

UDC | УДК : 342.9

Анотація: Проаналізовано сучасні підходи до розуміння змісту поняття «адміністративна процедура». Сформульовано поняття та виділено види внутрішньо-організаційних адміністративних процедур, що здійснюються Державною фіскальною службою України. Наголошено, що внутрішньоорганізаційні адміністративні процедури реалізуються Державною фіскальною службою України без участі фізичних і юридичних осіб у межах системи органів публічної влади, охоплюючи питання управлінського характеру.

Ключові слова: адміністративна процедура, внутрішньоорганізаційна адміністративна процедура, Державна фіскальна служба України, класифікація

INNERORGANIZATIONAL ADMINISTRATIVE PROCEDURES AS AN ELEMENT OF THE STATE FISCAL SERVICE OF UKRAINE FUNCTIONING

LUTSYK A.

*postgraduate,**Kharkiv National University of Internal Affairs*

ABSTRACT

Purpose. Current approaches in understanding the notion “administrative procedures” are analyzed. Done in order to formulate the concept of innerorganizational administrative procedures realized by the State Fiscal Service of Ukraine as well as to single out their types in particular.

Approach. To confirm that innerorganizational administrative procedures are necessary mechanism of the State Fiscal Service of Ukraine functioning and they define the grounds, stages, forms, terms and sequence of realization (adoption) of corresponding administrative (management) actions (decisions).

Findings. Innerorganizational administrative procedures cover all major management issues and their solutions provide efficient functioning of the State Fiscal Service of Ukraine and promote high-quality fulfillment of the authoritative decisions.

Implications. The present study emphasizes that innerorganizational administrative procedures are realized by the State Fiscal Service of Ukraine without any participation of individuals and business entities but within the system of public authorities, including management issues.

Value. It should be well understood that the complexity of classification of innerorganizational administrative

ВНУТРІШНЬООРГАНІЗАЦІЙНІ АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ ЯК ЕЛЕМЕНТ ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

А. М. ЛУЦИК

*аспірант,**Харківський національний університет внутрішніх справ*

✉ зв'язок з автором: через Редакцію

Діяльність Державної фіскальної служби України (далі – ДФС України) постійно знаходиться в центрі уваги громадськості. Дана обставина обумовлена такими чинниками. По-перше, ДФС України є новоутвореним центральним органом виконавчої влади [1]. По-друге, ДФС України наділена широким колом повноважень у сфері реалізації державної податкової політики, державної політики у сфері державної митної справи, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску [2]. По-третє, ДФС України повсякденно здійснює значну кількість адміністративних (внутрішньоорганізаційних та зовнішньоорганізаційних) процедур, які спрямовані на реалізацію функцій та завдань, що покладаються на ДФС України, а також на реалізацію прав і законних інтересів громадян та юридичних осіб, які звертаються до підрозділів ДФС України та її посадових осіб. Особливу увагу громадськості привертають внутрішньоорганізаційні адміністративні процедури, оскільки якість їх виконання впливає, насамперед, на стан дотримання дисципліни і законності в ДФС України, а також на ефективність та результативність діяльності цієї служби. З огляду на це, виникає необхідність у визначенні видів внутрішньоорганізаційних адміністративних процедур, що здійснюються ДФС України.

procedures realized by the State Fiscal Service of Ukraine has many criteria for its implementation. Classification distribution may be made in all areas of organizational (management) activity of the State Fiscal Service of Ukraine, but, however we have to consider that all areas are complementary, and therefore their regard should be mandatory.

Keywords: administrative procedure; innerorganizational administrative procedure; the State Fiscal Service of Ukraine; classification

ВНУТРИОРГАНІЗАЦІОННІЕ АДМИНИСТРАТИВНІЕ ПРОЦЕДУРИ КАК ЭЛЕМЕНТ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ФИСКАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ

ЛУЦИК А. М.

аспірант,

*Харьковский национальный университет
внутренних дел*

Аннотация: Проанализированы современные подходы к пониманию содержания понятия «административная процедура». Сформулировано понятие и выделены виды внутриорганизационных административных процедур, осуществляемых Государственной фискальной службой Украины. Отмечено, что внутриорганизационные административные процедуры реализуются Государственной фискальной службой Украины без участия физических и юридических лиц в рамках системы органов публичной власти, включая вопросы управленческого характера.

