

ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ТА ПОДАТКОВОГО ПРАВА З ПОЗИЦІЙ КОНЦЕПЦІЇ ЛЮДИНОЦЕНТРИЗМУ ТА ЦІЛЕПОКЛАДАННЯ НОРМ ПРАВА

THE SUBJECT OF ADMINISTRATIVE AND TAX LAW FROM THE STANDPOINT OF THE CONCEPT OF PEOPLE-CENTEREDNESS AND GOAL-SETTING OF LEGAL NORMS

Миколенко О.І., д.ю.н., професор,
завідувач кафедри адміністративного та господарського права,
Одеський національний університет імені І.І. Мечникова
ORCID ID: 0000-0002-9755-9454

Манжула А.А., д.ю.н., професор,
професор кафедри права та правоохоронної діяльності,
Центральноукраїнський державний університет імені Володимира Винниченка
ORCID ID: 0000-0003-4662-9376

У статті на підставі аналізу наукових та нормативних джерел були розкриті особливості предмету адміністративного та податкового права з позицій концепції людиноцентризму та цілепокладання норм адміністративного права. Встановлено, що відносини, які виникають між платниками податків та суб'єктами публічного адміністрування не отримали належного висвітлення в науковій літературі з позицій концепції людиноцентризму та на засадах цілепокладання норм адміністративного права. Наголошено, що концепція людиноцентризму, перш ніж набути своїх реальних результатів у повсякденному житті, повинна стати спочатку соціальною цінністю, а потім правовою цінністю. Лише після цього ця соціальна цінність буде впливати на формування цілей суб'єктами таких видів людської діяльності як наукова, правотворча та правозастосовна. Доведено, що без ідей людиноцентризму не можливо побудувати ні демократичну, ні правову, ні соціальну державу, адже, у першому випадку, при реалізації державної влади не буде враховуватись думка невеличких соціальних груп, які можуть мати свої відмінні від більшості суспільства потреби, у другому, зміст і спрямованість діяльності держави не будуть орієнтуватись на права і свободи людини, а в третьому, держава буде займатись публічно-сервісною діяльністю лише тоді, коли захоче, на власних умовах та за власними правилами. Отже, концепція людиноцентризму є невід'ємною і обов'язковою ознакою всіх трьох видів держав – демократичної, правової і соціальної. З'ясовано, що з концепцією людиноцентризму в адміністративному праві України склалась наступна ситуація: 1) в адміністративно-правовій літературі, яка присвячена забезпеченню та захисту прав і свобод особи у публічно-правовій сфері, або взагалі відсутня згадка про таку концепцію, або ж вона висвітлюється швидкоплинно і достатньо тривіально; 2) якщо на теоретичному рівні існують загальні уявлення про зміст та спрямованість концепції людиноцентризму, то практика може взагалі не відповідати цим теоретичним уявленням; 3) часто теорія обмежується декларуванням важливих для суспільства ідей, але не пропонує методологію впровадження цих ідей у реальне життя. Обґрунтовано, що система публічного права розвивається та еволюціонує не рівномірно. Якщо в адміністративному праві на рівні наукової, правотворчої і правозастосовної діяльності відбулися вже суттєві зміни щодо впровадження ідей людиноцентризму та цілепокладання норм права, то в податковому праві в цих напрямках робляться лише перші неспіливі кроки на рівні наукової діяльності.

Ключові слова: платники податків, публічне адміністрування, суб'єкти публічного адміністрування, відносини між платниками податків та суб'єктами публічного адміністрування, адміністративне право, податкове право, концепція людиноцентризму, концепція державоцентризму, предмет адміністративно-правового регулювання, предмет податкового регулювання, цілепокладання норм права, цілі адміністративного права, цілі податкового права.

