

- С91 **Сучасне правотворення: питання теорії та практики** : Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Дніпро, 31 травня – 1 червня 2019 р. – Дніпро: ГО «Правовий світ», 2019. – 168 с.

У матеріалах зібрані тези доповідей, які були подані учасниками Міжнародної науково-практичної конференції «Сучасне правотворення: питання теорії та практики» (м. Дніпро, 31 травня – 1 червня 2019 р.).

ЗМІСТ

НАПРЯМ 1. ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

ВИБОРЧЕ ПРАВО ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ	
<i>Бойко К. С.</i>	8
МИХАЙЛО ГРУШЕВСЬКИЙ – ІСТОРИК І ПРЕЗИДЕНТ	
<i>Боярчук Є. М., Кайданович Т. М.</i>	10
ПОНЯТТЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПОЛІТИКО-ПРАВОВІЙ ДУМЦІ НІМЕЧЧИНИ В ХІХ СТ.	
<i>Бутирін Є. О.</i>	14
СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ «СИСТЕМИ ПРАВА» ТА «СИСТЕМИ ЗАКОНОДАВСТВА»	
<i>Кльова В. О.</i>	19
ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО В УКРАЇНІ	
<i>Крикун І. С.</i>	21
ФОРМУВАННЯ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ	
<i>Мельник А. О.</i>	25
ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ У ПОЛЬЩІ	
<i>Мудрак В. В.</i>	29
ЗЛОВЖИВАННЯ ПРАВОМ ЯК ОДНА З ФОРМ ПРАВОВОГО НІГІЛІЗМУ	
<i>Овсійчук О. Г.</i>	31
АПАРАТ ДЕРЖАВИ: ОКРЕМІ НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ	
<i>Харченко Н. П.</i>	34
ПРОБЛЕМИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗОПЛАТНОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ	
<i>Храпакова Д. Д.</i>	37
АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ	
<i>Худик П. С.</i>	39
НАПРЯМ 2. КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО	
ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ПРОБАЦІЇ ЩОДО НЕПОВНОЛІТНІХ	
<i>Британська О. В.</i>	42
ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ЗАСТОСУВАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ СКАРГИ У МЕХАНІЗМІ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В УКРАЇНІ	
<i>Дідківська В. В.</i>	44

НАПРЯМ 7. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

ПРАВОВІ ЗАСАДИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

БАРАНЕНКО Д. В.

кандидат юридичних наук

Центральними органами виконавчої влади є міністерства та інші центральні органи виконавчої влади – служби, агентства, інспекції, а також утворені відповідно до Конституції та законів України центральні органи виконавчої влади і з спеціальним статусом. Відповідно до ч. 2 ст. 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики [1]. Однак до цього часу фактично міністерства ще не стали центральні органи виконавчої влади, провідною функцією яких є формування державної політики. Вид, обраний для іншого центрального органу виконавчої влади, не завжди відповідає функціям, які виконує цей орган. Складно відмежувати «функції з реалізації державної політики» від «окремих функцій з реалізації державної політики». Чинне законодавство не містить визначення поняття «державна політика». Це призводить до дублювання повноважень цих органів, що ускладнює функціонування системи центральних органів виконавчої влади [2, с. 336].

Незважаючи на те, що в положеннях про міністерства функція забезпечення формування державної політики була закріплена, її розуміння та реалізація відрізнялися від тих, що наявні в європейських країнах. Водночас діяльність інших центральних органів виконавчої влади продовжує зосереджуватися на розробленні проектів нормативно-правових актів замість якісної реалізації державної політики. Зазначене стримує значну кількість процесів реформування у державі, оскільки успішне проведення реформ прямо пов'язане з ефективністю роботи міністерств. Документи державної політики та стратегічного планування (концепції, стратегії, державні цільові програми, інші документи), які розробляються міністерствами та затверджуються/схвалюються Кабінетом Міністрів України, здебільшого не узгоджуються із процедурою бюджетного планування в державі.

