

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ У СФЕРІ ПОДАТКОВИХ ПРАВОВІДНОСИН*

Владислав Теремецький,

доцент кафедри цивільно-правових дисциплін Харківського національного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук

Розбудова України як демократичної, правової, соціальної держави з розвиненим громадянським суспільством вимагає від держави здійснення масштабної роботи щодо всебічного зміцнення прав і свобод людини та громадянина, створення надійних та ефективних механізмів їх реалізації і захисту. Одним із центральних шляхів у цьому напрямку є суттєве вдосконалення управлінської системи держави, рівень розвитку якої значним чином обумовлює стан забезпеченості прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Процедурні аспекти діяльності органів державного управління у різних сферах суспільного життя, зокрема у сфері оподаткування, хоча і перебувають у центрі уваги правників, проте все ж таки є менш дослідженими ніж матеріально-правова основа їх функціонування. Зокрема проблематику адміністративної процедури розробляли такі науковці як: В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, А. Б. Агапов, Р. Ф. Васильєв, І. П. Голосніченко, Є. В. Додін, В. М. Гарашук, О. Ф. Андрійко, С. В. Ківалов, В. Н. Дубовицький, Л. В. Коваль, Ю. М. Козлов, А. Т. Комзюк, Д. В. Приймаченко, І. В. Опришко, В. Г. Перепелюк, Ю. О. Тихомиров, Л. Л. Попов, А. О. Селіванов, В. Д. Сорокін, В. К. Шка-

рупа, П. С. Пацурківський, Ю. Н. Старилов, В. Н. Тимошук, Н. М. Тищенко та ін. Однак, незважаючи на значний науковий інтерес до окресленої проблеми, ряд її моментів все ще залишається дослідженим фрагментарно та потребують значного наукового опрацювання. Сказане стосується адміністративної процедури у сфері податкових правовідносин, якій, на нашу думку, у юридичній літературі приділяється недостатня увага, що у свою чергу не сприяє створенню якісного нормативного підґрунтя для її ефективної реалізації.

Метою цієї статті є удосконалення адміністративних процедур у сфері податкових правовідносин, у зв'язку з чим, заплановано вирішити такі завдання:

- уточнити семантику слова «адміністративна процедура» та близьких до нього за змістом слів (термінів, категорій);
- з'ясувати ступінь наукової розробки проблеми визначення адміністративних процедур;
- сформулювати поняття адміністративних процедур у сфері податкових правовідносин.

Отже, спершу слід визначитися із тим, чим власне є адміністративна процедура як юридичне явище.

У словниковій літературі термін «процедура» (фр. *procedure*, від лат.

* Стаття друкується в авторській редакції



procedo — проходжу, просую [1, с. 470] тлумачиться наступним чином:

- всяка тривала, послідовна справа, порядок, обряд;
- офіційно встановлений чи узвичаєний порядок здійснення, виконання або оформлення чого-небудь;
- встановлена, прийнята послідовність дій для здійснення або оформлення якої-небудь справи;
- офіційний порядок дій, виконання, обговорення чого-небудь [2, с. 577; 3, с. 526; 4, с. 1179; 5, с. 543].

Враховуючи викладене та погоджуючись із Н. В. Галіциною вважаємо, що у загальному аспекті процедура — це певна сукупність дій чи операцій, за допомогою яких реалізується той чи інший процес або етап, стадія, що виражає зміст відповідної технології [6, с. 166]. Потрапляючи у сферу правового регулювання процедура набуває статусу правової (юридичної), тобто вона являє собою встановлений нормою права порядок (послідовність) здійснення юридично значимих дій у тій чи іншій сфері суспільного життя. Так І. В. Панов у своїх дослідженнях зазначає, що юридична процедура — це врегульований законодавством порядок здійснення юридичних дій, спрямованих на досягнення юридичного результату [7, с. 28]. Також заслуговує на увагу точка зору Р. С. Тихого, який вважає, що юридична процедура — це нормативна регламентація здійснення правової діяльності, пов'язаної з реалізацією прав і обов'язків учасниками суспільних відносин, а також вирішенням юридичних справ [8, с. 23]. О. Д. Святоцький та В. В. Медведчук, аналізуючи юридичну процедуру реалізації прав людини доходять висновку, що вона являє собою — встановлену в законі і спрямовану на здобуття людиною певних особистих чи соціальних цінностей, послідовність і узгодженість дій уповноважених суб'єктів, а також зміст, обсяг, форми, спо-

соби, методи та строки вчинення таких дій [9, с. 77].

