

УДК 342.95

*І. П. Сімонова**здобувач кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки  
Університету державної фіскальної служби України***МЕТОДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ  
ВІДНОСИН У КОНТРОЛЮЮЧИХ ОРГАНАХ У СФЕРІ ОПОДАТКУВАННЯ: ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ**

Будь-яка діяльність здійснюється з використанням певної усталеної сукупності способів та засобів, які в науці адміністративного права отримали назву методів, значення яких важко переоцінити. Як зазначає О.Ф. Скакун, у методах впливу на суспільні відносини криється сутність правового регулювання. Метод правового регулювання несе основне навантаження в динаміці, у «роботі» права, показує, як регулюються суспільні відносини, якими засобами та способами, допомагає установити межі правового втручання, поділити права й обов'язки між суб'єктами права за принципом субординації та координації [1, с. 453].

Способи та засоби, за допомогою яких забезпечується регулюючий вплив норм адміністративного права, мають обиратись відповідно до реалій того історичного періоду, у якому вони застосовуються. Лібералізація економіки, усвідомлення необхідності запровадження «людиноцентристської» ідеології публічного адміністрування як служіння держави інтересам людини зумовлюють відхід від традиційних уявлень про переконання та примус як універсальні методи будь-якої діяльності.

Враховуючи викладене, за мету нашого дослідження варто поставити визначення поняття та сутності методів адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах у сфері оподаткування з урахуванням сучасних тенденцій розвитку українського суспільства.

Термін «метод» походить від грецького «*methodos*» – шлях до чого-небудь, простежування, дослідження, а у тлумачних словниках визначається як шлях, спосіб, прийом практичного здійснення чого-небудь [2, с. 200], свідомі систематичні й послідовні дії, що ведуть до досягнення якої-небудь мети [3, с. 344], спосіб досягнення мети, сукупність прийомів та операцій теоретичного або практичного освоєння дійсності, а також людської діяльності, організованої певним чином [4, с. 499].

Отже, метод – це спосіб, прийом, використання якого дозволяє досягнути мети діяльності. Цей умовивід покладено в основу переважної більшості визначень поняття «метод правового регулювання» як сукупності засобів і способів впливу правових норм і правил на суспільні відносини [1, с. 456], діяльність людей [5, с. 351] або прийомів юридичного впливу (точніше, сполучення цих прийомів), якими визначається становище сторін у правовідносинах [6, с. 34].

Сутнісна характеристика методу як способу здійснення певної діяльності зберігається і в його галузевих дослідженнях. Так, у найзагальнішому вигляді метод адміністративно-правового регулювання вчені визначають як способи впливу на людей, засоби, прийоми досягнення якої-небудь мети, виконання поставленого завдання [7, с. 286], спосіб здійснення владно-організуючого впливу керуючих суб'єктів на керовані об'єкти [8, с. 297], сукупність способів, засобів, прийомів, що використовуються законодавцем для забезпечення регулюючої дії норм адміністративного права [9, с. 6]. Також наголошується і на меті застосування такого методу, це може бути встановлення юридично владного і юридично підвладного становища сторін у правовідносинах [6, с. 34], створення належних умов для реалізації та захисту прав громадян, нормального функціонування громадянського суспільства й держави [10, с. 29].

Варто зазначити, що основною метою застосування методів адміністративно-правового регулювання повинно стати не визначення субординаційного положення сторін у правовідносинах і здійснення владно-організуючого впливу, а забезпечення функціонування в інтересах держави та суспільства публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби. Закріплення субординаційних зв'язків між учасниками державно-службових відносин, імперативних засад повсякденної діяльності державного службовця – це лише засоби досягнення такої мети, які застосовують з урахуванням особливостей публічно-управлінської діяльності.

