

тільки органи місцевого самоврядування; 3) зменшення залежності місцевих бюджетів від міжбюджетних трансфертів; 4) встановлення права органів місцевого самоврядування самостійно визначати ставки місцевих податків; 5) змінити ставку транспортного податку та його об'єкт оподаткування (наприклад, шляхом встановлення об'єктом оподаткування не вік та об'єм циліндру двигуна легкового автомобілю, а його вартість), для того щоб збільшити коло платників цього податку і, як результат, – збільшити обсяг надходжень від нього до бюджетів місцевого самоврядування; 6) переведення туристичного збору з ряду зборів, які є необов'язковими для встановлення, до ряду зборів, які є обов'язковими для встановлення (хоча не всі села, селища та міста в Україні є курортними та такими, яких можна віднести до курортних та туристичних), і так як, відповідно до ПКУ, розмір ставки цього збору не є великими (залишити без змін), то сплата його платниками цього збору в усіх адміністративно-територіальних одиницях, в яких є об'єкт оподаткування забезпечить: а) поповнення доходної частини бюджету усіх сіл, селищ та міст; б) буде забезпечувати розвиток туристичної та курортної інфраструктур в адміністративно-територіальних одиницях, в яких її уже сформовано, а також створювати та розвивати її у тих одиницях, в яких така інфраструктура на теперішній час є відсутньою.

Список використаних джерел:

1. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/>.
2. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
3. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лютого 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
4. Офіційний сайт Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://treasury.gov.ua/main/uk/publishcategory/23608>.
5. Бондарук Т.Г. Зарубіжний досвід використання місцевих податків / Т.Г. Бондарук // Формування ринкових відносин в Україні. – 2008. – № 5(84). – С. 42–46.

МОВЧУН О. Г.,

здобувач

(Запорізький національний університет)

УДК 351.754

ПОНЯТТЯ Й ОСОБЛИВОСТІ СЛУЖБОВОГО СПОРУ

У статті досліджено поняття й особливості службового спору. На основі критичного аналізу наукових напрацювань, законодавчої практики сформульовано визначення такого спору як виду публічно-правового спору, предмет якого становить не юридичний конфлікт, а розбіжності суб'єктів службових правовідносин із приводу різного розуміння їхніх прав і обов'язків, а також чинності правових актів індивідуальної дії, нормативних правових актів із питань публічної служби.

Ключові слова: службовий спір, публічно-правовий спір, публічна служба, службові правовідносини.



В статье исследованы понятие и особенности служебного спора. На основании критического анализа научных разработок, законодательной практики сформулировано определение такого спора как вида публично-правового спора, предмет которого составляет не юридический конфликт, а разногласия субъектов служебных правоотношений по поводу разного понимания их прав и обязанностей, а также законности правовых актов индивидуального действия, нормативных правовых актов по вопросам публичной службы.

Ключевые слова: служебный спор, публично-правовой спор, публичная служба, служебные правоотношения.

This article analyzes the concept and features of the service of the dispute. Based on a critical analysis of scientific developments, legislative practice formulated the definition of the dispute as a kind of public legal dispute, the subject of which is not a legal conflict and differences of subjects of official relations on the different understanding of their rights and responsibilities, as well as the legality of acts of individual action, regulatory regulations on the public service.

Key words: service dispute, public disputes, public service, service relationships.

Вступ. У наявних дослідженнях проблема службового спору ще концептуально не осмислена, відсутнє його чітке визначення, не розроблена юридична конструкція, що дала б змогу побудувати адекватну модель цього явища, не розкрита система його функцій. Усе це дає підстави стверджувати, що в юридичній науці теорія службового спору знаходиться на стадії початкового становлення й актуальним завданням є формування суворого і сталого понятійного апарату цієї теорії.

У юридичній літературі окремі аспекти змісту й особливостей службового спору були предметом наукових досліджень Г.В. Атаманчука, Ю.П. Битяка, Л.Р. Білої-Тіунової, М.І. Іншина, О.В. Петришина, М.І. Цуркана, О.Г. Мовчуна та ін. Разом із тим у наявних наукових працях проблема сутності службового спору досліджена недостатньо й зводиться до ототожнення такого спору з видом юридичного конфлікту, що, на думку автора, не зовсім правильно.