Існує наукова точка зору, відповідно до якої правова процедура — це система правових відносин, що складаються в певній послідовності, направлених на досягнення правового результату, який може виражатися у формуванні юридичних норм або припиненні певних правовідносин (головних для процедури), запобігання правопорушенням [10, с. 19]. На нашу думку дане визначення юридичної процедури не відповідає її сутності. Адже автор виходить із того, що процедура являє собою певні правовідносини, у той час як вона (процедура) є радше формою, що опосередковує процес реалізації тих чи інших правовідносин. Форма це — виражає внутрішній зв'язок та спосіб організації взаємодії елементів і процесів явища як між собою, так і з зовнішніми умовами; зовнішній вигляд, зовнішній обрис; будова, структура чого-небудь; система організації чого-небудь (наприклад, форма правління); встановлений зразок чого-небудь, шаблон [11, с. 482; 12, с. 394]. Тобто сама по собі юридична процедура не є правовідносинами, вона являє собою систему норм, вимог, правил, за якими мають відбуватися певні правовідносини, та завдяки яким вони набувають впорядкованого і цілеспрямованого вигляду. У даному контексті доречно згадати наукову позицію В. Протасова, який слушно відзначає, що процедура потрібна для:

- регламентації процесу правового примусу, що здійснюється в межах охоронних правовідносин;
- процедурного опосередкування тих регулятивних норм, які взагалі не можуть бути реалізовані без допомоги належної процедури;
- оптимізації процесу реалізації регулятивних норм [13, с. 90].

Відтак процедура виступає нічим іншим як інструментарієм, що покликаний сприяти суб'єктам відповідних



правовідносин у здійсненні їх власних завдань і мети, через встановлення найбільш доцільного та ефективного порядку (послідовності) реалізації цими суб'єктами своїх прав, виконання обов'язків і повноважень в певній сфері суспільного життя.

Процедурні особливості реалізації тих чи інших правовідносин залежать від того, нормами якої галузі права вони регламентуються. Оскільки предметом даного дослідження виступають податкові правовідносини, які мають яскраво виражений публічно-правовий управлінський характер, особливе значення належить адміністративно-правовій процедурі. Адже саме адміністративне право регулює правовідносини, що складаються у сфері публічного (державного і громадського) управління [14, с. 34]. Ю. П. Битяк характеризує адміністративне право як галузь права (сукупність правових норм), що регулює з метою реалізації завдань і функцій держави суспільні відносини управлінського характеру, які складаються у сфері виконавчої і розпорядчої діяльності органів виконавчої влади, внутрішньоорганізаційної діяльності інших державних органів, а також у процесі здійснення громадськими організаціями, їх органами зовнішніх юридично владних повноважень [15, с. 21–22]. Науковець зазначає, що адміністративне право є самостійною галуззю права, за допомогою якої держава регулює однорідні суспільні відносини у сфері державного управління, розвиває і зміцнює його демократичні основи. Адміністративне право виступає необхідним і важливим інструментом управління соціальними процесами в суспільстві [15, с. 22].

Діюче сьогодні законодавство не дає можливості сформулювати чітке уявлення про сутність адміністративної процедури, так як не містить її офіційного визначення. Очевидно, що дані питання має прояснити Адміністративно-процедурний кодекс Украї-

ни, на необхідності розроблення та прийняття якого вказується у «Концепції адміністративної реформи в Україні». Проте справа у даному напрямку вже декілька років не йде далі створення одного проекту Адміністративно-процедурного кодексу України, який, доречі, у березні 2010 року було відкликано з Верховної Ради України. Згідно із положеннями даного проекту адміністративна процедура — визначений законодавством порядок адміністративного провадження. А адміністративне провадження — це сукупність послідовно здійснюваних адміністративним органом процедурних дій і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям адміністративного акта і його виконанням [16].

