



УДК 342.98

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН У КОНТРОЛЮЮЧИХ ОРГАНАХ У СФЕРІ ОПОДАТКУВАННЯ

Сімонова І.П., здобувач
кафедри управління, адміністративного права
і процесу та адміністративної діяльності
Національний університет державної податкової служби України

У статті розглянуто основні підходи до розуміння адміністративно-правового регулювання та його особливостей, у результаті чого сформульовано поняття «адміністративно-правове регулювання державно-службових відносин в контролюючих органах у сфері оподаткування»

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, механізм адміністративно-правового регулювання, державно-службові відносини, контролюючі органи.

В статье рассмотрены основные подходы к пониманию административно-правового регулирования общественных отношений и его особенностей, в результате чего сформулировано понятие «административно-правовое регулирование государственно-служебных отношений в контролируемых органах в сфере налогообложения».

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, механизм административно-правового регулирования, государственно-служебные отношения, контролирующие органы.

Simonova I.P. ADMINISTRATIVE-LEGAL REGULATION OF STATE SERVICE RELATIONSHIPS IN THE CONTROL BODIES IN THE FIELD OF TAXATION

The article deals with the main approaches to the understanding of the administrative-legal regulation of social relations, its features and drawbacks regarding public-service relationship in the control bodies in the field of taxation.

Key words: administrative-legal regulation of the mechanism of administrative and legal regulation of public-service relationships, regulatory authorities.

Постановка проблеми. Концептуальні зміни ідеології публічного адміністрування актуалізують проблему впорядкування державно-службових відносин у тому числі й у контролюючих органах у сфері оподаткування, створення нових і доопрацювання чинних адміністративно-правових норм, приведення їх у відповідність до європейських стандартів державної служби. Ураховуючи викладене необхідним є дослідження поняття і змісту адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах у сфері оподаткування.

Ступінь розробленості проблеми. Указаній проблемі були присвячені численні праці, серед яких варто відмітити дослідження фахівців із теорії держави і права: М. Александрова, С. Алексєєва, В. Копейчикова, С. Лисенкова, В. Горшенєва, М. Кельман, П. Рабінєвича, В. Нерсєянца, О. Скакун, В. Сиріх, М. Цвіка, О. Петришина, К. Бабенко, О. Малько; учених-адміністративістів: В. Галуцька, В. Теремецького, Ю. Тихомірова, Ю. Битяка, І. Голосніченка, Х. Ярмакі, Т. Коломоєць, В. Олефіра, О. Остапенко, Ю. Пирожкової, О. Баїк та інших.

Незважаючи на постійне опрацювання дослідниками адміністративно-правового регулювання тих чи інших адміністративних правовідносин, дослідження специфіки його здійснення стосовно державно-службових відносин у контролюючих органах у сфері оподаткування не проводились.

У зв'язку з викладеним метою статті є формування поняття «адміністративно-правове регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах у сфері оподаткування» та визначення його змісту.

Виклад основного матеріалу. Відсутність єдиного підходу до розуміння адміністративно-правового регулювання, його цілей і механізму в науці адміністративного права зумовлює розгляд сутності й особливостей поняття «адміністративно-правове регулювання дер-

жавно-службових відносин у контролюючих органах у сфері оподаткування» через семантику категорій «регулювання», «правове регулювання» та «адміністративно-правове регулювання».

Термін «регулювання» походить від латинського слова «regulo» – «правило», означає упорядкування, приведення чогось у відповідність до чогось [1, с. 154]. Дефініція «регулювання» в довідковій літературі тлумачиться через дію (регулювати) і розуміється як «упорядковувати що-небудь, керувати чимось, підкоряючи його відповідним правилам, певній системі» [2, с. 1020–1021].

Термін «правове регулювання» в юридичній науці трактується по-різному, однак, незважаючи на окремі відмінності, усі дослідники згодні в тому, що правове регулювання є специфічною діяльністю, яка являє собою засіб упорядкування та регламентації суспільних відносин за допомогою певних юридичних засобів, під якими С. Алексєєв розуміє об'єктивовані субстанціональні правові явища, що мають фіксовані властивості, дають змогу реалізувати потенціал права, розкрити його соціальну силу [3, с. 349–350]. До таких засобів ученим зараховано позитивні зобов'язання, заборони, дозволи.