Досліджуючи засоби, які дозволяють досягти мети адміністративно-правового регулювання, варто погодитись з О.А. Савостіним у тому, що основний вплив методів адміністративно-правового регулювання на ефективність механізму такого регулювання проявляється на етапі виникнення правовідносин. У зв'язку з цим має значення, наскільки суспільні відносини, що виникають у сфері державного управління, сприяють виникненню юридичного факту (складу), параметри якого саме і визначаються адміністративно-правовими нормами [11].

Визначення юридичного факту в нормах адміністративного права відбувається за допомогою встановлення приписів, заборон, дозволів, які, на думку С.С. Алексєєва, є глибинними елементами

правової матерії та дають про себе знати переважно в процесі дії права, у правовому регулюванні. Ученим підкреслюється обґрунтованість їх розгляду як способів правового регулювання, тобто шляхів юридичного впливу, які виражені у юридичних нормах, інших елементах правової системи [12, с. 352].

Р.Г. Нурмагаметов відзначає, що правові дозволи, правові заборони та обмеження є різними способами правового регулювання, однак усі вони у визначених межах співвідносяться між собою. Таке співвідношення характеризується рухливістю, різноманітністю варіантів у повній відповідності до особливостей тієї групи суспільних відносин, що підлягає їх юридичному впливу [13, с. 71].

Зрозуміло, що для регулювання складних соціальних явищ, до яких, безумовно, належить і державна служба, необхідно вдале поєднання усіх трьох способів адміністративно-правового регулювання, про що і зазначається у фаховій літературі. Дійсно, у науці адміністративного права склалася переважна думка про правові засоби, що складають сутність методу адміністративно-правового регулювання [9, с. 7–8; 5, с. 357–358; 6, с. 37]. До них передусім відносять припис, заборону, дозвіл у формі надання можливості вибору одного з варіантів належної поведінки, передбачених адміністративно-правовою нормою, і дозвіл у формі надання можливості діяти чи не діяти за своїм бажанням, тобто чинити чи не чинити передбачені адміністративно-правовою нормою дії за визначених нею умов.

Приписи як засоби впливу зобов'язують учасників правовідносин діяти відповідно до заданого варіанту [14, с. 34]. Припис – це встановлення певного порядку дій або зобов'язання до дій за відповідних умов і належним чином, передбаченим адміністративно-правовою нормою. Недодержання такого порядку не тягне за собою юридичних наслідків, на досягнення яких орієнтується норма [5, с. 357–358]. Існує також інший погляд на сутність припису як способу правового регулювання. Так, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко вважають, що приписи – це засоби розпорядчого типу, які знаходять своє пряме вираження у тому, що одній стороні регульованих відносин надано певний обсяг юридично-владних повноважень, а друга сторона зобов'язана підкоритися приписам, що виходять від носія розпорядчих прав. Такі повноваження не можуть бути в розпорядженні обох сторін, інакше ті перетворилися б на рівноправних суб'єктів [6, с. 38].

Справедливість обох точок зору може бути підтверджена змістом правил поведінки державних службовців у контролюючих органах у сфері оподаткування, закріплених у нормах адміністративного права, зокрема в Законі України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [15],

а тому доцільно вести мову про існування двох видів приписів як способів адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин, що залежить від рівня правового регулювання.

На законодавчому рівні припис – це правило поведінки, яке належить виконати за певних умов та належним чином. Невиконання припису перш за все тягне за собою відсутність правових наслідків, передбачених нормою права. Юридична відповідальність за його невиконання може або бути відсутня взагалі, або мати дисциплінарний характер.

На рівні підзаконних нормативних актів припис являє собою законну вимогу однієї сторони, наділеної розпорядчими повноваженнями, якою, як правило, є керівник або інший суб'єкт адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин, щодо вчинення певних дій іншою стороною, яка відповідно до закону зобов'язана такі дії вчити. Такою стороною виступає державний службовець. Невиконання такого припису тягне за собою настання різних видів юридичної відповідальності.