The article, based on the analysis of scientific and normative sources, revealed the peculiarities of the subject of administrative and tax law from the standpoint of the concept of people-centeredness and goal-setting of the norms of administrative law. It has been established that the relations that arise between taxpayers and subjects of public administration have not received adequate coverage in the scientific literature from the standpoint of the concept of people-centeredness and on the basis of goal-setting norms of administrative law. It is emphasized that the concept of people-centeredness, before acquiring its real results in everyday life, must first become a social value, and then a legal value. Only after that, this social value will influence the formation of goals by subjects of such types of human activity as scientific, law-making, and law-enforcement. It has been proven that without the ideas of people-centrism it is impossible to build a democratic, legal, or social state, because, in the first case, the opinion of small social groups that may have needs different from the majority of society will not be taken into account when exercising state power, in the second, the content and direction of the state's activities will not be oriented towards human rights and freedoms, and thirdly, the state will engage in public service activities only when it wants to, on its own terms and according to its own rules. Therefore, the concept of people-centrism is an integral and mandatory feature of all three types of states - democratic, legal and social. It has been found that the following situation has developed with the concept of people-centeredness in the administrative law of Ukraine: 1) in the administrative-legal literature, which is devoted to ensuring and protecting the rights and freedoms of the individual in the public-legal sphere, there is no mention of such a concept at all, or it is covered quickly and quite trivially; 2) if at the theoretical level there are general ideas about the content and orientation of the concept of human-centeredness, then practice may not correspond to these theoretical ideas at all; 3) often the theory is limited to the declaration of ideas important for society, but does not offer a methodology for implementing these ideas in real life. It is substantiated that the system of public law develops and evolves unevenly. If significant changes have already taken place in administrative law at the level of scientific, law-making, and law-enforcement activities regarding the introduction of the ideas of people-centeredness and goal-setting of legal norms, then in tax law, only the first tentative steps are taken in these directions at the level of scientific activity.

Key words: taxpayers, public administration, subjects of public administration, relations between taxpayers and subjects of public administration, administrative law, tax law, the concept of people-centeredness, the concept of state-centrism, the subject of administrative and legal regulation, the subject of tax regulation, goal setting of legal norms, goals administrative law, purposes of tax law.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Якщо концепція людиноцентризму набула не тільки належного дослідження в науці адміністративного права, а й отримала відповідну реалізацію на правотворчому і правозастосовному рівні, то «цілепокла-

дання» як процес формування достойних цілей для будь-якої людської діяльності, залишається малодослідженим правим явищем. В науці ж податкового права цілепокладання і концепція людиноцентризму залишаються білими плямами, які потребують свого обов'язкового дослідження.

Коли юридична наука опускається виключно до рівня обслуговування практики, вона поступово деградує. На жаль, відповідні тенденції стали помітними у зв'язку із введенням нових правил захисту дисертацій на здобуття ступеня доктора філософії у всіх без виключення галузевих юридичних науках. Коли ж юридична наука, що є природним для її саморозвитку, піднімається до рівня теоретичних абстракцій, це допомагає зовсім по іншому оцінити ту проблематику, яка вирішується на правотворчому та правозастосовному рівнях, та запропонувати не ситуативні рішення, як це відбувається сьогодні, а стратегічні, які будуть поступово розвивати як науку, так і практику. Ситуативні ж рішення призводять до того, що юридична наука, законодавство та правозастосовна діяльність розвиваються за алгоритмом – «крок вперед, два назад».

Коли представники адміністративного чи податкового права вважають концепцію людиноцентризму та цілепокладання зайвими і непотрібними для практики абстракціями, то за тридцять років розбудови демократичної, правової і соціальної держави масмо по факту архаїчне мислення і достатньо викривлену правосвідомість суспільства.

Між суб'єктами публічного адміністрування та платниками податків існують відносини, які є адміністративно-правовими за своєю правовою природою. Власне вони і потребують свого дослідження як з позицій концепції людиноцентризму, так і на засадах цілепокладання норм адміністративного права.

У зв'язку з цим, актуальним бачиться дослідження предмету адміністративного та податкового права з позицій концепції людиноцентризму та на засадах цілепокладання норм адміністративного права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Концепція людиноцентризму та засади цілепокладання досліджувалась в працях таких вчених, як: В. Авер'янов, В. Веклич, Р. Гаврилюк, С. Єсімов, М. Ковалів, І. Ковбас, А. Кравцов, Ю. Лозинський, А. Маслова, І. Проць, В. Радзівська, В. Рарицька, Р. Скриньковський та ін. Втім, відносини, що виникають між платниками податків та суб'єктами публічного адміністрування не отримали належного висвітлення в науковій літературі з позицій концепції людиноцентризму та на засадах цілепокладання норм адміністративного права.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). На підставі аналізу наукових та нормативних джерел розкрити особливості предмету адміністративного та податкового права з позицій концепції людиноцентризму та цілепокладання норм адміністративного права.

