

ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ
СУМСЬКОГО ДЕРЖАВНОГО УНІВЕРСИТЕТУ
ЛІГА СТУДЕНТІВ АСОЦІАЦІЇ ПРАВНИКІВ УКРАЇНИ

**ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ
ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАБІЛЬНОСТІ ТА
БЕЗПЕКИ СУСПІЛЬСТВА**

МАТЕРІАЛИ
Міжнародної науково-практичної конференції
(Суми, 21–22 травня 2015 року)

Суми
Сумський державний університет
2015

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ З ПИТАНЬ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Гаруст Ю. В.

д.ю.н., доц. кафедри АГПФЕБ, Сумський державний університет

Одним із важливих етапів на шляху забезпечення прав громадян в усіх найбільш важливих сферах суспільного життя, в тому числі у галузі податкових відносин, є розбудова державності на засадах правової держави. Адже, як зазначалося під час копенгагенської наради з людського виміру СБСЕ, плюралістична демократія і правова держава є суттєво необхідними для забезпечення поваги всіх прав людини та основних свобод, розвитку контактів між людьми та вирішення інших пов'язаних з цим питань гуманітарного характеру [1]. У цьому ж Документі закріплено, що правова держава означає не просто формальну законність, яка забезпечує регулярність і послідовність у досягненні та підтримці демократичного порядку, але і справедливість, засновану на визнанні та повному прийнятті вищої цінності людської особистості і гарантовану установами, що утворюють структури, які забезпечують її найбільш повне вираження [1]. Від так одним з головних питань для України, як для будь-якої сучасної демократичної, правової держави, є встановлення правових підвалин організації та функціонування її владного апарату, які б з одного боку надавали у розпорядження владних суб'єктів усі необхідні ресурси і засоби для нормального функціонування та ефективного виконання поставлених перед ними завдань, зокрема щодо забезпечення прав і свобод громадян, а з іншого – надійно утримували їх від свавілля та зловживань, унеможлилювали використання влади не з метою вирішення питань суспільно-державного життя, а у власних корисних цілях, захищали від владних посягань права, свободи і законні інтереси як держави і суспільства в цілому, так і окремих учасників суспільних відносин.

Враховуючи зазначене, метою цих тез є характеристика правових засад діяльності органів виконавчої влади з питань реалізації державної податкової політики України.

Спершу визначимося із змістом поняття «правові засади». Дане поняття утворене за допомогою двох термінів «право» та «засада». Перше, тобто «право» позначає систему правових принципів і норм (правил поведінки), сформованих у суспільстві і визнаних його більшістю як справедлива міра свободи і рівності, закріплених (установлених чи санкціонованих) і забезпечуваних державою в якості регуляторів суспільних відносин з метою узгодження (компромісу) індивідуальних, соціально-групових і суспільних інтересів [2, с. 227]. Або ж, як зазначає В.К. Баєв, право – це система нормативних настанов, що спираються на ідеї людської справедливості і свободи, що виражених здебільшого в законодавстві та регулюють суспільні відносини [3, с. 196].

Що ж стосується поняття «засада», то воно має такі тлумачення: основа чогось; те головне, на чому базується що-небудь; вихідне, головне положення, принцип, основа світогляду спосіб, метод здійснення чого-небудь [4, с. 419].

В.В. Назаров та Г.М. Омеляненко, розглядаючи засади кримінального провадження пишуть, що засада – це основне вихідне положення будь-якої наукової системи, теорії ідеологічного напрямку і т. ін.. Зі змісту зазначеного терміну випливає, що засадою кримінального провадження може визнаватися не кожне положення, що характеризує організацію та діяльність органів дізнання,

слідства, прокуратури та суду, а лише головні, вихідні моменти, на яких, у свою чергу, ґрунтуються більш детальні положення [5, с. 31]. Відтак засади кримінального провадження, на думку авторів, – це виражені в кримінально-процесуальному праві вихідні нормативно-керівні начала, Що характеризують його зміст і закріплені в ньому закономірності суспільного життя, що набули нормативного закріплення в Конституції України, Кримінально-процесуальному кодексі та в інших законодавчих актах [5, с. 31].

