

Гаруст Юрій Віталійович, кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного, господарського права і фінансово-економічної безпеки Сумського державного університету, здобувач Харківського національного університету внутрішніх справ

Адміністративно-правові засоби забезпечення прав громадян у податковій сфері

УДК 342.9

Гаруст Ю.В. Адміністративно-правові засоби забезпечення прав громадян у податковій сфері

У статті розглянуто сутність поняття адміністративно-правових засобів забезпечення прав громадян у податковій сфері, визначено та охарактеризовано основні різновиди цих засобів, зроблено відповідні висновки. Визначено, що адміністративно-правові засоби – це сукупність способів та методів прийомів та інструментів, які мають у своєму розпорядженні органи державної влади, та використовують їх для виконання своїх завдань і функцій у відповідності з вимогами норм адміністративного та інших галузей права.

Ключові слова: адміністративно-правові засоби, нормотворчість, державний контроль, адміністративне переконання, адміністративний примус.

Гаруст Ю.В. Административно-правовые средства обеспечения прав граждан в налоговой сфере.

В статье рассмотрены сущность понятия административно-правовых средств обеспечения прав граждан в налоговой сфере, изложены и охарактеризованы основные разновидности этих средств, сделаны соответствующие выводы. Определено, что административно-правовые средства - это совокупность способов и методов приемов и инструментов, которыми располагают органы государственной власти, и используют их для выполнения своих задач и функций в соответствии с требованиями норм административного и других отраслей права.

Ключевые слова: административно-правовые средства, нормотворчество, государственный контроль, административное убеждение, административное принуждение.

Harust Y.V. Administrative and legal measures to ensure the rights of citizens in the tax area

The article deals with the essence of the concept of administrative and legal measures to ensure the rights of citizens in the tax area, set out and described the main types of these tools, the correct conclusions. Determined that the administrative and legal means - a combination of techniques and methods techniques and tools that have the public authorities, and use it to perform its tasks and functions in accordance with the requirements of administrative and other areas of law.

Keywords: administrative remedies rule-making, state control, administrative convictions, administrative coercion.

Проголосивши себе демократичною, соціальною, правовою державою Україна тим самим визнала, що для неї людина, її права і свободи є найвищою соціальною цінністю, а всебічне ствердження та захист цих прав, свобод і законних інтересів, забезпечення необхідних умов для їх нормальної реалізації

та розвитку – це найвища мета української держави. Дані пріоритети закріплені у Конституції України [1].

За роки незалежності в нашій державі було багато зроблено задля забезпечення прав громадян в усіх основних сферах суспільного життя, втім ціла низка реалізованих заходів та засобів виявилися неефективними і не призвели до очікуваних результатів. Головною причиною цього є недосконалість системи державного управління, яка не відповідає нагальним потребам суспільного розвитку. Тому останні роки в Україні відбуваються масштабні реформаційні процеси, які спрямовані оптимізацію державно-управлінської системи, вдосконалення її організації, підвищення якості та ефективності функціонування. Управління у сфері податкових відносин стало однією із тих галузей державного управління, що зазнала суттєвих змін: було прийнято новий кодифікований нормативно-правовий акт – Податковий кодекс України; реорганізовано систему податкових та митних органів, яку очолив новостворений центральний орган виконавчої влади, що займається формуванням та реалізацією державної політики у податковій і митній сферах – Міністерство доходів і зборів.

Для того, щоб зрозуміти наскільки ці зміни вплинуть на якість забезпечення прав громадян у податковій сфері і чи вплинуть взагалі, ми у даній статті поставили за мету: дослідити адміністративно-правові засоби забезпечення прав громадян у податковій сфері. Для цього планується визначити поняття адміністративно-правових засобів забезпечення прав громадян у податковій сфері та встановити їх основні види.

Перш за все встановимо сутність поняття «адміністративно-правовий засіб». Воно утворене складанням термінів «адміністративне право» та «засіб».

На сторінках юридичної літератури пропонується ціла низка визначень поняття адміністративного права. Так, Ю. П. Битяк та Д. М. Павлов вважають, що адміністративне право – це галузь права (сукупність правових норм), що регулює з метою реалізації задач та функцій держави суспільні відносини управлінського характеру, що складаються у сфері виконавчої та розпорядчої діяльності органів виконавчої влади, внутрішньоорганізаційній діяльності інших

державних органів, а також в процесі здійснення громадськими організаціями, їх органами зовнішніх юридично власних повноважень [2, с.20; 3, с.10].

