

РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЮ ВЛАДОЮ УКРАЇНИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

*Досліджено теоретичні аспекти нормативно – правових актів.
Встановлене державне регулювання правових взаємовідносин*

Поняття "нормативно-правовий акт" – це офіційний письмовий документ, прийнятий уповноваженим на це суб'єктом нормоутворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, спрямований на регулювання суспільних відносин, що містить норми права, має неперсоніфікований характер і розрахований на неоднаразове застосування. Іншими словами, нормативно-правовий акт – це документ, прийнятий у визначеному порядку компетентним державним органом, у якому містяться норми права.

Поняття "державна влада" – це спосіб керівництва (керування) суспільством для якого характерна опора на спеціальний апарат примуса (авторитет чинності).

Поняття "акти державного управління" – це владні, підзаконні, втілені в установлену форму волевиявлення суб'єктів державного управління, що безпосередньо впливають на правові норми і відносять з метою їх удосконалення відповідно до державних інтересів [13].

Постановка проблеми. Дослідити: регулювання державною владою нормативно-правових актів.

Державне управління – одна із форм діяльності держави, це відносно самостійна організаційно-владна, розпорядча діяльність органів виконавчої влади та її уповноважених в особі адміністрації державних підприємств та установ, які здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України щодо практичної організації завдань та функцій держави.

Встановлення та застосування норм права у процесі державного управління здійснюється державними органами через видання актів державного управління.

У юридичній літературі акти державного управління по-перше розглядаються у якості дії, по-друге як документ, по-третє як форма виконавчо-розпорядчої діяльності – це останнє розуміння акта найбільш розповсюджене. Однак слід мати на увазі, що формою діяльності є не сам акт, а його видання. Встановлюючи норму чи застосовуючи її, орган управління щось приписує, причому завжди у визначеній юридичній формі (наказ, рішення, розпорядження і т.п.). Ці приписи – вияв державної волі, вони мають державно-владний характер. Акти державного управління видаються на підставі і на виконання закону, у порядку та формі, визначених законом.

Акти державного управління – правові акти. Вони завжди направлені на досягнення певного правового результату, або на встановлення (скасування, зміну) правових норм, або виникнення (зміну, припинення) певних правовідносин, або і на те і на інше одночасно. За допомогою цих актів надаються певні права чи встановлюються певні обов'язки. Вони видаються від імені держави, є наслідком реалізації державно-владних повноважень, формою вияву державної влади, які обов'язкові для виконання усіма до кого вони адресовані, і при необхідності їх виконання забезпечується заходами державного примуса.

При співвідношенні різноманітних правових актів витримується принцип верховенства закону, який є вищою формою виявлення державної влади. Закон приймається вищим органом державної влади та є джерелом для усіх інших державних актів, у тому числі і для актів державного управління, що видаються на підставі та на виконання закону. Акти державного управління підзаконні. Як акт вищого органу державної влади закон має найвищу юридичну силу. Він не може бути скасований, змінений чи призупинений яким-небудь іншим актом.

Акт державного управління, як підзаконний акт, не може змінити або скасувати закон. Законами ж може бути скасований, змінений або призупинений будь-який акт державного управління.

Акти державного управління мають ряд властивостей та ознак, що дозволяють класифікувати їх за багатьма різними критеріями: за юридичними властивостями; за органами, що їх видають; за порядком їх видання; за формою; за часом та територією дії тощо. Найбільш важливе значення має класифікація за юридичними властивостями та за органами, що видають акти.

Класифікація актів державного управління за органами, що їх видають та порядок оприлюднення, набуття чинності цих актів. Це – акти, що видаються Президентом України, Кабінетом Міністрів України, центральними та місцевими органами виконавчої влади.

1. Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України (ст.106 Конституції України). Згідно ст.4 розділу XV перехідні положення Конституції України Президент України протягом трьох років після набуття чинності Конституцією України має право видавати схвалені Кабінетом Міністрів України і скріплені підписом Прем'єр-міністра України укази з економічних питань, не врегульованих законами, з одночасним поданням відповідного законопроекту до Верховної Ради України в порядку, встановленому статтею 93 Конституції України.

2. Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання (ст.117 Конституції України). Постанови Кабінету Міністрів України з важливих і принципових питань державного управління приймаються у колегіальному порядку, вони є актами вищої юридичної сили. Постанови виконуються у письмовій формі, підписуються прем'єр-міністром та міністром Кабінету Міністрів.

3. Міністри, голови державних комітетів, керівники відомств видають накази, постанови, інструкції, правила, положення в межах своєї компетенції, на підставі та виконання діючих законів, указів, а також урядових постанов і розпоряджень.

Набуття чинності нормативно-правовими актами державного управління. Згідно Указу Президента України від 10.06.97 №503/97 "Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності" із змінами і доповненнями, внесеними Указами Президента України від 04.12.97 N 1327/97, та від 10.11.98 N 1235/98, акти Президента України, Кабінету Міністрів України не пізніше як у п'ятнадцятиденний строк після їх прийняття у встановленому порядку і підписання підлягають оприлюдненню державною мовою в офіційних друкованих виданнях.

Офіційними друкованими виданнями є:

- "Офіційний вісник України";
- "Відомості Верховної Ради України";
- газета "Урядовий кур'єр".

Ці акти можуть бути в окремих випадках офіційно оприлюднені через телебачення і радіо.

Офіційне оприлюднення нормативно-правових актів здійснюється після включення їх до Єдиного державного реєстру нормативних актів і з зазначенням присвоєного їм реєстраційного коду.

Нормативно-правові акти можуть бути опубліковані в інших друкованих виданнях лише після їх офіційного оприлюднення у офіційних друкованих виданнях.

Нормативно-правові акти Президента України набирають чинності через десять днів з дня їх офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня їх опублікування в офіційному друкованому виданні.

Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України набирають чинності з моменту їх прийняття, якщо більш пізній строк набрання ними чинності не передбачено в цих актах.

Акти Кабінету Міністрів України, які визначають права і обов'язки громадян, набирають чинності не раніше дня їх опублікування в офіційних друкованих виданнях.

Відповідно до ст. 1 Закону України від 5 лютого 1998 року "Про внесення змін до Закону України "Про державну податкову службу в Україні", державна податкова служба є системою органів, до складу якої належать:

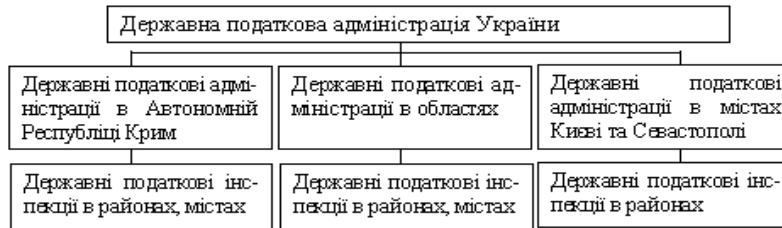


Рис. 1.

Державна податкова адміністрація України, як центральний орган виконавчої влади, підпорядковується Кабінету Міністрів України, який затверджує її структуру, спрямовує і координує роботу. Голова ДПА України, якого призначає на посаду та звільняє з посади Президент України за поданням Прем'єр-міністра України, очолює Державну податкову службу України.

Державна податкова адміністрація України видає у випадках, передбачених законом, нормативно-правові акти і методичні рекомендації з питань оподаткування. Затверджує форми податкових розрахунків, звітів, декларацій та інших документів, пов'язаних з обчисленням та сплатою податків, інших платежів, декларацій про валютні цінності, зразок документа, що засвідчує реєстрацію фізичної особи – платника податків, інших платежів, форму оцінки даних про особу платника податку на додану вартість, форму повідомлення про відкриття або закриття юридичними особами, фізичними особами – суб'єктами господарювання банківських рахунків, а також форми звітів про роботу, проведену органами державної податкової служби. Роз'яснює у межах своєї компетенції через засоби масової інформації порядок застосування законодавчих та інших нормативно-правових актів з питань оподаткування і організовує проведення цієї роботи органами державної податкової служби [6].