Так, пункт 5 частини 2 статті 65 Закону України «Про державну службу» серед підстав дисциплінарної відповідальності державного службовця називає невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) і доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень [15]. А пункт 21.2 статті 21 Податкового кодексу України (далі – ПК України) визначає, що за невиконання або неналежне виконання своїх обов'язків посадові особи контролюючих органів несуть відповідальність згідно з законом [16].

Дійсно, Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) містить ряд норм, які передбачають відповідальність за невиконання законних вимог (приписів) окремих суб'єктів адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах у сфері оподаткування. Так, стаття 188-46 КУпАП визначає, що невиконання законних вимог (приписів) Національного агентства з питань запобігання корупції щодо усунення порушень законодавства про запобігання та протидію корупції, ненадання інформації, документів, а також порушення встановлених законодавством строків їх надання, надання завідомо недостовірної інформації або не у повному обсязі тягнуть за собою накладення штрафу від 100 до 250 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [17]. Таким чином, на підзаконному рівні правового регулювання припис забезпечений заходами адміністративного примусу, закріплення в нормах права яких відбувається за допомогою заборон, які є наступним способом правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих

органах у сфері оподаткування. Такі заборони стосуються як державного службовця, так і суб'єктів адміністративно-правового регулювання. На підтвердження такої думки варто навести пункт 342.8 статті 342 ПК України, згідно з яким покладення на посадових осіб контролюючих органів обов'язків, не передбачених законом, забороняється [16].

Соціальне значення правових заборон полягає в охороні публічних інтересів: вони стримують поведінку, що носить антисоціальний та протиправний характер. За їх допомогою досягається визначеність заборонених дій; закріплюється в нормах адміністративного права обов'язок утриматись від вчинення заборонених дій; встановлюються заходи адміністративного примусу за порушення встановленої заборони [14, с. 36], у зв'язку з чим своє основне вираження правові заборони знаходять у диспозиціях захисних (відбудовних) адміністративно-правових норм.

На сучасному етапі розвитку публічного адміністрування варто відзначити зростаючу роль дозволів у механізмі адміністративно-правового регулювання. Теоретик права С.С. Алексєєв ще в 1989 р. писав, що дозвіл – це ключовий елемент правового регулювання, покликаний забезпечити здійснення реальних прав людини, дієве самоврядування, творчу діяльність людей. На думку вченого, дозволи в праві – це суб'єктивні юридичні права, яким властиві всі якості таких прав [19, с. 54]. М.К. Юков вказує, що дозвіл – це установлений нормами права варіант поведінки, відповідно до якого особі надається право на позитивні дії [18, с. 118]. О.В. Трегубова уточнює вказаний підхід, зазначаючи, що дозволи в праві – це не тільки права, але й можливість діяти певним чином в рамках наданого права [14, с. 33].

Доктрина адміністративного права використовує два аспекти розуміння дозволу як засобів адміністративно-правового регулювання:

1) надання можливості вибору одного з варіантів належної поведінки, передбачених адміністративно-правовою нормою;

2) надання можливості діяти (чи не діяти) за своїм бажанням, тобто чинити чи не чинити передбачені адміністративно-правовою нормою дії за визначених нею умов [5, с. 357–358; 9, с. 7–8; 6, с. 37].

Однак дозвіл як метод правового регулювання, окрім названих вище аспектів, також передбачає можливість учасникам правовідносин самостійно визначати взаємні права й обов'язки. Враховуючи адміністративно-правову природу державно-службових відносин у контролюючих органах у сфері оподаткування, самостійне визначення їх учасниками взаємних прав і обов'язків може відбуватись лише у випадках, прямо визначених у законі.

Детальне дослідження дозволу як способу правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах у сфері оподаткування дає підстави для таких висновків.

Дозвіл як надання можливості вибору одного з варіантів належної поведінки, передбачених адміністративно-правовою нормою, як правило, розрахований на регулювання поведінки посадових осіб, причому останні не мають права уникати такого вибору. Це «жорсткий» варіант дозволу, що дає можливість виявити самостійність при вирішенні, наприклад, питання щодо застосування до особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, того чи іншого заходу адміністративного впливу (стягнення) або звільнення її від відповідальності [6, с. 37].

