

Сімонова І. П.,
здобувач кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки
Університету Державної фіскальної служби України

ФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН У КОНТРОЛЮЮЧИХ ОРГАНАХ В СФЕРІ ОПОДАТКУВАННЯ

THE FORMS OF ADMINISTRATIVE LEGAL REGULATION OF PUBLIC SERVICE RELATIONS IN CONTROLLING BODIES IN THE SPHERE OF TAXATION

У статті здійснюється аналіз правових форм адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування. Проведено класифікаційний розподіл нормативних актів управління. Уточнено види юридично значущих дій як форм адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин.

Ключові слова: форма адміністративно-правового регулювання; правовий акт управління, відомчий акт, адміністративний договір, юридично-значущі дії.

В статті проводиться аналіз правових форм адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування. Проведено класифікаційне розподілення нормативних актів управління. Уточнені види юридично значимих дій як форм адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин.

Ключевые слова: форма адміністративно-правового регулювання; правовий акт управління, ведомственный акт, адміністративний договір, юридично значимі дії.

In the article the analysis of legal forms of administrative and legal regulation of public-service relations with regulatory authorities in the field of taxation. A classification division management regulations. Specified types of legal activity as a form of administrative and legal regulation of public-service relations.

Key words: form of administrative and legal regulation, legal act of management, departmental act, administrative agreement, legally significant action.

Питання форм адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування набуває особливої актуальності через прийняття ряду законодавчих актів, що істотно змінюють правовий статус учасників таких відносин, передбачають утворення нових суб'єктів їх правого регулювання. Проблематика форм управління, в тому числі і державною службою, не є новою для науки адміністративного права, їй приділялась увага у працях В.Б. Авер'янова, А.І. Берлача, Ю.П. Битяка, В.В. Галуцька, Ж.В. Завальної, В.К. Колпакова, Т.О. Коломоєць, С.Г. Стеценка, В.П. Тимошука, А.М. Школик та інших. Однак істотні зміни у законодавстві, впровадження європейських стандартів публічного адміністрування вимагають подальшого розвитку положень теорії адміністративного права в контексті вирішення задач зі створення дієвої та ефективної системи адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин, в тому числі і в контролюючих органах у сфері оподаткування.

Відповідно, метою статті є встановлення змісту та видів форм адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування, що дасть змогу виявити недоліки у їх застосуванні та запропонувати шляхи їх усунення.

Перш ніж розпочати дослідження форм адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері

оподаткування, варто зауважити, що у навчальній та науковій літературі для позначення таких форм використовуються різні за обсягом, однак майже тожні за змістом терміни: «форми державного управління», «форми управління», «форми управлінської діяльності», «форми реалізації компетенції органів», «форми діяльності публічної адміністрації», «інструменти діяльності публічної адміністрації», під якими розуміють відмінні за своїм характером та наслідками способи зовнішнього вираження діяльності суб'єктів публічної влади» [1, с. 272–273], зовнішньо виражену дію органів публічної адміністрації або їх посадових осіб, здійснену в межах їх компетенції з метою досягнення поставлених перед ними мети та завдань. [2, с. 113; 3, с. 18]. Таким чином, зміст форм адміністративно-правового регулювання доцільно розкривати базуючись на таких її головних ознаках: 1) є зовнішнім виразом регулюючого впливу суб'єктів адміністративно-правового регулювання на державно-службові відносини; 2) її застосування тягне настання певних наслідків для об'єкта адміністративно-правового регулювання; 3) у них здійснюється практична реалізація компетенції суб'єкта адміністративно-правового регулювання; 4) метою її застосування є виконання завдань з формування та реалізації державної політики у сфері державної служби.

Дослідження форм адміністративно-правового регулювання доцільно продовжити їх класифікацією. Варто відзначити, що на сьогодні в літературі

немає єдиних, загально визначених критеріїв класифікації форм адміністративно-правового регулювання, що зумовлює наявність великої кількості їх авторських варіантів, втім, у більшості джерел як базовий критерій використовується здатність форми викликати юридичні наслідки, за яким виділяють правові та неправові форми адміністративно-правового регулювання. Враховуючи неодноразово підтриманий у літературі висновок про те, що організаційні форми, які не приводять до настання юридичних наслідків, мають стати передусім предметом дослідження науки державного управління, а адміністративне право має зосередити свої зусилля на правових формах [4, с. 212], перейдемо до розгляду видів та особливостей саме під час адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування.