Виклад основного матеріалу дослідження. Огляд наукових джерел іноді приводить до висновку, що концепція людиноцентризму багатьма науковцями сприймається на інтуїтивному рівні – всі вони погоджуються з тим, що це чудовий вектор розвитку нашого суспільства та національного законодавства, але розкрити його сутність та механізм впровадження у реальне життя суспільства не можуть. Наприклад, А.С. Кравцов у 2011 році заявляв, що галузь адміністративного права потребує реформування [1, с. 75]. В свою чергу, реформування адміністративного права не можливе без реформування теорії адміністративного права. А реформування теорії адміністративного права, на думку А.С. Кравцова, полягає у визначенні нових цілей адміністративного права (по суті вчений вже тоді піднімав проблематику цілепокладання в адміністративному праві), головною серед яких є забезпечення реалізації та захисту прав осіб в публічно-правовій сфері (концепція людиноцентризму) [1, с. 75]. Науковець пояснює, що така ціль як забезпечення діяльності суб'єктів державного управління (концепція державоцентризму) повинна зникнути із сфери адміністративно-правового регулювання, адже в ній державницькі інтереси превалюють над інтересами людини. Відповідно, А.С. Крав-

цов закликає, в першу чергу науковців, взяти за основу концепцію людиноцентризму у своїх дослідженнях, що дозволить в майбутньому перенести засади цієї концепції і в правотворчу, і в правозастосовну діяльність. Як результат всіх цих перетворень – буде гармонізація відносин між публічною владою і людиною [1, с. 75].

Звучить чудово, але проблема полягає у тому, що концепція людиноцентризму, перш ніж набути своїх реальних результатів у повсякденному житті, повинна стати спочатку соціальною цінністю, а потім правовою цінністю. Лише після цього ця соціальна цінність буде впливати на формування цілей суб'єктами таких видів людської діяльності як наукова, правотворча та правозастосовна. І алгоритм перетворень буде не такий як пропонує А.С. Кравцов – «зміна світогляду науковців призведе до зміни правосвідомості суб'єктів правотворчої діяльності, а це, в свою чергу, потягне за собою зміни в правосвідомості суб'єктів правозастосовної діяльності», а наступний – «суспільство починає сприймати концепцію людиноцентризму як цінність, яка починає не просто захищатись правом, вона починає рівномірно впливати на наукову, правотворчу і правозастосовну діяльність».

І.В. Ковбас стверджує, що зміна в адміністративному праві однієї концепції на іншу є «позитивним демократичним досягненням українського суспільства» [2, с. 73]. З одного боку, І.В. Ковбас підтверджує наші попередні думки, адже факт утвердження в свідомості людей ідей людиноцентризму це дійсно заслуга суспільства, з іншого, вважаємо це досягнення не скільки «демократичним», оскільки природним шляхом розвитку суспільства. Також І.В. Ковбас стверджує, що наявність в країні ідей людиноцентризму є ознакою соціальної держави, адже ці ідеї мають безпосередній прояв у публічно-сервісній діяльності суб'єктів публічного адміністрування [2, с. 73]. В.В. Радзівська ж, на відміну від І.В. Ковбас, стверджує, що концепція людиноцентризму є основою ідеєю правової держави [3, с. 26].

Скажімо так, без ідей людиноцентризму не можливо побудувати ні демократичну, ні правову, ні соціальну державу, адже, у першому випадку, при реалізації державної влади не буде враховуватись думка невеличких соціальних груп, які можуть мати свої відмінні від більшості суспільства потреби, у другому, зміст і спрямованість діяльності держави не будуть орієнтуватись на права і свободи людини, а в третьому, держава буде займатись публічно-сервісною діяльністю лише тоді, коли захоче, на власних умовах та за власними правилами. Отже, концепція людиноцентризму є невід'ємною і обов'язковою ознакою всіх трьох видів держав – демократичної, правової і соціальної. Тому висновки В.В. Радзівської та І.В. Ковбас щодо значення концепції людиноцентризму для правової чи соціальної держави не тягнуть на наукове відкриття і є тривіальними.

В.О. Веклич лише мимохить згадує ідеологію людиноцентризму, погоджуючись з тим, що треба змінювати ідеологію «владарювання держави над людиною» на ідеологію «служіння держави інтересам людини» [4, с. 92-93]. Сам же механізм перетворення ідеї у реальний результат в житті суспільства В.О. Веклич не розкриває, хоча до цього повинна була підштовхнути його тема комплексного дослідження – «функція держави щодо забезпечення й захисту прав та свобод людини і громадянина» [4].

В спеціальній літературі представлені праці, в яких цілеспрямовано розглядається концепція людиноцентризму як соціальна цінність, яка суттєво впливає на наукову, правотворчу і правозастосовну діяльність у адміністративно-правовій сфері.