Такий вид дозволу в адміністративній діяльності суб'єктів регулювання державно-службових відносин отримує вираз у так званих дискреційних повноваженнях. М.К. Закурін зазначає, що дискреційні повноваження в більш звуженому розумінні – це можливість діяти за власним розсудом у межах закону, можливість застосувати норми закону та вчиняти конкретні дії (або дію) з-поміж інших, кожна з яких окремо є відносно правильною (законною) [20]; відповідно, перелік таких дій (варіантів вибору) повинен бути встановлений у законі. У деяких випадках нормативному визначенню підлягають і критерії такого вибору.

Дозвіл як надання можливості діяти (чи не діяти) за своїм бажанням, тобто чинити чи не чинити передбачені адміністративно-правовою нормою дії за визначених нею умов, має місце при реалізації суб'єктивних прав [5, с. 358; 9, с. 8] і застосовується, як правило, для регулювання поведінки державних службовців як підвладної сторони в окремих державно-службових відносинах, зокрема охоронних. Так, частина 8 статті 71 Закону України «Про державну службу» визначає, що державний службовець, стосовно якого проводиться службове розслідування, має право:

1) надавати пояснення, а також відповідні документи та матеріали щодо обставин, які досліджуються;

2) порушувати клопотання про одержання та залучення до матеріалів нових документів, одержання додаткових пояснень осіб, які причетні до справи;

3) бути присутнім під час виконання відповідних заходів;

4) подавати в установленому порядку скарги на дії осіб, які проводять службове розслідування [15].

А стаття 76 надає державному службовцю дозвіл на ознайомлення з матеріалами дисциплінарної справи, внесення зауважень до висновку дисциплінарної комісії та клопотань про вжиття додаткових заходів для встановлення обставин, які мають значення для справи, надання додат-

кових пояснень, додаткових документів і матеріалів, що стосуються зазначених обставин, які долучаються до справи [15].

Крім того дозвіл як можливість діяти (чи не діяти) за своїм бажанням застосовується при визначенні права на оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єктів адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин.

Дозвіл як можливість здійснювати дії за своїм бажанням не може бути методом регулювання діяльності суб'єктів адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин, незважаючи на його використання в окремих нормах Закону України «Про державну службу», де він відображений за допомогою лексичної конструкції «може бути», що є неприпустимим у визначенні прав суб'єктів владних повноважень.

Підсумовуючи викладене, може стверджувати, що метод адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах у сфері оподаткування – це сукупність приписів, заборон і дозволів, що застосовуються з метою забезпечення функціонування в інтересах держави і суспільства публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби.

Методи адміністративно-правового регулювання доцільно розглядати на двох рівнях: законодавчому та підзаконному, що зумовлене розумінням взаємозв'язку та взаємообумовленості державного регулювання та державного управління. Характерною особливістю способів адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин на законодавчому рівні є їх спрямованість як на для суб'єкта адміністративно-правового регулювання, так і на державного службовця. На підзаконному рівні, де більш чітко простежується роль управління, методи адміністративно-правового регулювання застосовуються виключно суб'єктом адміністративно-правового регулювання до державного службовця.