Ключевые слова: административная процедура; внутриорганизационная административная процедура; Государственная фискальная служба Украины; классификация



OPEN ACCESS

This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited.

У науковій літературі проблеми здійснення адміністративних процедур органами публічної влади розглядалися у працях відомих вчених, зокрема В. Б. Авер'янова, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, Н. В. Галіциної, Т. О. Коломoeць, І. М. Лазарева, О. В. Морозової, О. О. Никольської, М. М. Тищенко, С. Д. Хазанова та інших науковців.

Відаючи належне результатам наукових досліджень з цієї проблематики, слід констатувати, що питання здійснення адміністративних, зокрема, внутрішньоорганізаційних процедур ДФС України висвітлені недостатньо, і тому вимагають свого обґрунтування.

Мета статті – сформулювати поняття та визначити види внутрішньоорганізаційних адміністративних процедур, що здійснюються ДФС України.

Виклад основного матеріалу. У теорії права й адміністративно-правовій науці обґрунтовуються різні підходи до визначення поняття та змісту категорії «адміністративна процедура». Більшість авторів висловлюють думку про нерозривний зв'язок адміністративної процедури з адміністративним процесом. Деякі автори ототожнюють ці поняття, наголошуючи на тих чи інших властивих їм ознаках.

У сучасній адміністративно-правовій доктрині склалися різні концепції розуміння поняття адміністративного процесу. Так, В. П. Тимошук, серед таких концепцій виділяє: а) деліктну (адміністративно-деліктну), яка охоплює відносини щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу; б) юрисдикційну, яка зосереджує відносини щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та адміністративне судочинство; в) судочинну (стосується лише адміністративного судочинства); г) адміністративно-юстиційну (охоплює відносини щодо розгляду скарг в адміністративному порядку та адміністративне судочинство); д) управлінську (вся діяльність органів публічної адміністрації); е) позитивно-управлінську (охоплює діяльність органів публічної адміністрації, за винятком відносин щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення); є) широку (всі відносини щодо застосування адміністративно-правових норм будь-якими суб'єктами, а також застосування в низці випадків матеріальних норм інших галузей права) [3, с. 34].

Такий широкий спектр розуміння адміністративного процесу вимагає проведення розмежування його складових, до яких відносяться й адміністративні процедури, через нецільність поєднання юрисдикційного та позитивно-управлінського процесу в одному понятті, що не відповідає сучасній адміністративно-правовій науці. З огляду на це, виникає

необхідність у розмежуванні трактувань понять «адміністративний процес» та «адміністративна процедура».

Співвідносячи адміністративний процес та адміністративну процедуру, О. В. Кузьменко відзначає, що, на відміну від процесу, процедура не є явищем, наділеним часовою динамікою: у процедурі відсутня головна детермінанта процесу – продовжність у часовому вимірі, тобто процес наділяється такими ознаками, як динаміка, безперервний рух, що виражається в послідовних переходах від одного до іншого стану, а процедура визначається як дискретність такого руху. Таким чином, процес постає перед нами як «діяльність суб'єктів права із здійснення правової регламентації суспільних відносин та реалізації права», а процедура – як «формалізований бік такої діяльності» [3, с. 167].

На думку Л. Л. Попова, адміністративні процедури – це процедури здійснення різних видів позитивної управлінської діяльності (процедури нормотворчої діяльності, процедури реалізації прав і обов'язків громадян і організацій у сфері управління, процедури контрольної діяльності), а також процедури, пов'язані з організацією роботи апарату органів виконавчої влади. Така діяльність характеризується як організаційно-процедурна, що здійснюється органами виконавчої влади у процесі реалізації своїх функцій [5, с. 222]. І. М. Лазарєв вважає, що адміністративні процедури, як частина адміністративного процесу, являють собою врегульовану адміністративно-процесуальними нормами правозастосовну діяльність органів виконавчої влади, спрямовану на реалізацію своїх повноважень у взаєминах з не підпорядкованими їм громадянами, організаціями і не пов'язану з розглядом спорів або застосуванням примусових заходів [6, с. 53–54].