Привертає увагу визначення правового регулювання В. Сиріх, котрий стверджує, що правове регулювання – це діяльність держави й суспільства, здійснювана в процесі підготовки і прийняття норм права, їх реалізації в конкретних відносинах і застосування державного примусу до правопорушників з метою досягнення стабільного правопорядку в суспільстві [4, с. 148]. Позиція щодо розширеного тлумачення складу суб'єктів правового регулювання підтримана й українськими вченими. Так, М. Цвік і О. Петришин відмічають, що за всієї значущості ролі держави в організації правового регулювання суспільних відносин вона не є монополістом у його здійсненні. У відповідних межах і формах у правовому регулюванні беруть участь й інші

суб'єкти, зокрема органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання, комерційні організації, трудові колективи, третейські суди, комісії з трудових спорів на підприємствах і навіть окремі громадяни [5, с. 208–209].

Викладене надає можливість зарахувати до суб'єктів правового регулювання не лише державу, а й інститути громадянського суспільства, що є особливо актуальним на сучасному етапі розвитку українського суспільства, а також конкретизувати юридичні засоби, які вживаються уповноваженими суб'єктами, – установлення норм права, їх реалізація в конкретних суспільних відносинах, застосування державного примусу.

Варто погодитися з тим, що зміст правового регулювання полягає у двох основних напрямках: а) в упорядкуванні й закріпленні панівних суспільних відносин; б) у сприянні розвитку нових суспільних відносин [6, с. 11]. Останнім видом відносин доцільно визнавати публічно-сервісні відносини, концепція яких була презентована В. Авер'яновим як відносини, у межах яких і завдяки яким держава обслуговує правомірні потреби й інтереси приватних осіб. Варто вказати, що вченим указана концепція була позиціонована як складова нової доктрини адміністративного права, у зв'язку з чим виникає теоретичне підґрунтя для запровадження такої моделі для всіх регулятивних адміністративних правовідносин.

Категорія «адміністративно-правове регулювання» є видовим поняттям щодо родового поняття «правове регулювання». Відповідно, адміністративно-правове регулювання володіє як загальними рисами правового регулювання, так і низкою специфічних ознак, які дають змогу вести мову про його галузеву належність. О. Остапенко, З. Кісіль, М. Ковалів і Р.-В. Кісіль виділяють такі особливості адміністративно-правового регулювання: а) передбачає нерівність волі сторін: волевиявлення суб'єкта домінує над волевиявленням об'єкта управління; б) суб'єкт управління зазвичай наділений державно-владними повноваженнями щодо об'єкта управління; в) суб'єкт управління зазвичай має право видавати юридично-владні приписи, які зобов'язаний виконувати об'єкт управління; г) адміністративно-правові відносини – це односторонні відносини, тобто право – на боці суб'єкта, а обов'язок – на боці об'єкта управління. Проте це не звільняє суб'єкта управління від обов'язку діяти згідно з приписами чинного законодавства [7, с. 9]. Утім указаний перелік ознак не може бути визнаний вичерпним, ураховуючи відсутність указівки на мету такого регулювання та комплекс правових засобів, що застосовуються для впливу на суспільні відносини.

Більш виваженою є позиція В. Теремецького, котрий вважає, що для адміністративно-правового регулювання характерними є такі ознаки: 1) інструментом правового регулювання є адміністративно-правові норми; 2) правове регулювання забезпечується імперативними методами; 3) відносини, що виникають між суб'єктами адміністративно-правового регулювання, мають публічний характер; 4) основною метою адміністративно-правового регулювання є забезпечення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних і юридичних осіб, належного функціонування громадянського суспільства й держави; 5) здійснюється шляхом поетапної реалізації основних і додаткових (або органічних і функціональних – прим. авт.) елементів адміністративно-правового регулювання [8, с. 106].

До основних (органічних) елементів у літературі зараховують норми права, акти реалізації норм права, правові відносини; до додаткових (функціональних) – юридичні факти (фактичні склади), правову свідомість і правову культуру, законність, акти тлумачення норм права, акти застосування норм права [9, с. 33; 10, с. 58].

Органічні складові визначають сутність самого механізму, тобто без них не може відбуватись процес адміністративно-правового регулювання. Разом із тим функціональними складовими можуть уважатись ті, котрі значною мірою впливають на зазначений механізм, його вираженість і ефективність, водночас вони не є обов'язковими елементами. Сам по собі механізм адміністративно-правового регулювання може існувати (здійснюватись, утілюватись у життя) і без функціональних складових [9, с. 33].

Ураховуючи викладене, пропонуємо зупинитись саме на органічних елементах адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах у сфері оподаткування.