У міністерствах фактично немає якісної системи моніторингу (контролю) та оцінювання ефективності реалізації державної політики, що не дає змоги у разі потреби коригувати відповідну державну політику чи обрані інструменти для її впровадження. Така ситуація робить наявні документи державної політики та стратегічного планування декларативними, що зумовлює сприйняття їх як не обов'язкових для виконання. Уточнення потребують загальні поняття «мета», «завдання», «функція», «повноваження» міністерств тощо. Існують

проблеми у класифікації інших центральних органів виконавчої влади. Зокрема, науковці звертають увагу на те, що в системі органів виконавчої влади є служби, зміст діяльності яких більше відповідає природі інспекцій; агентства, які не здійснюють управління об'єктами державної власності, а більше відповідають природі служб [3, с. 198].

Досвід європейських країн у підходах до визначення поняття «міністерство» свідчить, що таким терміном позначають різновид центрального органу виконавчої влади, який має дві основні ознаки: міністерства відповідальні за розробку державної політики; міністерства очолюються членом уряду – політиком, а не державним службовцем. Головна мета діяльності, завдання та функції окреслюють основне призначення органу влади в суспільстві, забезпечують якісне виконання його пріоритетів та чітко позиціонують орган влади в системі публічного управління. Головна мета діяльності органу виконавчої влади – вирішення органом влади суспільних проблем (соціальних, економічних, гуманітарних та інших); завдання – комплекс заходів, які впливають із головної мети і підлягають розв'язанню для її досягнення, конкретизують головну мету діяльності органу влади; функція – це діяльність, пов'язана з отриманням чітко визначеного кінцевого результату, який прямо відображає досягнення мети та виконання завдань органу виконавчої влади.

Крім цього, зарубіжні експерти зазначали, що високий ступінь фрагментації сфер державної політики ускладнює досягнення результатів. Фрагментація водночас збільшує операційні витрати органів (тобто витрати на функції забезпечення діяльності), тим самим відволікаючи важливі ресурси від основних повноважень. Більш «компактна» організація влади в країнах – членах ЄС не є результатом тривалого історичного становлення ефективних практик. Велика частина раціоналізації була результатом політичного наміру підвищити ефективність в умовах фінансової кризи [4, с. 239]. Кількість міністерств в Україні не повинна бути великою, адже «подрібнення» питань державної політики породжує дублювання та конфлікт компетенцій, коли декілька органів одночасно є відповідальними за певну проблему. Крім цього, кількість міністрів прямо впливає на чисельність Уряду, що також може відбитися на ефективності роботи останнього.

В основі оптимальної побудови системи центральних органів виконавчої влади має бути розмежування функцій з формування державної політики та функцій з реалізації державної політики. Погоджуємося з думкою фахівців, що існуючу систему центральних органів виконавчої влади доцільно реформувати, дотримуючись цього підходу. Формування міністерством державної політики – це аналіз стану справ у сфері відповідальності міністерства, визначення проблем і варіантів їх вирішення, комунікація із заінтересованими особами та розробка законопроектів, підзаконних актів, які містять положення державної політики, затвердження (схвалення) підзаконними актами документів державної політики (концепцій, стратегій тощо). Міністерства також повинні здійснювати моніторинг та координацію реалізації державної політики. Реалізація державної політики іншими центральними органами виконавчої влади – це виконання, практичне втілення у життя цілей і завдань сформованої та затвердженої державної політики.

Таким чином, в основу реформи існуючої системи центральних органів виконавчої влади пропонується покласти розподіл функцій з формування державної політики та функцій з реалізації державної політики. На нашу думку, Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади повинен забезпечувати формування та реалізацію державної політики, міністерства – формувати державну політику та забезпечувати її реалізацію, інші центральні органи виконавчої влади – реалізовувати державну політику. У законодавстві варто визначити зміст терміна «державна політика». Завдання та функції міністерств мають бути чітко визначені, що дасть змогу усунути дублювання повноважень між ними, а також з іншими центральними органами виконавчої влади. Міністерства повинні напрацьовувати практику аналізу державної політики та стратегічного планування. Вид кожного іншого центрального органу виконавчої влади (служби, агентства, інспекції) має відповідати законодавчо закріпленим для нього функціям.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. URL.: <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/3166-17>.
2. Дерезь В.А. Удосконалення правових засад системи центральних органів виконавчої влади України. *Правова держава*. 2020. Вип. 3. С. 333-340.
3. Процес модернізації системи державного управління: конституційний, адміністративний та фінансовий аспекти : монографія / Березовська С. В. та ін. ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. А. С. Нестеренко. Одеса : Гельветика, 2017. 527 с.
4. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. Сергія Чернова та ін. Запоріжжя : ЗДІА, 2017. 602 с.