Традиційно до правових форм адміністративно-правового регулювання відносять видання правових актів управління (нормативного або індивідуального характеру); застосування норм права (видання ненормативних актів публічного адміністрування, актів застосування норм права); укладання адміністративних договорів; здійснення реєстраційних та інших юридично значущих дій.

Правовий акт управління – це офіційно оформлений результат волевиявлення органів виконавчої влади (та інших суб'єктів державного управління), здійснюваний в односторонньому порядку з дотриманням встановленої процедури і спрямований на виникнення певних юридичних наслідків. За юридичними властивостями правові акти управління поділяються на нормативні, індивідуальні та змішані [1, с. 278; 5, с. 194].

Нормативні акти встановлюють загальні правила поведінки, норми права. Вони регламентують однотипні суспільні відносини в певних галузях. Ці акти здебільшого призначено для довгострокового та багаторазового їх застосування [5, с. 194]. За справедливим твердженням Л.Л. Попова, саме нормативні правові акти є традиційними формами адміністративно-правового регулювання в його юридичному сенсі [6, с. 11]. Нормативні акти управління як форми адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування доцільно поділяти на загальні та відомчі, що в цілому відповідає загальноприйнятій класифікації нормативно-правових актів.

Дія загальних нормативних актів управління розповсюджується на державно-службові відносини в будь-якому державному органі безвідносно до контролюючих органів в сфері оподаткування, в той же час варто констатувати їх спрямованість на регулювання відносин всередині апарату публічної адміністрації. Відомчі акти спрямовані до підпорядкованих по службі апаратів і працівників. У них встановлюються правила службової діяльності, রাখовані на неодноразове виконання [4, с. 123]. До відомчих актів як форм адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування у першому

наближенні відносяться регламент ДФС України та посадові інструкції.

Регламент ДФС України – це документ який визначає порядок внутрішньої організаційної діяльності ДФС щодо виконання покладених завдань та здійснення повноважень, яким, серед іншого, визначено основні положення щодо управління персоналом та проходження державної служби, порядок дострокового зняття заходів дисциплінарного стягнення, організацію внутрішнього аудиту та контролю, оформлення службових відряджень [8].

Віднесення посадових інструкцій до відомчих нормативних актів, що регулюють державно-службові відносини в контролюючих органах в сфері оподаткування, зумовлене визначальним значенням посади для правового статусу державного службовця, на що наголошується у літературі [7, с. 139]. Посада, яку займає державний службовець, визначає зміст його діяльності і правове становище. Від посади залежать обсяг, форми і методи участі державного службовця у практичному здійсненні компетенції державного органу, де він працює [4, с. 189].

Варто відзначити, що для керівника структурного підрозділу посадова інструкція не розробляється, оскільки він діє на підставі положення про структурний підрозділ, яке також варто відносити до відомчих нормативних актів регулювання державно-службових відносин.

Дійсно, згідно з частиною 2 статті 7 та частиною 1 статті 8 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII державний службовець реалізує та виконує, окрім визначених у вказаних статтях, права та обов'язки, визначені у посадових інструкціях та положеннях про структурні підрозділи державних органів [9], які затверджуються керівниками територіальних органів ДФС. Положення про структурний підрозділ є основним документом, що регламентує діяльність цього підрозділу з виконання покладених на нього завдань та функцій, та повинно включати такі розділи: загальні положення, основні завдання і функції, керівництво, права керівника структурного підрозділу, відповідальність керівника структурного підрозділу, взаємовідносини [8].

Окрім названих вище, до відомчих нормативних актів адміністративно-правового регулювання варто відносити і ті, якими регламентуються структура та штатний розпис ДФС України та її територіальних органів.