В. К. Колпаков пропонує розуміти адміністративне право як галузь права, засобами якої (норми, відносини, законодавство, методи, форми, компетенція суб'єктів, способи реалізації норм) формуються публічно-управлінські відносини, а також зорганізується і забезпечується публічно-управлінська діяльність [4, с.33].

На думку Б. Н. Габричидзе адміністративне право – це системна сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері виконавчої влади, адміністративно-правовій частині статусу громадянина та громадських об'єднань; форм і методів контролю та відповідальності в ході здійснення зазначеної влади [5, с.20].

За Д. М. Бахрахом адміністративне право являє собою сукупність правових норм, що регулюють владовідносини, які виникають у процесі формування та функціонування державної адміністрації (за винятком тих, які регулюються нормами інших галузей права), а також відносини, що виникають при застосуванні будь-якими уповноваженими правом суб'єктами заходів адміністративно-правового примусу, інших заходів адміністративного впливу, розгляді у позасудовому порядку скарг громадян [6, с.32].

З точки зору С. В. Ківалова адміністративне право слід розуміти як одну з найголовніших галузей права, систему правових норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають у зв'язку з організацією та функціонуванням органів державного управління, державним управлінням сферами суспільного життя, функціонуванням адміністративної юстиції та притягненням до адміністративної відповідальності [7, с.11-12].

Отже, адміністративне право є тим юридичним інструментом, що регулює найбільш важливі питання організації та функціонування органів державної управління. Як слушно відзначає В. К. Колпаков, що адміністративне право органічно пов'язане з виконавчою владою та державним управлінням. Воно виступає обов'язковим інструментом, здійснення державної виконавчої влади у формі державного управління. Його норми є правовою основою

побудови й ефективного функціонування найбільш активної та потужної державної підсистеми – апарату державного управління [4, с.3]. Визначаючи предмет адміністративного права, дуже важливо встановити його межі. Так з одного боку не слід зводити призначення адміністративного права тільки до врегулювання діяльності виконавчої гілки влади. А з іншого – безпідставне розширення предмету даної галузі може стерти межі між нею та іншими суміжними галузями права, як то: конституційне, фінансове тощо. З приводу даного питання слід погодитися з позицією В. Б. Авер'янова, який пише, що поняття державного управління – це досить просторе явище, яке має як широке, так і вузьке розуміння. У першому випадку – це сукупності усіх видів діяльності усіх органів держави, тобто означає фактично всі форми реалізації державної влади в цілому. У другому ж, державне управління являє собою відносно самостійний вид діяльності держави, що його здійснює певна частина державних органів [8, с.59]. Науковець наголошує на тому, що для мети адміністративного права ключовим має стати саме вузьке розуміння державного управління, тобто як нормотворчу і розпорядчу діяльність органів виконавчої влади з метою владно-організуючого впливу на відповідні суспільні відносини і процеси в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах, а також внутрішньоорганізаційну діяльність апарату всіх державних органів щодо забезпечення належного виконання покладених на них завдань, функцій і повноважень [8, с.60-61].

Далі, термін «засіб», у тлумачній словниковій літературі має такі визначення:

- якась спеціальна дія, що дає можливість здійснити що-небудь, досягти чогось;
- те що служить знаряддям у якій-небудь дії, справі
- означає прийом, спосіб дій для досягнення чогось; знаряддя, предмет, сукупність пристроїв для здійснення якоїсь діяльності [9, с.145; 10, с.420; 11, с.96].

Отже, адміністративно-правові засоби – це сукупність способів та методів прийомів та інструментів, які мають у своєму розпорядженні органи

державної влади, та використовують їх для виконання своїх завдань і функцій у відповідності з вимогами норм адміністративного та інших галузей права. Так, О. Ю. Салманова, досліджуючи адміністративно правові засоби забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху, доходить висновку, що вони являють собою сукупність прийомів і способів, за допомогою яких міліція впливає на суспільні відносини у зазначеній сфері з метою забезпечення нормального функціонування автотранспорту, формування у учасників дорожнього руху звички добровільно виконувати вимоги правових норм, попередження та припинення порушень загальнообов'язкових правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, притягнення винних до відповідальності [12, с.27-28].