Постановка завдання. Метою статті є визначення на основі аналізу чинного законодавства, поглядів учених поняття й особливостей службового спору.

Результати дослідження. Багато авторів, аналізуючи поняття публично-правового спору, зараховують суперечки до адміністративно-правових, виходячи з того, що їх регулюють норми адміністративного права; інші, навпаки, розглядають адміністративно-правові спори як різновид правового чи соціального конфлікту; треті вивчають адміністративно-правовий спір із позиції складу суб'єктів цих правовідносини. Тому є підстави стверджувати, що проблема службових спорів поки недостатньо розкрита в правовій науці, оскільки не вирішено велику кількість пов'язаних із нею дискусійних питань, у юридичній літературі не приділяється належної уваги поняттю службових спорів.

Службовий спір є частиною більш широкого поняття – адміністративно-правовий спір, щодо якого в юридичній літературі склалося кілька підходів. Так, Н.Ю. Хаманєва вважає, що адміністративно-правовий спір – це різновид юридичного конфлікту, основними характеристиками якого є виникнення їх у сфері управління, особливе становище його суб'єктів і спеціальний порядок їх вирішення [1, с. 11]. Ю.С. Педько визначає такий спір як суперечність між суб'єктами публично-правових відносин, що виникає з приводу їхніх прав і обов'язків або визнання правомірності нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії суб'єктів владних повноважень [2, с. 531]. На думку О.В. Бринцева, це конфлікт, одним із учасників якого є наділена владними повноваженнями у спірних відносинах публічна особа (держава в особі уповноважених органів та/або АРК, територіальні громади), котра вступає в нього на захист публічних прав і законних інтересів, уважаючи їх порушеними [3, с. 52–53].



Багато авторів, аналізуючи поняття адміністративно-правового спору, підкреслюють, що основним елементом у цих правовідносинах насамперед буде наявність конфлікту між суб'єктами правовідносин. Як правильно відзначає Д.В. Лученко, кожен юридичний конфлікт має зовнішні вияви, до яких належать правовий спір і правопорушення. Поза цими виявами жодного юридичного конфлікту не існує. При цьому правовий спір може мати й безконфліктний характер, коли суб'єкти права мають протилежні позиції, але єдину мету, що надає можливість узгодити їхні позиції. Як приклад автор наводить своєрідний спір про юрисдикцію при вирішенні окремих спорів, що існує між Вищим адміністративним судом України та Вищим господарським судом України щодо спорів, пов'язаних із земельними правовідносинами за участю органів місцевого самоврядування. Наведена різниця підходів не є (або принаймні не має бути) конфліктною, оскільки зумовлена (має бути зумовлена) спільною метою учасників такого спору, якою є оптимальна організація системи правосуддя. Тому юридичний конфлікт правильно розглядати не як передумову виникнення юридичного спору, а як зміст такого спору, коли йдеться про конфліктний спір [4, с. 149].

Службовий спір, що виникає з відносин публічної служби, має адміністративно-правову природу, а значить, його варто розглядати як різновид адміністративного спору. Більшість фахівців, звертаючись до проблеми публічно-правових спорів у сфері службової діяльності, розглядають їх через призму державно-службових відносин.

Так, В.Ю. Поплавський, досліджуючи сутність і особливості публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин як предмет юрисдикції адміністративного суду, доходить висновку про доцільність виділення таких ознак публічно-правового спору в державно-службових відносинах: а) є різновидом юридичного конфлікту; б) стосується протиборства сторін спору щодо одного предмета; в) предмет спору являє собою встановлення законності поведінки сторін спору в державно-службових відносинах; г) однією зі сторін спору завжди є державний орган (посадова особа), наділена компетенцією приймати юридично значимі рішення в державно-службових відносинах; д) виявляється у формі адміністративного позову як форми звернення до адміністративного суду; е) передбачає встановлені законодавством процедури вирішення. З урахуванням цього автор визначає публічно-правовий спір у сфері державно-службових відносин як різновид юридичного конфлікту, що виявляється в протиборстві та взаємних претензіях сторін спору щодо одного предмета, що стосується встановлення законності поведінки сторін у державно-службових відносинах, причому однією зі сторін завжди є державний орган (посадова особа), уповноважений приймати рішення, що мають юридичні наслідки, у зазначеній сфері, і виявляється у формі звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом [5, с. 107].