Правове регулювання державно-службових відносин, відповідно до статті 5 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII, здійснюється Конституцією України, законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постановами Верховної Ради України, указами Президента України, актами Кабінету Міністрів України та Національного агентства України з питань державної служби [1]. Зазначені нормативні акти відрізняються один від одного за багатьма ознаками: суб'єктами правотворчості, юридичною чинністю, порядком прийняття, назвою, порядком набрання чинності, що вимагає їх групування. Найбільш доцільним видається критерій юридичної сили нормативного акта, за яким їх варто ділити на конституційні, законодавчі та підзаконні акти. Серед останніх доцільно виокремлювати акти відомчого характеру.

Підґрунтям для формування першої групи є положення Конституції України [12], яка є правовою основою регулювання будь-яких відносин, у тому числі й державно-службових. У ній закріплено принципів положення, на яких будується законодавство про державну службу й загальні засади діяльності всіх органів державної влади. Положення, закріплені в Конституції України, містять загальні приписи, що визначають основні засади політики у сфері державної служби. Указане стосується насамперед нормативного визначення спеціально-дозвільного типу правового регулювання державно-службових відносин.

Конституція України визначає й основні засади вступу приватних осіб у державно-службові відносини. Так, стаття 38 Конституції України передбачає право громадян брати участь в управлінні державними справами [12], у тому числі й рівне для всіх громадян право доступу до державної служби. Крім того, права державних службовців як фактор їхнього правового статусу ґрунтуються на конституційних правах громадян України [13, с. 34], у зв'язку з чим постає питання про конституційність обмежень, передбачених законодавством про запобігання корупції.

Стаття 64 Конституції України передбачає можливість в умовах воєнного або надзвичайного стану встановлювати окремі обмеження



прав і свобод людини та громадянина із зазначенням строку дії цих обмежень [12]. Утім обов'язок дотримуватись обмежень, пов'язаних із проходженням державної служби, встановлюється й за нормального режиму функціонування суспільства й держави. Крім того, строк таких обмежень не визначений: вони починають діяти з моменту вступу на державну службу, у деяких випадках продовжують діяти після її припинення. Так, відповідно до статті 26 Закону України «Про запобігання корупції», державним службовцям, котрі звільнилися або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави, забороняється таке: 1) протягом року з дня припинення відповідної діяльності укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами-підприємцями, якщо державний службовець протягом року до дня припинення виконання функцій держави здійснював повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб-підприємців; 2) розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, крім випадків, установлених законом; 3) протягом року з дня припинення відповідної діяльності представляти інтереси будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах), у яких іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, у якому (яких) вони працювали на момент припинення зазначеної діяльності [14].

Ураховуючи викладене, варто підтримати позицію О. Оболенського щодо доповнення статті 64 Конституції України вказівкою на можливість визначення обмежень прав і свобод громадянина конкретними конституційними законами не лише в умовах надзвичайного стану [13, с. 37].

Законодавчий рівень адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах у сфері оподаткування також містить окремі недоліки.

Так, стаття 20 Податкового кодексу України (далі – ПК України) [15] визначає права органів державної податкової служби, а стаття 21 – обов'язки й відповідальність посадових осіб контролюючих органів. Неузгодженість назв статей пов'язана з намагання відмежувати перелік прав контролюючих органів у сфері оподаткування й митних підрозділів Державної фіскальної служби та її територіальних органів, однак норми статті 20 визначають саме права контролюючих органів (частина 1), що вимагає уточнення назви статті 20 з метою уникнення згадування ліквідованого органу виконавчої влади.

Окремо варто вказати на норми розділу XVIII-2 ПК України «Податкова міліція», що відсилають до законодавчих актів, які втратили чинність. Так, Закон України «Про міліцію» від 20.12.1990 № 565-XII утратив чинність у зв'язку з набранням чинності Закону України «Про національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII. До речі, саме пунктом 3-1 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII посадовим особам податкової міліції для виконання покладених на них обов'язків надаються права щодо застосування поліцейських заходів примусу (фізичний вплив (сила), застосування

спеціальних засобів, застосування вогнепальної зброї) [16].

Однак статтею 351 ПК України працівників податкової міліції було наділено низкою повноважень міліції, які на сьогодні у зв'язку з утратою чинності Закону України «Про міліцію» від 20.12.1990 № 565-XII не можуть бути застосовані, що вимагає якнайскорішого врегулювання правового статусу працівників податкової міліції. Зокрема, ідеться про права, передбачені частиною 1 статті 11 Закону України «Про міліцію», серед них одержувати безперешкодно та безплатно від підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності й об'єднань громадян на письмовий запит відомості (у тому числі й ті, що становлять комерційну та банківську таємницю), необхідні у справах про злочини, що знаходяться у провадженні міліції (пункт 17); уносити відповідним державним органам, громадським об'єднанням або службовим особам, підприємствам, установам, організаціям обов'язкові до розгляду подання про необхідність усунення причин і умов, що сприяють учиненню правопорушень (пункт 19); вилучати в громадян і службових осіб предмети й речі, заборонені або обмежені в обороті, а також документи з ознаками підробки, знищувати ці предмети, речі та документи або передавати їх за призначенням у встановленому порядку (пункт 23); вимагати від керівників підприємств установ і організацій пояснення щодо фактів порушення законодавства, перевірка додержання якого зарахована до компетенції податкової міліції (пункт 24) тощо [17].