О. А. Куцій досліджуючи адміністративно-правові засоби забезпечення прав фізичних осіб у податкових правовідносинах відзначає, що правові засоби як поняття синтетичного характеру представлено юридичними інститутами, за допомогою яких задовольняються інтереси суб'єктів права при досягненні визначеної мети. У залежності від змісту конкретних правовідносин вони мають суто галузевий характер. Так, правовими засобами охорони та захисту прав громадян на працю, освіту, охорону здоров'я забезпечуються нормами прямої дії Конституції (Конституційного права); в управлінні, охороні суспільного порядку – нормами адміністративного права; в охороні власності – нормами цивільного права. У фінансових правовідносинах і зокрема у податкових правовідносинах права фізичних осіб забезпечуються як адміністративно-правовими засобами, так і в судовому порядку [13, с.121-122]. Далі правник пише, що правові засоби демонструють можливості права, його потенціал у врегулюванні суспільних відносин для задоволення різноманітних правомірних інтересів індивідуальних та колективних суб'єктів. Таким чином, можна зробити висновок, що до засобів забезпечення відноситься сукупність всіх заходів, які застосовуються для забезпечення реалізації прав суб'єктів та охорони їх інтересів. Адміністративно-правові засоби – це, передусім, норми, що знаходяться в актах управління у конкретній сфері діяльності. В галузі оподаткування як юридичних, так і фізичних осіб, такими актами є Конституція

України, Закони, Укази та інші акти Президента України, декрети та постанови Кабінету Міністрів України, акти міністерств та інших органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування [13, с.132-133].

Не можемо у повній мірі погодитися з такою точкою зору, адже автор фактично зводить адміністративно-правові засоби тільки до адміністративно-правових норм, які без сумніву хоча і є ними, втім не єдиним його проявом.

Враховуючи вищевикладене, вважаємо, що під адміністративно-правовими засобами забезпечення прав громадян у податковій сфері є сукупність прийомів, методів та способів, які на підставі, порядку та межах норм адміністративного права використовують компетентні органи виконавчої влади з метою створення та підтримки усіх необхідних умов для нормальної та безперешкодної реалізації громадянами своїх прав у податкових відносинах, захисту цих прав від протиправних посягань та відновлення у разі їх порушення.

Щодо кола адміністративно-правових засобів забезпечення прав громадян, які мають у своєму розпорядженні органи Міністерства доходів і зборів, то до основних із них, на нашу думку, слід віднести такі:

- адміністративна нормотворчість. Нормотворчість – це офіційна діяльність уповноважених суб'єктів держави та громадянського суспільства щодо встановлення, зміни, призупинення і скасування правових норм, їх систематизації Її головне призначення – формулювання нових правових норм, котрі притаманні соціальним відносинам, тобто моделювання суспільних відносин, які з позицій держави або громадянського суспільства (народу) є припустимими (бажаними) чи необхідними (обов'язковими). Зміна чинних і скасування застарілих правових норм сприяють утвердженню нових норм і, отже, вони входять до складу нормотворчості як його допоміжні вияви [14, с.342]. В. Д. Бакуменко зазначає, що правотворчість – це спеціальна організаційно-правова діяльність уповноважених суб'єктів, яка полягає в ініціюванні, підготовці, розгляді проектів нормативних актів, прийнятті нормативних актів та введенні їх у дію. Нормотворчість здійснюється за певною процедурою, що складається із низки стадій –

самостійних, логічно завершених етапів і організаційно-технічних дій щодо підготовки та прийняття нормативних актів, якими є: нормотворча ініціатива і підготовка проекту нормативного акту; внесення проекту нормативного акту суб'єкту нормотворення; розгляд та обговорення проекту нормативного акту; прийняття нормативного акту; введення нормативного акту в дію [15, с.486].

Адміністративна нормотворчість як засіб забезпечення прав громадян полягає у тому, що органи та посадові особи Міністерства доходів і зборів у межах своєї компетенції можуть приймати відповідні нормативно-правові акти, якими встановлюють, змінюють чи скасовують норми, що регулюють матеріальні та процедурні аспекти здійснення і захисту громадянами своїх прав у податковій сфері. У Положенні про Міндоходів закріплено, що України у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України видає накази, організовує і контролює їх виконання [16]

- контроль. У державному управлінні контроль – це основний спосіб забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні, один з найбільш важливих елементів державного управління. Без організації та здійснення контролю неможлива належна робота державного апарату, інших підконтрольних державі структур. Контроль також виступає одним з основних дисциплінуючих факторів поведінки громадян [2, с.244]. Контроль дає змогу суттєво впливати на хід управлінської діяльності, коригуючи її у разі виявлення відхилень від визначеного напрямку [17, с.427]. Повноваження органів Міндоходів на здійснення контролюючої діяльності, а також підстави і порядок її здійснення визначаються рядом нормативно-правових актів, зокрема вищезгаданим Положенням про Міністерство доходів і зборів України та Податковим кодексом України. Основною формою реалізації контролю є проведення різного роду перевірок;