Завданнями органів державної податкової служби є:

- здійснення контролю за додержанням податкового законодавства, правильністю обчислення, повнотою своєчасністю сплати до бюджетів, державних цільових фондів податків і зборів (обов'язкових платежів), а також неподаткових доходів, установлених законодавством;
- внесення у встановленому порядку пропозицій щодо вдосконалення податкового законодавства;
- прийняття у випадках, передбачених законом, нормативно-правових актів і методичних рекомендацій з питань оподаткування;
- надання податкових консультацій [3].

Внесення змін до Податкового кодексу України (ПКУ):

Стаття 2.1. Зміна положень цього Кодексу може здійснюватися виключно шляхом внесення змін до цього Кодексу.

Стаття 4.1.4. Презумпція правомірності рішень платника податку в разі, якщо норма закону чи іншого нормативно-правового акта, виданого на підставі закону, або якщо норми різних законів чи різних нормативно-правових актів припускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків платників податків або контролюючих органів, внаслідок чого є можливість прийняти рішення на користь як платника податків, так і контролюючого органу.

Стаття 5.2. У разі якщо поняття, терміни, правила та положення інших актів суперечать поняттям, термінам, правилам та положенням цього Кодексу, для регулювання відносин оподаткування застосовуються поняття, терміни, правила та положення цього Кодексу.

Стаття 14.1.172. Податкова консультація – допомога контролюючого органу конкретному платнику податків стосовно практичного використання конкретної норми закону або нормативно-правового акта з питань адміністрування податків чи зборів, контроль за справлянням яких покладено на такий контролюючий орган.

Стаття 52.1. За зверненням платників податків контролюючі органи безоплатно надають консультації з питань практичного застосування окремих норм податкового законодавства.

Стаття 52.2. Податкова консультація має індивідуальний характер і може використовуватися виключно платником податків, якому надано таку консультацію.

Стаття 52.3. За вибором платника податків консультація надається в усній або письмовій формі.

Стаття 52.4. Консультації надаються органом державної податкової служби або митним органом, в якому платник податків перебуває на обліку, або вищим органом державної податкової служби або вищим митним органом, якому такий орган адміністративно підпорядкований, а також центральним органом державної податкової служби або спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі митної справи.

Стаття 52.5. Контролюючі органи мають право надавати консультації виключно з тих питань, що належать до їх повноважень.

Стаття 53.1. Не може бути притягнуто до відповідальності платника податків, який діяв відповідно до податкової консультації, наданої у письмовій формі, зокрема на підставі того, що у майбутньому така податкова консультація була змінена або скасована.

Стаття 53.3. Платник податків може оскаржити до суду як правовий акт індивідуальної дії податкову консультацію контролюючого органу, викладену в письмовій формі, яка, на думку такого платника податків, суперечить нормам або змісту відповідного податку чи збору. Визнання судом такої податкової консультації недійсною є підставою для надання нової податкової консультації з урахуванням висновків суду.

Державна податкова адміністрація України (ДПАУ) оприлюднила багато листів, які сприймаються платниками податків як нормативно-правові акти. Листи фактично роз'яснюють питання оподаткування та застосування окремих його норм, а також доповнюють або розширюють, іноді перекручують норми Податкового кодексу та законів України.

Дуже цікаве відбулося листування між Віце-прем'єр-міністром України – Міністром соціальної політики С. Тігіпко та Прем'єр-міністром України М. Азаровим.

Віце-прем'єр-міністр України – міністр соціальної політики України. Доповідна записка від 29.03.2011 р. Прем'єр-міністру України М. Азарову стосовно офіційних документів ДПАУ, виданих у зв'язку із впровадженням в дію норм Податкового кодексу України (ПКУ).