Враховуючи вищевикладене щодо розуміння понять «право» та «засада», вважаємо що під правовими засадами діяльності органів виконавчої влади з питань реалізації державної податкової політики України слід розуміти сукупність найбільш важливих, базисних (основоположних, відправних), принципів вимог до організації та функціонування цих органів, прямо чи опосередковано закріплених на рівні відповідних нормативно-правових актів різної юридичної сили і забезпечених у своєму виконанні силою державного впливу (аж до примусу).

У юридичній літературі засади діяльності органів влади в цілому чи їх окремих ланок, як правило розглядаються як принципи. Так О.Ф. Скакун розглядаючи апарат держави, до основних принципів, на яких ґрунтується його діяльність відносить: 1) пов'язаність державного апарату правами і свободами громадян; 2) правова законність; 3) поділ державної влади на законодавчу, виконавчу, судову; 4) ієрархічна співпідпорядкованість органів і посадових осіб; 5) поєднання виборності вищих органів державної влади і призначуваності; 6) поєднання колегіальності та єдиноначальності; 7) прозорість, гласність; 8) врахування суспільної думки; 9) науковість; 10) професійна компетентність посадових осіб; 11) рівний доступ до державної служби; 12) підконтрольність і відповідальність [6, с. 163-165].

О.В. Зайчук та Н.М. Оніщенко пишуть, що принципи апарату держави – це основні ідеї та положення, що закріплюються нормативно і покладаються в основу його функціонування. На думку правників до основних із них належать: оптимальність організації та функціонування державного апарату, законності та конституційності, політична лояльність, професіоналізм, єдність та поділ влади, верховенство влади, ієрархічність, поєднання виборності і призначуваності, демократизм, змінюваність, поєднання колегіальності та єдиноначальності, науковість, гласність, прозорість, підконтрольність, відповідальність, стабільність кадрів, рівне право на державну службу, народовладдя, позапартійність [7].

Деякі дослідники вважають, що для підвищення ефективності та якості функціонування державного апарату необхідно, щоб в основу його організації і діяльності була покладена система принципів, основними з яких вважають такі: демократизм; законність; професіоналізм та компетентність; поділ влад; пріоритет прав і свобод людини; принцип ненасильства; гласність та врахування громадської думки; поєднання виборності та призначеності; поєднання колегіальності та єдиноначальності; економічність та науковість [8].

В.В. Кравченко відзначає, що принципи організації та діяльності органів державної влади – це основоположні вихідні положення, на яких базуються побудова й функціонування органів державної влади [9]. До головних із цих принципів, на його думку, належать такі: принцип суверенності та єдності системи органів державної влади; принцип поділу влади; принцип законності; принцип участі громадян у формуванні й діяльності органів державної влади; принцип позапартійності [9]. Далі науковець зауважує, що у літературі, крім названих, виділяють також інші універсальні принципи, а саме: соціальної справедливості; гуманізму і милосердя; поєднання переконання і примусу; привселюдності,

відкритості і врахування громадської думки; виборності тощо [9].

В.Ф. Погорілко, розглядаючи конституційно-правовий статус безпосередньо органів виконавчої гілки влади вказує, що діяльність органів виконавчої влади ґрунтується на певних принципах – керівних засадах їх організації та діяльності. Загальними принципами організації та діяльності органів виконавчої влади в Україні є принципи демократії, верховенства права, поваги до прав і свобод, честі та гідності людини і громадянина, єдиноначальності та колегіальності, гласності, громадського контролю, компетентності, територіальності та ін. [10].