ПОДАТКИ І ЗБОРИ: СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ

БУТЕНКО Ю. Ю.

студентка

Полтавський юридичний інститут

*Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
м. Полтава, Україна*

Вихідним положенням, що зумовлює дослідження питання щодо співвідношення податків і зборів є стаття 67 Конституції України згідно з якою кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом [1]. Тобто законодавець розмежовує зазначені податкові платежі. Водночас, слід зазначити, що Основний закон нашої держави не містить визначення цих обов'язкових платежів податкового характеру, тому для з'ясування їх відмінностей є необхідність звернутися до інших актів податкового законодавства. Варто зазначити, що Закон України «Про систему

оподаткування», який був чинний до вступу в дію положень Податкового кодексу України у статті 2 містив єдине визначення, яке поєднувало категорії «податки» та «збори», а саме, «Під податком і збором (обов'язковим платежем) до бюджетів та до державних цільових фондів слід розуміти обов'язковий внесок до бюджету відповідного рівня або державного цільового фонду, здійснюваний платниками у порядку і на умовах, що визначаються законами України про оподаткування» [10]. На мою думку, ця норма є дещо двозначною, оскільки незрозуміло куди спрямовуються податки і збори після їх сплати: «Податки спрямовуються окремо до бюджету, збори – до цільових фондів чи податки і збори до бюджету і до цільових фондів одночасно?».

Натомість у Податковому кодексі України законодавець закріпив визначення цих категорій окремими пунктами. Відтак згідно з статтею 6 Податкового кодексу України податком є обов'язковий, безумовний платіж до відповідного бюджету, що справляється з платників податку відповідно до цього Кодексу. 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 [4]. У зв'язку з вище викладеним виникає потреба чіткого розмежування податків та зборів, що є надзвичайно важливим не лише з теоретичної точки зору, але значною мірою необхідне для практичного застосування цих категорій.

Аналізуючи зміст податків, необхідно підкреслити те, що вони є основним, але не є єдиним джерелом поповнення доходної частини державного бюджету. Окрім податків, існують інші види надходжень у бюджет. Різноманітність форм таких надходжень породжує необхідність їх класифікації. Виходячи з цього, на нашу думку, систему обов'язкових платежів податкового характеру необхідно поділити на дві групи: податки та збори податкового характеру. Першу групу становлять власне податки (наприклад, податок на прибуток підприємств, земельний податок), до другої належать збори та інші обов'язкові податкові платежі (мита, плати, внески).

Варто зауважити, що незважаючи на тісний зв'язок доходів бюджетів і податкових надходжень, необхідно їхнє чітке розмежування. Хоча й деякі науковці дотримуються позиції, що терміни «доходи бюджету» і «податкові надходження» є синонімами, проте ми вважаємо, що ці поняття важко розглядати ізольовано (саме з урахуванням їх відмінностей можна виявити суть кожної категорії). Тобто все ж таки ототожнювати ці поняття не варто, оскільки за таких умов втрачається змістове наповнення кожного з цих термінів.

Під поняттям «доходи бюджету» законодавець розуміє податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, плату за надання адміністративних послуг, власні надходження бюджетних установ) (пункт 23 частини 1 статті 2 БК України) [3]. Таким чином, можемо констатувати, що законодавець розмежовує категорії «доходи бюджету» і «податкові надходження», що унеможлиблює їх ототожнення.