Суть питання: Протягом 2011 року з набранням чинності ПКУ ДПАУ видано щонайменше 61 лист, безпосередньо пов'язаний із його застосуванням. Всі ці листи оприлюднені та сприймаються платниками податків як офіційні документи. Разом з тим 7 з них мають інформаційний або розпорядчий характер, 1 – є індивідуальною консультацією окремому платнику, а інші 53 листи фактично роз'яснюють питання оподаткування та застосування окремих норм ПКУ. При аналізі названих документів слід зазначити наступне: По-перше, ПКУ взагалі не передбачено право податкових органів будь-якого рівня надавати роз'яснення законодавства. До того ж статтею 147 Конституції України встановлено, що Конституційний Суд України є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні. Тобто, видаючи зазначені листи, ДПАУ виходить за межі визначеної для неї Законом компетенції, що також є порушенням статті 19 Конституції України. По-друге, листи ДПАУ містять положення, що доповнюють або розширюють норми ПКУ. Приклад. Відповідно до ПКУ штрафні санкції за порушення податкового законодавства за

період з 1 січня по 30 червня 2011 р. застосовуються у розмірі не більше 1 гривні за кожне порушення. Разом з тим: – листом ДПАУ від 14.02.2011 р. N 4091/7/23-4017/131 надається пояснення, що у разі встановлення порушень, вчинених у періоді до 01.01.2011 р., за результатами перевірок, податкові повідомлення-рішення за якими прийнято після 01.01.2011 р., застосовуються нові штрафні санкції, передбачені ПКУ. Тобто цим листом скасовується норма ПКУ щодо тимчасового застосування штрафів у розмірі 1 грн. щодо окремих порушень, диференційованих за часом вчинення та виявлення;

– у листі ДПАУ від 03.02.2011 р. N 2963/7/10-1017/302 надається пояснення, що передбачена ПКУ штрафна санкція у розмірі 1 грн. застосовується за порушення податкового законодавства виключно при обчисленні податкових зобов'язань за період з 01.01.2011 р. по 30.06.2011 р. Причому в іншому листі ДПАУ від 31.12.2010 р. N 29429/7/10-1017/5190, який на сьогодні відкликано, викладена взагалі інша позиція щодо застосування штрафних санкцій. Зазначені листи складено взагалі без урахування позиції Мін'юсту України, викладеної в листі від 11.01.2011 р. N 18222-0-26-10-20; – лист від 14.02.2011 р. N 4019/7/15-0117 "Про надання роз'яснення" роз'яснює механізм сплати єдиного податку суб'єктами малого підприємництва в умовах дії ПКУ. При цьому самим Кодексом порядок нарахування та сплати єдиного податку змінено не було. У зв'язку з тим, що таких листів ДПАУ, які стосуються різних положень та норм ПКУ, десятки (53 станом на 25.03.2011 р.) і багато з них приховано або відкрито тлумачать його норми, це оцінюється бізнес-спільнотою як спроба податкових органів ревізувати деякі положення ПКУ. Враховуючи, що введення в дію нового податкового законодавства і так потребує від бізнесу зміни та переосмислення багатьох підходів до оподаткування, безконтрольне тлумачення норм ПКУ викликає справедливе обурення бізнес-спільноти та є підґрунтям для подальшого руйнування взаємної довіри бізнесу і влади та загострення соціальної напруги. Пропозиції: – доручити органам виконавчої влади на чолі із Мін'юстом України терміново провести інвентаризацію всіх офіційних документів, виданих ними у зв'язку з прийняттям ПКУ, які не пройшли погодження в Мін'юсті України; – доручити Мін'юсту України надати правову оцінку таким офіційним документам на предмет правомірності їх видання відповідними органами виконавчої влади;

– зобов'язати ДПАУ та Державну митну службу України (ДМСУ), з метою забезпечення дотримання ними встановленої законом компетенції, у подальшому при виданні офіційних документів щодо застосування норм ПКУ погоджувати такі документи з Міністерства фінансів України та Мін'юстом [11].

Міністерство юстиції України від 01.04.2011 р. N 3915-0-4-11/24 "Щодо перевірки листів ДПАУ":

Міністерство юстиції України на виконання доручення КМУ від 31.03.2011 р. N 16422/1/1-11 до доповідної записки Віце-прем'єр-міністра України – Міністра соціальної політики України С. Тігіпка від 29.03.2011 р. просить у термін до 06.04.2011 р. надати завірені у встановленому законодавством порядку копії розпорядчих документів, які не занесені до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, та листів, що видані на виконання Податкового кодексу України та регулюють питання застосування його норм, для перевірки щодо дотримання законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів [7].