З викладеного видно, що серед правників немає єдиної точки зору щодо кола принципів, на яких ґрунтується робота державних органів, втім стосовно того, що найбільш важливі із цих принципів закріплюються у законодавстві, дослідники одностайні. Головним юридичним документом, що визначає засади діяльності державних органів, в тому числі тих, які реалізують державну політику у податковій сфері, є Конституція України. Вона за своєю суттю являється засадничим нормативно-правовим актом, в якому закріплені правові підвалини з усіх основних питань суспільно-державного життя. Зокрема фактично кожне положення з таких розділів Основного закону як «Загальні засади» та «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» є принциповим, оскільки у них зафіксовані пануючі в українському суспільстві світоглядні ідеї стосовно того, якою має бути Україна: форма правління та територіального устрою, хто є джерелом влади у державі, яким чином (зокрема через які органи) ця влада реалізується та яке її призначення, яке правове становище у державі займає людина і громадянин, і яким чином вона взаємодіє з владою та може приймати участь у її здійсненні, тощо.

Хоча конституційні положення і є нормами прямої дії, вони втім мають загальний характер, тому вимагають своєї подальшої конкретизації та уточнення, залежно від сфери їх використання. Для цього приймаються відповідні спеціальні закони та підзаконні нормативно-правові акти, в яких конституційні норми знаходять свій розвиток. Тож окрім Конституції, правові засади діяльності органів виконавчої влади з питань реалізації податкової політики України визначаються ще цілою низкою нормативно-правових актів. В першу чергу слід вказати Податковий кодекс України, який регулює відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів, а також в інших сферах, у тому числі, визначає вичерпний перелік податків та зборів, що справляються в Україні, та порядок їх адміністрування, платників податків та зборів, їх права та обов'язки, компетенцію контролюючих органів, повноваження і обов'язки їх посадових осіб під час здійснення податкового контролю, а також відповідальність за порушення податкового законодавства [11]. Прийняття даного кодифікованого нормативно-правового документу стало важливим кроком на шляху вдосконалення податкової системи у державі, в тому числі її організаційно-інституційної складової. І попри ряд недоліків що існував в ПК на момент його прийняття та існує у ньому на сьогодні, він, загалом, має позитивний характер. Зокрема у нормах діючого ПК України закріплені перелік прав та обов'язків як контролюючих органів, так і платників податків, визначені найбільш важливі процедурні аспекти реалізації та захисту податкових правовідносин. Окремо слід відзначити закріплені у статті 4 ПК України загальні засади податкового законодавства України, так відповідно до змісту цієї статті податкове законодавство України ґрунтується на таких принципах: змагальність оподаткування; рівність усіх платників перед законом, недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації; невідворотність настання визначеної законом відповідальності у разі порушення податкового

законодавства; презумпція правомірності рішень платника податку; фіскальна достатність; соціальна справедливість; економічність оподаткування; нейтральність оподаткування; стабільність; рівномірність та зручність сплати; єдиний підхід до встановлення податків та зборів [11]. Зазначені принципи без сумніву є основоположними не тільки для податкового законодавства, але й для контролюючих органів у цій сфері як головної інституційної складової податкової системи України та адміністративно-правового механізму захисту прав платників податків. Дані принципи встановлюють пріоритети, якими мають керуватися ці органи під час організації своєї діяльності та реалізації наданих їм владних повноважень у податковій сфері.

Наступним, в якості нормативно-правового акту засадничого характеру для діяльності органів виконавчої влади з питань реалізації державної податкової політики, вважаємо за потрібне вказати Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» [12]. Значення даного нормативно-правового документу в тому, що він встановлює загальні правові вимоги до організації та порядку діяльності усіх центральних органів виконавчої влади, зокрема тих, що реалізують державну політику у податковій сфері, а також в узагальненому вигляді визначає їх завдання та повноваження. Безпосередньо у статті 2 закону «Про центральні органи виконавчої влади» записано, що діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, безперервності, законності, забезпечення єдності державної політики, відкритості та прозорості, відповідальності. Міністерства діють за принципом єдиначальності [12].