М.І. Цуркан зараховує спори щодо публічної служби до публічно-правових, оскільки вони пов'язані з владними управлінськими функціями (державним управлінням у широкому розумінні), наявний зв'язок цих спорів із місцевим самоврядуванням, ці відносини мають управлінський, а не державний характер. Під спором із публічної служби автор розуміє втілену в юридично значущих діях сторін суперечність із приводу прийняття громадян на публічну службу, проходження публічної служби та її припинення [6, с. 135–136]. Отже, науковець таким визначенням дублює законодавчі положення, не розкриваючи сутності спору.

О.Г. Мовчун виділяє такі ознаки службового спору: а) службовий спір є різновидом юридичного конфлікту; б) службовий спір стосується протиборства сторін спору відносно одного предмета; в) предметом службового спору є встановлення законності поведінки сторін спору в публічно-службових відносинах; г) однією зі сторін спору завжди є публічний орган; д) службовий спір виявляється у формі адміністративного позову як форми звернення до адміністративного суду; е) передбачає встановлені законодавством процедури вирішення. З урахуванням викладеного автор зазначає, що службовий спір являє собою різновид юридичного конфлікту, що виявляється в протиборстві й взаємних претензіях сторін спору щодо одного предмета, що стосується встановлення законності поведінки сторін у публічно-службових відносинах, причому однією зі сторін завжди є публічний орган (посадова особа), і виявляється у формі звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом



[7, с. 155]. Як бачимо, і тут поняття й ознаки службового спору ідентичні ознакам публічно-правового, не визначають його специфіки.

Наведені дефініції свідчать про те, що службовий спір розглядається науковцями через категорію «конфлікт», що, на нашу думку, не зовсім доречно. Так, термін «конфлікт» означає зіткнення протилежних інтересів, поглядів, прагнень, суперечка, що загрожує ускладненнями [8, с. 396]. Конфлікт є лише стадією розвитку суперечності. Водночас правовий спір, як відзначалося вище, може мати й безконфліктний характер, бути конструктивним стосовно його сторін, коли розбіжності з приводу знаходження найкращого варіанта можуть призвести до вирішення спільних проблем, тобто мати позитивну спрямованість, тоді як конфлікт завжди має негативну характеристику.

Отже, ми будемо дотримуватися точки зору, згідно з якою службовий спір не завжди за своєю сутністю є конфліктом. Конфлікт може бути передумовою виникнення спору, але не кожен спір розвивається за наявності конфлікту.

Окремо варто зупинитися на предметі службового спору, який, як правило, зводять до індивідуально-правового акта, що зачіпає права особи на публічній службі. Так, О.О. Марченко визначаючи деякі особливості розгляду й вирішення службових спорів, указує, що об'єктом правової оцінки є правовий акт індивідуальної дії, виданий суб'єктом владних повноважень, який зачіпає права, свободи, законні інтереси осіб, звільнених із публічної служби; суд адміністративної юрисдикції повинен ретельно перевірити, чи зазначені в цьому акті підстави для припинення служби, якщо вони прямо визначені законом, та чи застосовані вони обґрунтовано [9, с. 238]. На нашу думку, сторонами службових відносин є не тільки посадова особа, яка прийняла той чи інший правовий акт, а й держава або орган місцевого самоврядування, де він працює. Це означає, що службовий спір може виникати як із внутрішньо організаційних службових відносин, предметом яких є застосування службового контракту та нормативних актів про публічну службу, так і з публічно-службових відносин, предметом яких є законність нормативних актів про публічну службу. У ст. 6 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) зазначається, що кожна особа має право в порядку, установленому КАС України, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або інтереси. Це означає, що службовці мають рівні з іншими громадянами права на судовий захист від порушень їхніх прав шляхом видання нормативних актів, що не відповідають чинному законодавству, причому як нормативних актів органу, у якому вони служать, так і нормативних актів інших державних органів.