Відповіді на доповідну записку немає поки що, але є: Лист Міністерства юстиції України від 01.07.2011 р. №21186-10.1.

Міністерство юстиції у зв'язку з надходженням скарг платників та за результатами проведеної правової експертизи листа ДПАУ від 06.04.2011 р. №9497/7/16-1517 „Про податок на додану вартість”, надісланого ДПАУ листом від 21.06.2011 р. №7363/5/16-1516, повідомляє, що додатком до листа ДПАУ є пам'ятка про адміністративні процедури виписування, видачі і отримання податкових накладних, якою надаються методичні рекомендації щодо виписування та видачі податкових накладних. При цьому зазначена Пам'ятка є обов'язковою при підготовці

податкових консультацій платникам податку органами державної податкової служби та фактично визначає особливості складання податкових накладних.

На сьогодні питання, пов'язані із виписуванням, видачею, а також порядком заповнення форми податкових накладних, врегульовано статтею 201 розділу V ПКУ та наказом ДПАУ від 21.12.2010 р. № 969 „Про затвердження форми Податкової накладної та Порядку її заповнення”, зареєстрованим у Міністерстві юстиції 29.12.2010 р. за № 1401/18696.

Крім того, слід зазначити, що листи – це службова кореспонденція, вони не є нормативно-правовими актами, можуть носити лише роз'яснювальний, інформаційний та рекомендаційний характер і не повинні містити нових правових норм, які зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міждержавний характер. У разі встановлення листами нових правових норм, вони підлягають відкликанню з місць застосування органом, що їх видав, та скасуванню [10].

Висновки та перспективи подальших досліджень. У статті 92 Конституції України закріплене певне коло питань, які визначаються виключно законами України. Актом державного управління не може вирішуватися питання, що за Конституцією України належить до компетентних органів законодавчої влади. Тому незаконними є акти управління, видані органами виконавчої влади, якими вносяться доповнення, уточнення, поправки, корективи іншого характеру, до будь-яких Кодексів, Законів України, інших актів законодавчої влади, норми яких регулюють суспільні відносини у відповідних регіонах чи галузях.

Державна влада як один з найважливіших виявів, характеризується реальною здатністю проводити свою волю. На відміну від політичної влади, державна влада не обов'язково використовує примус для досягнення своєї мети. Можуть бути використані ідеологічні, економічні та інші засоби впливу, однак лише державна влада володіє монополією на те, щоб примусити членів суспільства виконувати її задуми.

В сучасному цивілізованому світі влада використовує узаконені засоби примусу, тобто вона впливає на громадян, коли вони порушують існуючі правові норми. Крім узаконених засобів примусу, влада використовує й незаконні: обіцянки, штучне створення перешкод, створення додаткових джерел залежності від влади.

Список використаної літератури:

1. Конституція України № 254к від 28.06.1996 р.
2. Податковий кодекс України № 2275 від 22.12.2010 р.
3. Цивільний кодекс України № 435 від 16.01.2003 р.
4. Закон України "Про державну податкову службу в Україні" № 509 від 04.12.1990 р.
5. Указ Президента України від 03.10.1992 р. N 493/92 "Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади".
6. Указ Президента України від 10.06.1997 р. № 503/97 "Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності".
7. Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 р. N 731 "Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади".
8. Постанова КМУ № 778 від 26.05.2007 р. „Про затвердження Положення про Державну податкову адміністрацію України".
9. Лист Мінюсту України від 01.04.2011 р. N 3915-0-4-11/24.
10. Лист Мінюсту України від 01.07.2011 р. N 21186-10.1.
11. Доповідна записка С. Тігіпка від 29.03.2011 р.
12. Державне управління: теорія і практика під ред. Авер'янова В.Б. К – 1998 "Юрінком Інтер".
13. Вікіпедія (словник термінів) відкрита багатомовна вікі-енциклопедія, яка підтримується некомерційною організацією.

ВЕРЕЩИНСЬКА Ірина Анатоліївна – здобувач Національного університету харчових технологій.

Наукові інтереси:

– облік і аналіз фінансових інвестицій на підприємствах АПК.