### Література

1. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: [підручник] / О.Ф. Скакун. – пер. з рос. – Харків: Консум, 2001. – 656 с.
2. Толковый словарь русского языка / под ред. проф. Д.Н. Ушакова. – М.: Государственное издательство иностранных и национальных словарей, 1938. – 1040 с.
3. Івченко А.О. Тлумачний словник української мови: близько 7000 слів. ст. / А.О. Івченко. – Х.: Фоліо, 2005. – 766 с.
4. Большой энциклопедический словарь: философия, социология, религия, эзотеризм, политэкономия / [главн. науч. ред. и сост. С.Ю. Солодовников]. – Минск: МФЦП, 2002. – 1008 с.
5. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. / Ю.Н. Стариков. – Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – М.: НОРМА-ИНФРА М, 2002. – 728 с.
6. Колпаков В.К. Административное право Украины: [підручник] / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
7. Бахрах Д.Н. Административное право России: [учебник для вузов] / Д.Н. Бахрах. – 3-е изд., испр. – М.: Норма, 2011. – 640 с.
8. Административное право Украины. Академичний курс: [підручник]: у 2 т. / [Ю.П. Битяк, В.К. Колпаков, Д.М. Лукьянець та ін.]; ред. кол. В.Б. Аверянова (голова). – К.: Юрид. думка, 2004. – Т. 1: Загальна частина. – 2004. – 584 с.
9. Административное право Украины: [підручник] / за заг. ред. д. ю. н., проф. Т.О. Коломоець. – Київ: Істина, 2008. – 500 с.
10. Административное право Украины: [підручник] / [Ю.П. Битяк, В. М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.]; за ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.
11. Савостин А.А. Методы административно-правового регулирования общественных отношений: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.14 / А.А. Савостин. – М., 2005. – 416 с.
12. Алексеев С.С. Право: азбука-теория-философия. Опыт комплексного исследования / С.С. Алексеев. – М.: «Статут», 1999. – 712 с.
13. Нурмагамбетов Р.Г. Конституционно-правовые запреты, ограничения и дозволения как способы правового регулирования общественных отношений / Р.Г. Нурмагамбетов // Вестник Челябинского государственного университета. – 2007. – № 12. – С. 71–78.
14. Трегубова Е.В. Дозволение и запрет в административном праве / Е.В. Трегубова // *ВНВ: Административное право и практика администрирования*. – 2013. – № 8. – С. 25–56.
15. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2016. – № 4. – Ст. 43.
16. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 13–17. – Ст. 112.
17. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР). – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
18. Юков М.К. Дозволения и запреты в системе гражданского процессуального права / М.К. Юков // *Советское государство и право*. – 1982. – № 2. – С. 118–123.
19. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве / С.С. Алексеев. – М., 1989. – 288 с.
20. Закурін М.К. Дискреція – дія на власний розсуд. Поняття та прояв / М.К. Закурін [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ks.arbitr.gov.ua/sud5024/8/8/721/>.

### Анотація

**Сімонова І. П. Методи адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах у сфері оподаткування: поняття та зміст.** – Стаття.

У статті розглядаються методи адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах у сфері оподаткування, наголошується на необхідності переосмислення їх змісту, мети застосування. Обґрунтовується доцільність їх розгляду на двох рівнях: законодавчому та підзаконному.

**Ключові слова:** методи, адміністративно-правове регулювання, припис, заборона, дозвіл, контролюючі органи.

**Аннотация**

**Симонова И. П. Методы административно-правового регулирования государственно-служебных отношений в контролирующих органах в сфере налогообложения: понятие и содержание. – Статья.**

В статье рассматриваются методы административно-правового регулирования государственно-служебных отношений в контролирующих органах в сфере налогообложения, подчеркивается необходимость переосмысления их содержания, а также цели применения. Обосновывается целесообразность их рассмотрения на двух уровнях: законодательном и подзаконном.

*Ключевые слова:* методы, административно-правовое регулирование, предписание, запрет, разрешение, контролирующие органы.

**Summary**

**Simonova I. P. Methods of administrative-legal regulation of state service relationships in supervisory authorities in the sphere of taxation: the concept and content. – Article.**

The article deals with methods of administrative-legal regulation of state service relationships in supervisory authorities in the sphere of taxation. In research is emphasized the need to rethink their content, purpose of applications. The expediency of their consideration on two levels: legislation and regulatory is substantiate.

*Key words:* methods, administrative regulation, prescription of law, legal prohibition, legal permission, supervisory authorities.