В. П. Тимошук визначає адміністративну процедуру як встановлений законодавством порядок розгляду та вирішення адміністративними органами індивідуальних адміністративних справ [17, с.24]. На думку Ю. О. Тихомирова під адміністративною процедурою слід розуміти нормативно встановлений порядок здійснення уповноваженими суб'єктами права послідовно здійснюваних дій з метою реалізації їх компетенції і надання публічних послуг. Її призначенням є обмеження вільного розсуду і запровадження алгоритмів дій службовців, посадових осіб, державних і муніципальних структур, громадян і юридичних осіб [18, с. 214].

У словниковій літературі поняття адміністративної процедури тлумачиться у двох значеннях вузькому та широкому. Відповідно до першого адміністративна процедура — це порядок розгляду і вирішення уповноваженим органом державної влади (переважно органом виконавчої влади) конкретних індивідуальних справ, пов'язаних із зверненнями громадян та організацій у відповідний орган з метою реалізації чи захисту своїх



ПОГЛЯД НАУКОВЦЯ

прав і законних інтересів. Адміністративна процедура регулюється законом або підзаконним нормативним актом (правила розгляду скарг громадян, правила реєстрації юридичних осіб, правила видачі ліцензій, дозволу на носіння, зберігання, перевезення зброї тощо) [19, с. 10]. У більш широкому розумінні адміністративна процедура є порядком здійснення органом виконавчої влади, посадовою особою встановлених для нього повноважень (порядок розробки, обговорення і прийняття правового акта, оформлення документа, що має юридичне значення; порядок прийому особи на державну службу, проходження атестації та оформлення відповідних документів, порядок розгляду матеріалів про заохочення службовців, про притягнення до дисциплінарної відповідальності; порядок оформлення контрольно-наглядової діяльності тощо) [19, с. 10].

А. І. Філатова пропонує під адміністративною процедурою розуміти нормативно-правове закріплення (правову модель) певних видів діяльності, що реалізуються в межах адміністративних правовідносин і виражаються в певній, встановленій законом правовій формі [20, с. 92]. Л. Л. Попов вважає, що адміністративна процедура — це процедура здійснення різних видів позитивної управлінської діяльності (процедури нормотворчої діяльності, процедури реалізації прав і обов'язків громадян і організацій у сфері управління, процедури контрольно-діяльності), а також процедури, пов'язані з організацією роботи апарату органів виконавчої влади. Така діяльність характеризується як організаційно-процедурна, що здійснюється органами виконавчої влади в процесі реалізації своїх функцій [21, с. 222].

Формулюючи поняття адміністративно-правової процедури взагалі та у сфері податкових правовідносин зокрема слід погодитися із думкою В. М. Горшенєва, який вказував, що вся діяльність адміністративних

органів держави повинна бути організована так, щоб її результати досягалися ефективно, швидко та з максимальною зручністю для всіх, кого це стосується. Це можливо тоді, коли існують досконалі правила, які визначають усю процедуру такої діяльності. Отже, зрозуміло, що процедурно-процесуальні форми та норми, які регламентують їх у галузі позитивної (а не правоохоронної) діяльності органів держави, мають не менш важливе значення, ніж у галузі юрисдикційній [22, с. 209].

Від так, на підставі вище проаналізованого, можемо зробити наступні висновки:

- по-перше, процедура — це самостійне юридичне явище, сутність якого полягає у сприянні реалізації прав, свобод, законних інтересів, обов'язків та повноважень суб'єктів через законодавче закріплення порядку вчинення ними юридично значущих дій;
- по-друге адміністративна процедура являє собою встановлений нормами адміністративного та адміністративно-процесуального права порядок здійснення суб'єктами владних повноважень свого функціонального призначення, який проявляється у вчиненні ними логічно послідовних, юридично значущих дій, спрямованих на досягнення певної мети.