Наприклад, Р.С. Мельник теж звертає увагу на те, що, одна справа, декларувати благаї наміри через концепцію людиноцентризму, а інша, їх реалізовувати, адже «служіння інтересам громадян» може існувати як цікава

міфологічна цінність, яку на практиці ніхто не буде використовувати, також «служіння» може відбуватися у таких формах, які не будуть задовольняти інтересам пересічних громадян [5, с. 157-165]. Відсутність методології переведення соціальних цінностей у формат реальних перетворень у життя суспільства призводить до розбіжностей між теорією та практикою. Наприклад, період з 2000 по 2014 роки можна назвати періодом, коли теорія адміністративного права не співпадала зі змістом адміністративного законодавства та станом практики. Обумовлено це тим, що ідеї, без належної методології їх перетворення у реальне життя, залишаються міфами, казками, легендами, тощо.

А. Маслова стосовно цього зазначає: «Є чимало літератури, де про цю концептуальну засаду адміністративного права не сказано ані слова, що, відповідно, наводить на думку, що у вітчизняній адміністративно-правовій теорії все залишилося без змін: держава продовжує панувати над особою, а особа є лише безмовним об'єктом державного впливу. Людиноцентризм, маючи в цілому широке нормативне закріплення, повинен кристалізуватися та уособлюватися в практиці всіх юрисдикційних суб'єктів, які беруть участь в адміністративних правовідносинах» [6, с. 122]. Тобто з концепцією людиноцентризму в Україні склалась наступна ситуація. По-перше, в адміністративно-правовій літературі, яка присвячена забезпеченню та захисту прав і свобод особи у публічно-правовій сфері, або взагалі відсутня згадка про таку концепцію, або ж вона висвітлюється швидкоплинно і достатньо тривіально. По-друге, якщо на теоретичному рівні існують загальні уявлення про зміст та спрямованість концепції людиноцентризму, то практика може взагалі не відповідати цим теоретичним уявленням. По-третє, часто теорія обмежується декларуванням важливих для суспільства ідей, але не пропонує методологію впровадження цих ідей у реальне життя.

Базове, з чого повинна розпочати доктрина адміністративного права, це встановлення відповідності чи невідповідності цілей та предмету адміністративного права вимогам концепції людиноцентризму. Наприклад, В.Б. Авер'янов, розкриваючи шляхи реформування адміністративного права та пояснюючи значення концепції людиноцентризму в цьому процесі, звертає увагу на деякі важливі моменти, серед яких два вважаємо ключовими:

1) переосмислення соціальної цінності адміністративного права, що обов'язково тягнуло за собою перегляд цілей адміністративного права (проблематика цілепокладання норм адміністративного права);

2) переосмислення предмету адміністративного права з огляду на те, що адміністративне право втрачає статус галузі, яка обслуговує систему державного управління [7, с. 88-91].

Щодо цілей адміністративного права, то це складне питання для теорії адміністративного права, адже така ціль повинна пронизувати і підпорядковувати собі всі інститути адміністративного права. Цілі повинні відображати роль адміністративного права в системі національного права, його роль як регулятора суспільних відносин, розкривати особливості предмету його правового регулювання, а також визначати специфіку взаємовідносин суб'єктів публічного управління з іншими суб'єктами адміністративного права в публічно-правовій сфері.

Виходячи з цих вимог, можна запропонувати наступне визначення: «Ціль адміністративного права полягає у створенні юридичних умов, по-перше, для забезпечення реалізації прав та свобод особи у відносинах з суб'єктами публічного адміністрування, по-друге, для забезпечення інституціональних та інструментальних механізмів ефективного функціонування системи органів публічного адміністрування, по-третє, для забезпечення правових механізмів виконання вимог адміністративного законодавства, обов'язків та зобов'язань у публічно-правовій сфері».

Це визначення:

– відображає роль адміністративного права в системі національного права – відповідає за сферу правового регулювання публічних відносин, які виникають між суб'єктами публічного адміністрування та приватними особами;

– відображає роль адміністративного права як регулятора суспільних відносин – регулює, охороняє і захищає важливі для повноцінного функціонування нашого суспільства відносини;

– розкриває особливості предмету адміністративно-правового регулювання, яким охоплюються не тільки публічно-сервісні відносини, а й управлінські та правоохоронні відносини;

– підкреслює специфіку взаємовідносин суб'єктів публічного управління з іншими суб'єктами адміністративного права, адже переважна більшість відносин, які регулює адміністративне право є владними відносинами.

Чи відбуваються подібні перетворення в межах податкового права?

Наприклад, автори підручника з фінансового права, які податкове право розглядають як інститут фінансового права, не запропонували ні цілей фінансового, ні податкового права, обмежившись загальними визначеннями предметів правового регулювання обох правових утворень [8, с. 19-21, 197-200]. При цьому, автори підручника констатують, що фінансові суспільні відносини як предмет фінансового права відрізняються від суспільних відносин інших галузей права тим, що мають свій специфічний зміст і цілеспрямованість [8, с. 20].