У проєкті Адміністративно-процедурного кодексу України [7] від 3 грудня 2012 р. під адміністративною процедурою пропонується розуміти визначений законодавством порядок адміністративного провадження (п. 1 ч. 1 ст. 2), тобто сукупність послідовно вчинюваних адміністративним органом процедурних дій і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям адміністративного акта і його виконанням (п. 2 ч. 1 ст. 2). Отже, адмі-

ністративний процес і адміністративна процедура це дві взаємопов'язані, однак цілком самостійні правові категорії. Адміністративний процес та адміністративні процедури об'єднують загальні властивості, а саме: а) владність діяльності державних органів та їх посадових і службових осіб; б) врегулювання цієї діяльності процесуальними нормами; в) прийняття владного акта (постанови, вироку, рішення, протоколу та ін.); г) реалізація норм матеріального права в певній послідовності, порядку і за правилами, під час якої виникають, змінюються або припиняються конкретні суспільні відносини [8, с. 132–133].

З викладеного вбачається, що адміністративні процедури за своїм змістом та спрямованістю застосовуються в діяльності органів публічної влади, до яких відносяться й ДФС України. Вони охоплюють управлінську діяльність ДФС України, спрямовану на реалізацію функцій та завдань, що покладаються на цю службу, а також на реалізацію її повноважень. Саме адміністративні процедури надають правову форму внутрішньоорганізаційній та зовнішньоорганізаційній діяльності ДФС України, визнаючи порядок і послідовність дій посадових осіб щодо прийняття як управлінських рішень, спрямованих на врегулювання внутрішньоорганізаційної діяльності, так і рішень з індивідуальних справ, учасниками яких є приватні особи. Таким чином, нормативно-закріплені адміністративні процедури забезпечують реалізацію принципу законності в діяльності ДФС України, а також виконують правоохоронну функцію, сприяючи реалізації та захисту прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, та виконання ними визначених законом обов'язків у сфері оподаткування, митної справи тощо.

Слід відзначити, що внутрішньоорганізаційні адміністративні процедури реалізуються ДФС України без участі приватних (фізичних і юридичних) осіб у межах системи органів публічної влади, охоплюючи питання управлінського характеру. Зовнішньоорганізаційні адміністративні процедури передбачають наявність двох суб'єктів – ДФС України та приватних (фізичних і юридичних) осіб, і спрямовані на забезпечення реалізації та захисту прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, та виконання ними визначених законом обов'язків у сфері оподаткування, мит-

ної справи тощо. З огляду на це, громадськість акцентує більшу увагу на механізм здійснення саме внутрішньоорганізаційних адміністративних процедур ДФС України, де їх пряма участь та контрольні повноваження є обмеженими, намагаючись забезпечити законність в їх проведенні.

ДФС України повсякденно здійснює значну кількість внутрішньоорганізаційних адміністративних процедур, класифікаційний розподіл яких доцільно проводити залежно від виду управлінської діяльності і завдань, які розв'язуються ДФС України. Ураховуючи викладене можна виділити такий перелік внутрішньоорганізаційних адміністративних процедур, що здійснюються ДФС України:

а) організаційні процедури, які охоплюють питання внутрішнього трудового розпорядку, системи безпеки (технічної, пожежної), внутрішнього діловодства, добору і розстановки персоналу, формування кадрового резерву, розподілу посадових обов'язків тощо;

б) нормотворчі процедури, які спрямовані на підготовку і прийняття нормативних та індивідуальних актів (наприклад, розробка проектів законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, наказів Міністерства фінансів України з питань, що належать до сфери діяльності ДФС України; розробка форми податкових декларацій (розрахунків), звітності та інших документів тощо);

в) адміністративні процедури, які пов'язані з організацією планово-фінансової роботи, здійсненням організаційно-технічних дій спрямованих на матеріально-технічне забезпечення (наприклад, організація планово-фінансової роботи в апараті ДФС України та її територіальних органах; здійснення контролю за використанням фінансових і матеріальних ресурсів; забезпечення організації та вдосконалення бухгалтерського обліку в установленому законодавством порядку тощо);

г) інформаційні процедури, що охоплюють питання документообігу, інформаційного обслуговування та обміну (наприклад, надання державним органам інформації з реєстрів, банків та баз даних ДФС України; інформування громадянського суспільства про роботу ДФС України; оприлюднення на єдиному веб-порталі та в офіційному друкованому виданні ДФС України актів та інших офіцій-

