавцем як вчинення юридично значимих дій на користь платників зборів, також породжує ряд серйозних запитань. Головне з них – яким

чином співвідносяться наступні групи обов'язкових (чи умовно-обов'язкових) платежів.

Перше, це адміністративні збори, що є платою за надання адміністративних послуг та справляються відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» (ст. 11). Зважаючи, що адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону (п.1 ст. 1 цього ж Закону), плата за її надання цілком вписується в поняття збору, визначеного ПК України (щоправда, вказану позицію поділяють не всі, автори аналітичних матеріалів, присвячених системі обов'язкових платежів, на порталі Taxlink розмежовують податкові та адміністративні збори – детальніше див. «Види обов'язкових платежів» <https://taxlink.ua/ua/analytics/doc-ponjattja-podatku-jogo-elementi-oznaki/vidi-obovjazkovih-platezhiv/>). До адміністративних послуг також прирівнюється надання органом виконавчої влади, іншим державним органом, органом влади АРК, органом місцевого самоврядування, їх посадовими особами, державним реєстратором, суб'єктом державної реєстрації витягів та виписок із реєстрів, довідок, копій, дублікатів документів та інші передбачені законом дії, у результаті яких суб'єкту звернення, а також об'єкту, що перебуває в його власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт (ч. 3 ст. 3 Закону «Про адміністративні послуги»). В такому випадку делегування Уряду низки питань щодо регулювання тих чи інших елементів адміністративних зборів, як то визначення переліку адміністративних послуг, регулювання питань їх адміністрування, вступає в суперечність з конституційною гарантією щодо встановлення зборів виключно законом та принципом єдиного підходу, встановленим п.п. 4.1.11. п. 4.1 ст. 4 ПК України.

Друге, це група обов'язкових чи умовно-обов'язкових платежів, які справляються на підставі інших законодавчих актів, ніж Закон «Про адміністративні послуги», адже дія вказаного закону не поширюється на ряд сфер суспільних відносин, зокрема, щодо судочинства, виконавчого провадження; нотаріальних дій; згадуваних вже відносин щодо здійснення державного регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг тощо (ч. 2 ст. 2 цього ж Закону). Раніше, справляння обов'язкових зборів в цих сферах було легалізовано п. 2 підрозділу 10 «Інші перехідні положення» розділу XX «Перехідні положення» ПК України, за яким збори (плата, внески), не встановлені цим Кодексом як загальнодержавні або місцеві, але встановлені законодавчими актами України як обов'язкові платежі до набрання чинності цим Кодексом, справляються за правилами, встановленими цими законодавчими актами України, до набрання чинності законом про адміністративні послуги та іншими законами, що регулюватимуть справляння відповідних зборів (плати, внесків). З прийняттям закону «Про адміністративні послуги» вказаний пункт з ПК було виключено.

Чи є в цьому світлі судовий, виконавчий збір, єдиний збір, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України, державне мито, збір на обов'язкове державне пенсійне страхування та ряд інших платежів зборами у розумінні ПК України? Чи є вони адміністративними зборами як плата за надання адміністративних послуг? Як їх справляння узгоджується із нормою Податкового кодексу щодо визначення вичерпного переліку податків та зборів, що справляються в Україні, Податковим кодексом України (п. 1.1 ст. 1)?

Які ж збори встановлені саме Податковим кодексом України? Термінологічно це рентна плата, туристичний збір та збір за місця для паркування транспортних засобів. Рентна плата, яка по суті є групою самостійних обов'язкових платежів, об'єднання яких в один платіж (так само як і встановлення комплексного податку на майно) є одним із штучних прийомів законодавця, спрямованих на приховання реальної кількості податків і зборів в нашій державі. Для того, щоб в цьому пересвідчитися, достатньо поверхневого співставлення суб'єктів та об'єктів справляння цих платежів. Щодо кожної зі складових рентної плати на предмет її відповідності ознакам податку чи збору необхідний додатковий аналіз. Туристичний збір де-факто є податком, оскільки незрозуміло яку спеціальну вигоду отримують платники цього збору, враховуючи закріплене в Конституції України та спеціальному законі право на свободу пересування.

Наведені положення свідчать про неоднозначність та незавершеність концептуального розуміння законодавцем місця зборів як обов'язкових платежів у податковій системі України та почасти нівелюють конституційні гарантії обмеження права власності платників обов'язкових платежів в законний спосіб.

Список використаної літератури:

1. Конституція України [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#n8462>.
3. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#n8462>.
4. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг: Закон України від 22 вересня 2016 року № 1540-VIII [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1540-19#n205>

Ключові слова: податок, збір, адміністративний збір, обов'язкові платежі, спеціальна вигода.

Ключевые слова: налог, сбор, административный сбор, обязательные платежи, специальная выгода.

Key words: tax, fee, administrative fee, compulsory payments, special benefit.