Більш того, окремі дослідники констатують факт збереження у податковому праві концепції державоцентризму, яка жодним чином за останні тридцять років не змінилася. Зокрема, Р. О. Гаврилюк, проаналізувавши стан правового регулювання податку в Україні, прийшла до висновку, що встановлення в країні податку переслідує інтереси держави, а не суспільства, і, відповідно, «не переслідує мету захисту природних прав і законних інтересів платників податків у сфері оподаткування» [9, с. 275]. Подібні думки висловлює і В. Рарицька, яка зазначає: «Закріплення в українській Конституції заборони на проведення референдумів з питань податків поряд із невід'ємним правом держави встановлювати і стягувати податки та примусовим податковим обов'язком платника податків означає пріоритетність фіскального інтересу держави у податкових відносинах та, як наслідок, ігнорування інтересу платника податків» [10, с. 212].

Таким чином можна констатувати, що система публічного права розвивається та еволюціонує не рівномірно. Якщо в адміністративному праві на рівні наукової, правотворчої і правозастосовної діяльності відбулися вже суттєві зміни щодо впровадження ідей людиноцентризму та цілепокладання норм права, то в податковому праві в цих напрямках робляться лише перші несміливі кроки на рівні наукової діяльності. Податкові відносини повинні перестати бути відносинами, в яких превалює виключно державний інтерес. В таких відносинах повинен бути присутній публічний інтерес, який не є тотожним з поняттям «державний інтерес». Публічний інтерес це об'єктивований інтерес усього суспільства, тоді як державний інтерес це виключно інтерес в цілому державного апарату чи окремих державних органів.

Висновки. На підставі проведеного дослідження можна зробити наступний висновок.

Ідеї людиноцентризму та методологія цілепокладання потребують дослідження не тільки на рівні філософії права, теорії права та держави, а й на рівні інших юридичних наук, серед яких неостаннє місце займають науки адміністративного і податкового права. Не розуміючи цілей правового регулювання не можливо розробити адекватні та витребовані всім вимогам сьогодення

норми права. В той же час, самі цілі правового регулювання формуються під впливом соціальних цінностей, що превалюють у суспільстві. Ідеї людиноцентризму, на нашу думку, набули в сучасному українському суспільстві статусу соціальної цінності, яка потребує право-

вого забезпечення та охорони. Втім, сфери фінансового та податкового права залишаються законсервованими архаїчними системами, які до сьогодні чинять супротив як ідеї людиноцентризму, так і методології цілепокладання.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кравцов А. С. Пріоритет прав і свобод людини та громадянина як принцип адміністративного права України: дис. ...канд. юрид. наук: спец. 12.00.07; Державний науково-дослідний інститут МВС України. Київ. 2011. 208 с.
2. Ковбас І. В. Публічно-владні послуги як засіб забезпечення державою реалізації прав людини: дис. ...канд. юрид. наук: спец. 12.00.07; Національний університет державної податкової служби України. Ірпінь. 2011. 236 с.
3. Радзівська В. В. Конституційний Суд України в механізмі забезпечення прав і свобод людини і громадянина: дис. ...канд. юрид. наук: спец. 12.00.02; Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ. 2013. 206 с.
4. Веклич В. О. Функція держави щодо забезпечення й захисту прав та свобод людини і громадянина: дис. ...канд. юрид. наук: спец. 12.00.01; Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ. 2013. 218 с.
5. Мельник Р. Концепція людиноцентризму у сучасній доктрині адміністративного права. *Право України*. 2015. № 10. С. 157-165.
6. Маслова А. Концепція людиноцентризму в адміністративному праві: передумови виникнення, зміст та нормативна основа. *NATIONAL LAW JOURNAL: THEORY AND PRACTICE*. August 2020. С. 114-124. URL: <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2020/4/18.pdf>
7. Авер'янов В. Б. Людиноцентристська ідеологія як основа реформування українського адміністративного права в умовах інтеграційного процесу. *Держава та регіони. Серія «Право»*. 2010. Вип. 2. С. 87-92.
8. Фінансове право України: навчальний посібник / [М. В. Ковалів, С. С. Єсімов, І. М. Проць, Р. М. Скриньковський, Ю. Р. Лозинський]. Львів: СПОЛОМ, 2022. 394 с.
9. Гаврилук Р. О. Природа податкового права: антропосоціокультурний підхід : монографія. Чернівці : Чернівецький нац. ун-т, 2014. 636 с.
10. Рарицька В. Ключові податково-правові цінності фіскальної держави. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 6. С. 209-214.