- адміністративне переконання, яке являє собою сукупність заходів виховного, консультативно-роз'яснювального та заохочувального характеру, спрямованих на формування у суб'єктів податкових відносин свідомого переконання у необхідності правомірної поведінки. В якості прикладу засобу

переконання можна привести передбачену Податковим кодексом України податкову консультацію – допомогу контролюючого органу конкретному платнику податків стосовно практичного використання конкретної норми закону або нормативно-правового акту з питань адміністрування, нарахування та сплати податків чи зборів, контроль за справлянням яких покладено на такий контролюючий орган; узагальнююча письмова податкова консультація – оприлюднення позиції контролюючого органу, що склалася за результатами узагальнення податкових консультацій, наданих платникам податків [18];

- адміністративно-правовий примус, який являє собою застосування відповідними суб'єктами до осіб, які не перебувають в їх підпорядкуванні, незалежно від волі і бажання останніх, передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу морального, майнового, особистісного (фізичного) та іншого характеру з метою охорони відповідних суспільних відносин шляхом попередження і припинення правопорушень, а також: покарання за їх вчинення [8, с.414].

Прийнято виокремлювати три основні різновиди адміністративного примусу:

- 1) адміністративно-запобіжні заходи;
- 2) заходи адміністративного припинення;
- 3) заходи адміністративного стягнення або ж адміністративної відповідальності.

Необхідно зазначити, що заходи примусового характеру дуже часто застосовуються під час проведення контролюючих заходів чи за результатами їх здійснення. Основні матеріально-правові та процедурно-процесуальні аспекти здійснення примусових заходів органами Міністерства доходів і зборів визначаються Податковим кодексом а також Кодексом України про адміністративні правопорушення.

Резюмуючи вищевикладений матеріал можемо стверджувати, що сьогодні законодавство надає у розпорядження контролюючих органів достатньо засобів для забезпечення режиму законності у податковій сфері, зокрема дуже важливим є те, що основні аспекти щодо підстав та порядку здійснення цих

заходів визначаються єдиним зведеним нормативно-правовим актом – Податковим кодексом України. У той же час слід констатувати, що ефективність та результативність цих заходів залежить не тільки від стану їх нормативно-правового оформлення, але й від особистих характеристик суб'єктів, що їх реалізують: компетентності, стану професійної та загальної культури, рівня правової культури та правосвідомості тощо.

Література:

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України, 1996, № 30, ст. 141
2. Административное право Украины. — 2-е изд., перераб. и доп. [Учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец.]; Под ред. проф. Ю.П. Битяка. — Харьков: Право, 2003. — с. 576
3. Павлов Д. М. Адміністративне право : Загальна частина : Конспект лекцій. — К. : МАУП, 2007. — с.136
4. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. - К.: Юрінком Інтер, 2003. - 544
5. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г., Кузнецов С.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. – М.: Дело и Сервис, 2001. – 624 с.
6. Бахрах Д.Н., Хазанов С.Д., Демин А.В. Административное право России: Учебник. – М.: Норма – Инфра-М, 2002. – 623 с.
7. Административное право Украины: Учебник /Под общей ред. С.В. Кивалова.— Х.: «Одиссей», 2004.— 880 с.
8. Адміністративне право України. Академічний курс:Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). — К.: Видавництво «Юридична думка», 2004.- 584 с
9. Івченко А. О. Тлумачний словник української мови, Х.: «Фоліо», 2002 р., с.543
10. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел.-К; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005, с.1728
11. Новий тлумачний словник української мови. У чотирьох томах. Том 2.- К.: Аконіт, 1998.- 910 с.
12. Салманова О. Ю. Адміністративно-правові засоби забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху: дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Салманова Олена Юріївна. – Х., 2002. – 232 с.
13. Куций О.А. Адміністративно-правові засоби забезпечення прав фізичних осіб у податкових правовідносинах: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Куций Олександр Артемович ; Одеська національна юридична академія. - О., 2004. - 192 арк.
14. Скаун О.Ф. Теорія права і держави: Підручник. – 2-ге видання. – К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. – 520с.
15. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
16. Указ Президента України «Про Міністерство доходів і зборів України» від 18.03.2013 № 141/2013 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/141/2013>
17. Виконавча влада і адміністративне право /За заг. ред. В.Б. Авер'янова. — К.: Видавничий Дім "Ін-Юре", 2002. — 668 с.
18. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України, 2011, № 13-14, № 15-16, № 17, ст.112

Гаруст Ю. В. Адміністративно-правові засоби забезпечення прав громадян у податковій сфері / Ю. В. Гаруст // Наука і правоохорона. — № 4. — Ч. 2. — 2013. — С. 115–120.