З викладеного можемо констатувати, що адміністративні процедури у податковій сфері супроводжують або обслуговують відносини що виникають між державою та іншими суб'єктами податкового права щодо руху коштів від грошових фондів платників податків і зборів до бюджетів й централізованих грошових фондів держави. Наявність адміністративних процедур у податковому праві переслідує кілька цілей: по-перше, встановити найбільш доцільний, надійний та ефективний порядок взаємодії контролюючих органів та платників податків. Наявність чіткої нау-



ково обґрунтованої процедури унеможливило розпорошення дій з боку контролюючих органів та гарантує досягнення максимально позитивного результату з найменшими витратами ресурсів. По-друге, необхідність суворої процедури забезпечує захист прав та законних інтересів платників податків від можливих зловживань та проявів свавілля з боку повноважних суб'єктів. Якщо вдається до глибинного аналізу чинного в Україні законодавства, то можна дійти висновку, що юридична процедура, як процесуальна основа діяльності усіх повноважних органів та посадових осіб без виключення закріплена у ст. 19 Конституції України, де встановлено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на під-

ставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Тобто фактично та чи інша юридична процедура, не залежно від того реалізується вона у сфері податкового, адміністративного, кримінального, цивільного чи іншої галузі права виступає фактором дотримання принципу законності. ♦

Список використаних джерел

1. *Словник іноземних слів / Уклад.: С. М. Морозов, Л. М. Шкаранута. — К.: Наук. думка, 2000. — 680 с.*
2. *Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов. — М.: Сов. энциклопедия, 1973. — 846 с.*
3. *Даль В. И. Толковый словарь великорусского языка : в 4 т. / В. И. Даль — М.: Русский язык, 1980. — Т. 3. — 555 с.*
4. *Великий тлумачний словник сучасної української мови // Бусел В. Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови. — Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. — 1728 с.*
5. *Евзеньева А. П. Словарь русского языка : в 4 т. — 2-е изд., испр. и доп. — М.: Русский язык, 1984. — 750 с.*
6. *Галіцина Н. В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу / Н. В. Галіцина // Науковий журнал «Форум права». — 2010. — № 4. — С. 1007.*
7. *Панова И. В. Юридический процесс / И. В. Панова. — Саратов : Святопись, 1998. — С. 73.*
8. *Тихий Р. С. Проблеми правового регулювання адміністративних процедур в Російській Федерації: дис. ... канд. юрид. наук. спеціальність 12.00.14 «Адміністративне право, фінансове право, інформаційне право». — Тюмень, 2006 — с. 249.*
9. *Святоцький О. Д., Медведчук В. В. Адвокатура історія і сучасність / В. В. Медведчук. — К.: І-н Юре, 1997. — 320 с.*



10. Алімов Р. С. *Процедури в адміністративному праві України: теорія і практика* : дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук / Р. С. Алімов. — Донецьк, 2002. — С. 158.
11. *Философский словарь* / Под ред. М. М. Розенталя и П. Ф. Юдина. — М.: Политическая литература, 1962. — 544 с.
12. *Социологический энциклопедический словарь* / Редактор-координатор — академик РАН Г. В. Осипов. — М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА М), 2000. — 488 с.
13. Протасов В. Н. *Что и как регулирует право* : [учеб. пособ.] / В. Н. Протасов. — М.: Юристъ, 1995. — 178 с.
14. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. *Адміністративне право України* : підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — 544 с.
15. *Административное право Украины*. [Учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец./ Ю. П. Битяк, В. В. Богуцкий, В. Н. Гаращук и др.] ; под ред. проф. Ю. П. Битяка. — 2-е изд., перераб. и доп. — Харьков: Право, 2003. — 576 с.
16. *Проект Адміністративно-процедурного кодексу України* [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=33073&pf35401=125659
17. *Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України* / Автор-упорядник В. П. Тимошук. — К.: Факт, 2003. — 496 с.
18. *Административное право и процесс: полный курс* / Ю. А. Тихомиров. — М.: 2001. — 652 с.
19. *Словарь административного права* / Кол. авт.: И. Л. Бачило, Т. М. Гандилов, А. А. Гришкова, И. С. Милухин, М. В. Пучкова — М.: Фонд «Правовая культура», 1999 - 320 с.
20. Филатова А. В. *Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора)* : монография / А. В. Филатова ; под ред. Н. М. Кониной. — Саратов: Научная книга, 2009. — 280 с.
21. 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.
22. Горшенев В. М. *Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе* / В. М. Горшенев. — М.: Юрид. лит., 1972. — 256 с.