них документів з питань, що належать до її компетенції; організація роботи з укомплектування, зберігання, обліку та використання архівних документів тощо);

г) контрольно-наглядові процедури (наприклад, здійснення внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту за дотриманням вимог законодавства і виконанням службових, посадових обов'язків у ДФС України, її територіальних органах, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери її управління; здійснення в межах повноважень, передбачених законом, разом з відповідними центральними органами виконавчої влади контролю за використанням державних коштів, передбачених для реалізації проектів, виконання програм, зокрема міжнародних тощо);

д) адміністративно-управлінські процедури, пов'язані з розподілом, перерозподілом і делегуванням повноважень (наприклад, відповідно до абз. 16 п. 11 постанови Кабінету Міністрів України «Про Державну фіскальну службу України» від 21 травня 2014 р. № 236 [2] голова ДФС України має право здійснювати розподіл обов'язків між своїми заступниками);

е) адміністративні процедури, пов'язані із здійсненням юридично значущих дій (наприклад, проведення обліку, зберігання, оцінка вилученого, прийнятого на зберігання майна, а також майна, виявленого в зоні митного контролю, власник якого невідомий, та розпорядження ним тощо);

є) адміністративні процедури, пов'язані з розглядом пропозицій і заяв, що надходять від фізичних і юридичних осіб (наприклад, розгляд звернень громадян та юридичних осіб з питань, пов'язаних з діяльністю ДФС України тощо);

ж) адміністративні процедури, спрямовані на координацію і взаємодію структурних підрозділів (наприклад, надання територіальним органам ДФС України методичної і практичної допомоги в організації роботи; координація діяльності територіальних органів та організація їх взаємодії з державними органами та органами місцевого самоврядування тощо).

Отже, враховуючи дефініції щодо змісту поняття «адміністративна процедура», ґрунтуючись на проведеному класифікаційному розподілі, пропонуємо під внутрішньоорганізаційними адміні-

стративними процедурами ДФС України розуміти нормативно-встановлений порядок послідовно здійснюваних адміністративних дій та прийнятих рішень, спрямованих на реалізацію повноважень ДФС України у сфері управлінської діяльності щодо забезпечення ефективності функціонування усіх її структурних підрозділів.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Внутрішньоорганізаційні адміністративні процедури виступають необхідним елементом механізму функціонування ДФС України. Вони визначають підстави, стадії, форми, терміни і послідовність здійснення (прийняття) відповідних адміністративних (управлінських) дій (рішень). Внутрішньоорганізаційні адміністративні процедури охоплюють усі найважливіші питання управлінського

характеру, вирішення яких забезпечує ефективне функціонування ДФС України та сприяє якісному виконанню покладених на цю службу повноважень.

Складність класифікації внутрішньоорганізаційних адміністративних процедур, що здійснюються ДФС України, полягає в тому, що існує безліч критеріїв для її проведення. Класифікаційний розподіл можна здійснювати за усіма напрямки організації (управлінської) діяльності ДФС України, однак при цьому необхідно пам'ятати, що усі напрямки є взаємодоповнюючими, і тому їх урахування має бути обов'язковим.

Наступний етап дослідження у окресленому напрямку вбачаємо у вивченні адміністративних процедур при здійсненні зовнішньоорганізаційної діяльності ДФС України.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Про утворення Державної фіскальної служби : постановва Кабінету Міністрів України від 21 трав. 2014 р. № 160 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 46. – Ст. 1213.
2. Про Державну фіскальну службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 21 трав. 2014 р. № 236 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 55. – Ст. 1507.
3. Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення : монографія / Віктор Павлович Тимошук. – К. : Конус-Ю, 2010. – 296 с.
4. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія / О. В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2005. – 352 с.
5. Попов Л. Л. Административное право Российской Федерации / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров ; под ред. Л. Л. Попова. – М. : Юрайт, 2010. – 444 с.
6. Лазарев И. М. Административные процедуры в сфере взаимоотношения граждан и организаций с органами исполнительной власти Российской Федерации : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / И. М. Лазарев. – М., 2002. – 199 с.
7. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 3 груд. 2012 р. № 11472 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893
8. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. [для вузів] / Е. Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 495 с.