Також норми ПК України, що регулюють державно-службові відносини в контролюючих органах у сфері оподаткування, містять посилання на ще один законодавчий акт, що втратив чинність, – Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 07.04.2011 № 3206-VI. Варто вказати, що, відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII [14], продовжують діяти положення Закону України «Про запобігання та протидії корупції» від 07.04.2011 № 3206-VI щодо фінансового контролю, які втрачають чинність із початком роботи системи подання та оприлюднення декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Однак законність застосування всіх інших антикорупційних заходів, передбачених Законом України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII, може бути поставлена під сумнів, у зв'язку з чим нагальним є питання внесення змін до ПК України в частині формування посилань на чинні законодавчі акти.

Серед проблем підзаконного рівня адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах у сфері оподаткування варто вказати на особливості відомчого регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах у сфері оподаткування, ураховуючи приписи статті 5 Закону України «Про державну службу», яка до суб'єктів нормативного регулювання державної служби серед центральних органів виконавчої влади зараховує лише Національне агентство України з питань державної служби. Отже, контролюючі органи у сфері оподаткування позбавлені права видавати нормативні акти управління з метою врегулювання державно-службових відносин, утім значну частину відомчих актів і надалі становитимуть індивідуальні правові

акти, як-от: накази про призначення на посаду, застосування заохочень, стягнень тощо. Такі акти варто визнавати актами реалізації норм права, які також зараховані до основних елементів адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах у сфері оподаткування.

Висновки. Підсумовуючи викладене, можемо дійти таких висновків. Адміністративно-правове регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах у сфері оподаткування – це діяльність уповноважених державних органів із залученням інститутів громадянського суспільства шляхом застосуванням законодавчо визначеного переліку юридичних засобів, таких як установлення норм права, їх реалізація в конкретних суспільних відносинах, застосування адміністративного примусу з метою упорядкування й закріплення чинних державно-службових відносин, а також сприяння їх розвитку відповідно до публічно-сервісної концепції державного управління. Адміністративно-правове регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах у сфері оподаткування має окремі колізії та прогалини, що вимагає проведення подальших наукових досліджень у цьому напрямі.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Загальна теорія держави і права : [навчальний посібник] / [О.Л. Копиленко, О.В. Зайчук, А.А. Заєць, В.С. Журавський та ін.] ; за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 400 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. – Ірпінь : Перун, 2004. – 1440 с.
3. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: опыт комплексного исследования / С.С. Алексеев. – М. : Статут, 1999. – 712 с.
4. Сырых В.М. Теория государства и права : [учебник] / В.М. Сырых. – М. : Юстицин-форм, 2001. – 592 с.
5. Загальна теорія держави і права : [підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів] / [М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін.] ; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М.В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О.В. Петришина. – Х. : Право, 2011. – 584 с.
6. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С.С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1966. – 185 с.
7. Адміністративне право : [навчальний посібник] / [О.І. Остапенко, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів, Р.-В.В. Кісіль]. – 2-ге вид. – К. : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2009. – 536 с.
8. Теремецький В.І. Механізм адміністративно-правового регулювання у сфері оподаткування: сутність та особливості / В.І. Теремецький // Право та державне управління. – 2012. – № 1. – С. 104–108.
9. Стеценко С.Г. Механізм адміністративно-правового регулювання: сучасні проблемні питання / С.Г. Стеценко // Актуальні проблеми держави і права. – 2007. – С. 31–34. – С. 33
10. Адміністративне право України : [підручник] / за заг. ред. д. ю. н., проф. Т.О. Коломоець. – К. : Істина, 2008. – 219 с.
11. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // Голос України. – 2015. – № 250.
12. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
13. Оболенський О.Ю. Державна служба : [навчальний посібник] / О.Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2003. – 344 с.
14. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2014. – № 49. – С. 3186. – Ст. 2056.
15. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № № 13–14, 15–16, 17. – Ст. 112.
16. Про національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.
17. Про міліцію : Закон України від 20.12.1990 № 565-XII // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1991. – № 4. – Ст. 20.