Дослідження поняття «службовий спір» доцільно почати з його тлумачення. Спір у тлумачних словниках інтерпретується у двох значеннях: а) загальному – як словесне змагання, обговорення чого-небудь, у якому кожен відстоює свою думку; б) спеціальному – як розбіжність, що вирішується судом, або як взаємне прагнення на володіння чим-небудь, що вирішується судом.

Однак у сучасному правознавстві термін «спір» розуміється в більш широкому значенні, ніж у тлумачних словниках, які, з одного боку, пов'язують його виключно з судовою формою, а з іншого – визначають тільки через поняття «суперечність». У юридичній літературі поняття «службовий спір» трактують не лише як розбіжність між представником суб'єкта владних повноважень і службовцем або громадянином, який приймається на службу або раніше перебував на ній, а і як різновид «службового конфлікту». При цьому конфлікт не завжди варто вважати синонімом терміна «службовий спір». Багато службових конфліктів можуть існувати в органі публічної адміністрації роками, практично ніяк не виявляючись зовні, або вирішуватись без звернення до суду чи іншого уповноваженого суб'єкта. Досить часто службовці уникають виносити розбіжності в поглядах на проходження служби на розгляд органів, уповноважених вирішувати службові спори. Лише в ситуаціях, коли сторони не змогли вирішити проблему «мирним» шляхом, вони звертаються для її вирішення в спеціальні органи, і лише тоді службовий конфлікт трансформується у стадію службового спору.



Отже, службові спори можна визначити як правові конфлікти, що виникають між публічною адміністрацією та її службовцями або громадянами, які вступають на службу або раніше перебували на ній, у зв'язку з порушенням службових прав заявника й підлягають розгляду та вирішенню в адміністративному або судовому порядку на вимогу однієї зі сторін. У цьому випадку поняття «службовий спір» можна розглядати як окремий вид службових конфліктів, характерною рисою якого є його юридичний характер і потенційна можливість його вирішення в правовому полі. Отже, поняття «службовий спір» і «службовий конфлікт» (що включає не тільки правові, а й інші службові конфлікти) співвідносяться між собою як частина й ціле, вид і рід. У цьому випадку поняття «службовий спір» трактується як юридична конструкція, що використовується для структурування службових конфліктів з метою їх юридичної формалізації й вирішення правовим шляхом. У свою чергу, у теорії права юридичний конфлікт найчастіше визначається через поняття «спір» або «розбіжність». Звідси випливає, що службовий спір є різновидом розбіжностей у поглядах, причому така розбіжність повинна розумітися саме як сутність цього спору, а не як його причина. Наведене визначення службового спору як розбіжності охоплює всі випадки їх виникнення, а формою їх вияву є розбіжність, відмінність, протилежність правових позицій сторін. Отже, саме категорія «розбіжність» є найбільш прийнятною як центрального ядра поняття «службовий спір». Саме вона характеризує родову ознаку службового спору як різновиду правового спору.

Окремої уваги потребує вирішення питання про суб'єктів, котрі компетентні вирішувати службові спори, яке в юридичній літературі висвітлюється однобоко й пов'язується лише з діяльністю адміністративних судів. Уважаємо, що службовий спір як суперечність про права та обов'язки може бути вирішений і без звернення до суду вищим органом (посадовою особою) або шляхом урегулювання самими сторонами або за участі посередника, але тільки у випадках, передбачених законом.