Окрім вищезазначених Законів України, правові засади діяльності досліджуваних органів влади так чи інакше визначаються ще цілою низкою нормативно-правових актів законодавчого та підзаконного характеру, зокрема це: 1) Кодекс України про надра від 27.07.1994 року №132/94-ВР, Господарський кодекс України від 16.01.03 № 436-IV, Земельний кодекс України від 25.10.01 № 2768-III, Бюджетний кодекс України від 08.07.10 № 2456-V; Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.84 № 8073-X. 2) Закони України: «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.07 № 877-V; «Про електронний цифровий підпис» від 22.05.03 №852-IV; «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22.05.03 № 851-IV; «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» від 15.05.03 N 755-IV; «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 01.06.00 №1775-III; 3) Укази Президента України: «Про Порядок проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування» від 25.01.12 №33/2012; «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 24.12.2012 № 726/2012; «Про першочергові заходи щодо забезпечення доступу до публічної інформації в допоміжних органах, створених Президентом України» від 05.05.2011 №548/2011; 4) Постанови КМУ: «Про спеціальні звання посадових осіб органів доходів і зборів» від 23.10.13 № 839; «Про роботу центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення відкритості у своїй діяльності, зв'язків з громадськістю та взаємодії із засобами масової інформації» від 18.10.04 № 759-р; «Про затвердження плану заходів щодо підвищення ефективності державного регулювання земельних відносин» від № 374-р та інші;

Підводячи підсумок зазначимо, що перелік нормативно-правових актів, які визначають правові засади діяльності органів виконавчої влади з питань реалізації

державної податкової політики, дуже різноманітний та об'ємний. Кожен із них має своє специфічне призначення і регулює певні матеріально-правові та процедурні аспекти організації, та функціонування цих органів як в цілому, так і їх окремих ланок. У зв'язку із чим можемо стверджувати, що наразі чинне законодавство так чи інакше закріплює усі найбільш важливі правові засади, на яких повинна відбуватися організація та діяльність органів державної влади з питань реалізації податкової політики України. У той же час необхідно зазначити, що формалізація цих засад, тобто їх закріплення на рівні відповідних нормативно-правових актів, ще не гарантує того, що вони реалізуватимуться належним чином на практиці, для цього необхідні відповідні механізми. Тож деякі із вищезгаданих засадничих положень діяльності вказаних органів, попре всю їх демократичність і прогресивність не мають належного рівня втілення у дійсності. Так, наприклад, сьогодні органи влади з питань податкової політики активно залучають до співпраці громадськість, демонструючи таким чином реалізацію конституційного положення про участь громадян в державному управлінні, втім рівень реального впливу громадян на процес формування та реалізацію державної політики за запропонованих законодавством форм їх участі у ньому, доволі сумнівний.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Документ Копенгагенського совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ від 29.06.1990 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_082
2. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : підруч. - 2-ге видання. - К. : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. - 520 с.
3. Бабаев В.К. Теория государства и права: Учебник / Под ред. В.К. Бабаева. – М.:Юристъ, 2003. — 592 с.
4. Бусел В.Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел.-К; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2002. – 720 с.
5. Назаров В.В., Омельяненко Г.М. Навч.посіб / В.В. Назаров. - К. : Атіка, 2008. – 584 с.
6. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підруч. / О.Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
7. Зайчук О.В. Теорія держави і права. Академічний курс : підруч. / За ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
8. Ведерніков Ю.А., Папірна А.В. Теорія держави і права: навч. посіб. – К. : Знання, 2008. – 333 с.
9. Кравченко В.В. Конституційне право України: навч. посіб.-Вид. 3-тє, виправл. та доповн.- К. : Атіка, 2004- 512 с.
10. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Конституційне право України: підруч. - К. : Правова єдність, 2010. – 432 с.
11. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, N 13-14, N 15-16, N 17, ст. 112.
12. Про центральні органи виконавчої влади [Електронний ресурс] : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.