Наступним видом правових актів управління було названо індивідуальні акти, або як їх іноді йменують відповідно до західноєвропейських традицій адміністративного права, – адміністративні акти [3]. Такі акти розв'язують конкретні питання управління й не містять у собі норм права, у зв'язку з чим зазначається про їх правозастосовний характер [5, с. 154]. Однак, як вірно зазначає В.П. Чабан, індивідуальні акти управління видаються не тільки для застосування правової норми, а й для її виконання і використання, тобто для реалізації норми взагалі [10, с. 8]. Видання індивідуальних актів спрямовано на їх одноразове

застосування відносно конкретних випадків, ситуацій, обставин [5, с. 154]. За своєю сутністю індивідуальний акт застосування норм права – це оформлене у вигляді індивідуального припису рішення компетентного суб'єкта з приводу конкретної життєвої обставини [11, с. 49].

Індивідуальні акти не тільки містять точно визначені й персоніфіковані юридичні приписи, а й завжди відіграють роль юридичних фактів, з якими пов'язуються виникнення, зміна та припинення конкретних адміністративно-правових відносин [1, с. 279]. Адміністративний акт як юридичний факт, що зумовлює виникнення, зміну, призупинення, тимчасове та остаточне припинення державно-службових відносин, визначає і М.П. Грай, розуміючи під ним рішення держави, представленої державним органом або уповноваженою посадовою особою [12, с. 6].

Провідним індивідуальним актом регулювання державно-службових відносин варто визнати наказ, який розглядається у літературі як самостійний різновид актів управління особливої юридичної природи [13]. Накази – це акти управління, видані у процесі здійснення єдиноначальності відповідними посадовими особами органів виконавчої влади (міністрами, головами державних комітетів, департаментів, служб тощо) [14, с. 331]. На думку С.І. Дячука, наказ – це вимога розпорядчого характеру органу управління, а так само особи, якій надано владні повноваження, про вчинення або невчинення певних дій іншою особою чи визначеним колом осіб, на яких покладено обов'язок виконувати цю вимогу [13, с. 8].

Під час адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин видаються різні види наказів, в тому числі накази про оголошення конкурсу на заняття вакантної посади державної служби; присвоєння, зміну, або позбавлення рангу за вироком суду; затвердження висновку про результати оцінювання службової діяльності; відкликання зі щорічної основної та додаткової відпустки; накладення дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження. В той же час окремі рішення суб'єктів адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування не знайшли належної форми. Це стосується переведення державного службовця (стаття 41), службового відрядження (стаття 42), направлення на стажування (стаття 48), заохочення (стаття 53), ініціювання службового розслідування (частина 1 статті 68), утворення дисциплінарної комісії (частина 2 статті 69), відсторонення від посади (стаття 72), зняття дисциплінарного стягнення (стаття 79), припинення державно-службових відносин. Враховуючи природу державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування, пропонуємо закріпити формою об'єктивації вказаних рішень наказ.

Наступною формою адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування було

названо адміністративний договір. Згідно з пунктом 14 частини 1 статті 3 Кодексу адміністративного судочинства адміністративний договір – це дво- або багатостороння угода, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією зі сторін угоди [15]. В.К. Колпаков визначає адміністративний договір як систему взаємних зобов'язань між названими в акті публічної адміністрації суб'єктами, виконання яких вирішує державне завдання [11, с. 49], а В.Р. Біла вважає, що адміністративний договір за участю органів державної податкової служби України як заснований на адміністративно-правових нормах підзаконний спільний правовий акт декількох суб'єктів адміністративного права, що ґрунтується на волеузгодженні сторін, має форму угоди та визначає взаємні права і обов'язки його учасників, одним із яких є орган державної податкової служби України [16, с. 8]. Як один із видів адміністративного договору вчені розглядають службовий контракт, використання якого у державно-службових відносинах у контролюючих органах в сфері оподаткування викликає деякі зауваження. Адже ні в Законі України «Про державну службу», ні в у Законі України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року № 3723-ХІІ [9] немає норма, яка б передбачала укладення трудового договору чи контракту при прийнятті громадян України на цивільну державну службу. Аналогічні норми відсутні і у ПК України. Однак вказане не означає втрати актуальності досліджень договірної форми регулювання державно-службових відносин.