Отже, службовий спір – це насамперед суперечка між учасниками конкретних, матеріально-правових службових відносин, сторони яких сперечаються про суб'єктивне службове право, тобто таке, що виникло у зв'язку з його порушенням і необхідністю його захисту, й обмежуються суб'єктивним складом матеріальних службових правовідносин, у яких було порушено це суб'єктивне право. При цьому варто акцентувати увагу на такому: саме суб'єктивний склад спірних службових правовідносин зумовлює специфіку відповідного спору, а не органи, які його вирішують; спірні службові правовідносини становлять лише предмет спору і спором, по суті, не є; службовий спір утворюється як нові правові відносини, похідні від спірних матеріальних правовідносин.

Висновки. Отже, до характерних ознак службового спору варто зарахувати такі:

1) його сторонами є, з одного боку, суб'єкт владних повноважень (його представник), з іншого – службовець або громадянин, який вступає на публічну службу або раніше на ній перебував;

2) предметом спору можуть бути розбіжності, по-перше, щодо застосування права (службового контракту й нормативно-правових актів про публічну службу у вигляді правових актів індивідуальної дії), по-друге, з приводу нормативно-правових актів суб'єктів владних повноважень, що стосуються загальних питань публічної служби і які зачіпають права її службовців. В останньому випадку стороною службового спору є орган або посадова особа, яка видала спірний акт;

3) наявність установленної законодавством правової процедури його вирішення (судова та позасудова);

З урахуванням викладеного можна запропонувати таке визначення: службовий спір – це вид публічно-правового спору, предмет якого становлять розбіжності суб'єктів службових правовідносин (суб'єкт владних повноважень і службовець або громадянин, який вступає на публічну службу або раніше на ній перебував) з приводу різного розуміння їхніх прав і обов'язків, а також чинності правових актів індивідуальної дії, нормативних правових актів із питань публічної служби, які вирішуються в порядку, визначеному законом.



Список використаних джерел:

1. Хаманева Н.Ю. Административно-правовые споры: проблемы и способы их разрешения / Н.Ю. Хаманева // Государство и право. – 2006. – № 11. – С. 5–13.
2. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту : [монографія] / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – Дніпропетровськ : Ліра ЛТД, 2008. – 588 с.
3. Бринцев О.В. Сутність правових спорів у сфері підприємництва та способи їх вирішення : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / О.В. Бринцев. – Х., 2001. – 228 с.
4. Лученко Д. Про основні ознаки адміністративно-правового спору / Д. Лученко // Вісник Національної академії правових наук України. – 2013. – № 2. – С. 148–156.
5. Поплавський В.Ю. Публічно-правовий спір у сфері державно-службових відносин як предмет юрисдикції адміністративного суду: сутність, особливості / В.Ю. Поплавський // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2014. – № 4. – С. 104–107.
6. Цуркан М.І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : [монографія] / М.І. Цуркан. – Х. : Право, 2010. – 216 с.
7. Мовчун О.Г. Поняття службового спору як виду публічно-правового спору / О.Г. Мовчун // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». – 2014. – № 10-2. – Т. 1. – С. 151–155.
8. Словарь иностранных слов / под редакцией И.В. Лехина и проф. Ф.Н. Петрова. – М. : Юнвес, 1996. – 832 с.
9. Марченко О.О. Публічно-правові спори щодо публічної служби в Україні: особливості розв'язання / О.О. Марченко // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 3. – С. 236–238.

САРАНА С. В.,

кандидат юридичних наук, доцент
докторант кафедри управління,
адміністративного права і процесу
та адміністративної діяльності
(Національний університет державної
податкової служби України)

УДК 347.73

РЕЖИМИ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ПРОЦЕДУР ПОДАТКОВОГО КОНТРОЛЮ

Статтю присвячено питанням змісту поняття податкового контролю та його процесуально процедурному регулюванню в аспекті режимів податкових процедур. Запропоновано вдосконалення нормативного регулювання визначення податкового контролю й констатовано, що режими процедур податкового контролю безпосередньо пов'язані зі способами його здійснення та діляться на окремі режими його процедур з обліку, інформаційно-аналітичного забезпечення й перевірок.

Ключові слова: податковий режим, загальний процесуально-процедурний податковий режим, процесуальний режим податкового контролю, режим процедур податкового контролю.