Так, службовий контракт як форма регулювання державно-службових відносин може бути використаний при строковому призначенні особи на посаду відповідно до частини 2 статті 34 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII, згідно з якою строкове призначення на посаду здійснюється у разі заміщення посади державної служби на період відсутності державного службовця, за яким, відповідно до цього Закону, зберігається посада державної служби, в тому числі на строк професійного навчання державного службовця або стажування з відривом від служби на іншій посаді державної служби в іншому державному органі або за кордоном; перебування державного службовця у відпустці для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку тощо

Наступною правовою формою адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин було названо здійснення юридично значущих дій. Такі дії не створюють нових та не змінюють наявних норм права, вони не є правозастосовними рішеннями, проте мають важливе юридичне значення для прийняття таких рішень. Так, безпосередній керівник державного службовця не має право накладати дисциплінарні стягнення, однак в силу частини 3 статті 63 Закону України Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «може вносити клопотання керівнику державної служби про притягнення державного службовця до дисциплінарної

відповідальності за вчинення дисциплінарного проступку. Таке клопотання є підставою для ініціювання дисциплінарного провадження, накладення дисциплінарного стягнення.

До юридично значущих дій як форм адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин також варто відносити проведення конкурсу, надання витягу із протоколу засідання конкурсної комісії, прийняття присяги, оцінювання результатів службової діяльності, повідомлення про зміну істотних умов служби, складання висновку за результатами службового розслідування тощо.

Підводячи підсумок, можемо сформулювати таке поняття форми адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування, як спосіб зовнішньо-

го вираження змісту діяльності суб'єктів адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування, що здійснюється у законодавчо визначених межах та порядку з метою реалізації поставлених перед ними завдань з формування та реалізації державної політики у сфері державної служби. До таких форм доцільно відносити видання нормативних та індивідуальних актів управління, здійснення юридично-значущих дій. Використання адміністративного договору для регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування зараз обмежене відсутністю вказівки у Законі України «Про державну службу», а також в Податковому кодексі України про можливість його застосування.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Адміністративне право України: Академічний курс : [підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] : у 2 т. – К. : Юрид. думка, 2004– . Т. 1. Загальна частина / [В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, С.В. Ківалов]. – 2004. – 583 с.
2. Коломоєць Т.О. Публічне адміністрування в Україні в умовах реформування (адміністративно-правовий аспект) : [навчальний посібник для студентів юридичних факультетів] / Т.О. Коломоєць, П.С. Лютиков. – Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2013. – 216 с.
3. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : [монографія] / В.П. Тимошук. – К. : Конус-Ю, 2010. – 296 с.
4. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку ХХІ століття) : [монографія] / [В.В. Галуцько, В.І. Олефір, М.П. Пихтін та інші] ; за заг. ред. В.В. Галуцька. – Херсон : ВАТ «Херсонська міська друкарня», 2010. – 376 с.
5. Адміністративне право України : [підручник] / [Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дяченко та ін.] ; за ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
6. Административное право / под ред. Л.Л. Попова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2005. – 703 с.
7. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : [монографія]. – Х. : Право, 2005. – 304 с.
8. Про затвердження регламенту Державної фіскальної служби України : Наказ Державної фіскальної служби України від 21 серпня 2014 року № 65 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : sfs.gov.ua.
9. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2016. – № 4. – Ст. 43.
10. Чабан В.П. Акти адміністративного примусу в діяльності міліції в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.П. Чабан. – К., 2001. – 20 с.
11. Колпаков В.К. Поняття форм публічного адміністрування / В.К. Колпаков // Адміністративне право і процес. – 2012. – № 2 (2). – С. 43–51.
12. Грай М.П. Державно-службові відносини в Україні: стан та напрями розвитку : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.03 «Державна служба» / М.П. Грай. – К., 2012. – 22 с.
13. Дячук С. І. Юридична природа виконання наказу. Кримінально-правова оцінка діяння особи, що віддала чи виконала протиправний наказ : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / С.І. Дячук. – К., 2000. – 248 с.
14. Майборода Д.І. Правові акти управління: поняття, особливості, класифікація/ Д.І. Майборода// Держава і право. Юридичні і політичні науки. – 2005. – Вип. 28. – С. 329–335.
15. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
16. Біла В.Р. Адміністративний договір в діяльності органів державної податкової служби України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.Р. Біла. – Ірпінь, 2011. – 20 с.