

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА МАТЕРІАЛЬНО-ТЕХНІЧНОГО ПОСТАЧАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

В. Шевчук,

Національний університет ДПС України

На сучасному етапі радикальних реформ в Україні значної уваги набувають питання вдосконалення державного регулювання. Це безпосередньо стосується діяльності всіх органів виконавчої влади, до системи яких входить і Державна податкова служба України (далі — ДПС України). А ефективне регулювання будь-якими об'єктами неможливе без фінансового забезпечення та матеріально-технічного постачання. Особливо це стосується сфери оподаткування, що є надзвичайно важливим об'єктом адміністративно-правового регулювання та провідним інструментом державного управління економікою країни й суспільством загалом.

У сучасних умовах проблема удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності органів виконавчої влади, зокрема ДПС України, та забезпечення ефективності їхньої діяльності набуває особливого значення. Водночас, незважаючи на зовнішню простоту та загальнозживаність поняття «адміністративно-правове регулювання», в юридичній науці використовується значна кількість визначень цієї дефініції. Проблемам правового регулювання присвячені праці багатьох вітчизняних та закордонних вчених, таких як: С. Алексєєв, В. Копейчиков, М. Марченко, П. Рабінович, О. Скакун, В. Сорокін, І. Шопіна та ін.

Певним питанням адміністративно-правового регулювання в Україні присвятили увагу: І. Голосніченко, Ю. Козлов, О. Коломєць, А. Комзюк,

Х. Ярмачі, В. Развадовський, зокрема у податковій сфері: О. Бандурка, Ю. Вовк, Г. Нагорняк, Я. Литвиненко та ін.

Проблема наявності численних, часто суперечливих один одному, визначень адміністративно-правового регулювання має не тільки теоретичний, а й практичний характер. Численні вимоги щодо «удосконалення системи адміністративно-правового регулювання фінансового забезпечення та матеріально-технічного постачання» у певній галузі можуть бути реалізовані лише за умови єдиного розуміння і нормотворцем, і правокористувачами, того змісту, який вкладається в це поняття. Проте, незважаючи на важливість цієї проблематики як на теоретичному, так і на практичному рівнях, в юридичній науці вона досліджена недостатньо, що зумовлює актуальність цієї проблеми.

На жаль, ні в чинному законодавстві, ні в юридичній та іншій спеціальній літературі нема єдиного чіткого визначення поняття «адміністративно-правове регулювання фінансового забезпечення та матеріально-технічного постачання ДПС України».

Ретроспективний аналіз розвитку суспільства вказує, що ефективне функціонування ринкової економіки, незважаючи на властиві їй самоорганізацію та саморегулювання, неможливе без державного регулювання соціальних та економічних процесів на рівні суспільства, регіонів і суб'єктів господарювання. Особливо зростає значення державного регулювання в періоди кризи.

Вважаємо, що для кращого розуміння змісту адміністративно-правового регулювання фінансового забезпечення та матеріально-технічного постачання ДПС України необхідно розкрити поняття й сутність деяких категорій, зокрема таких, як: «регулювання», «правове регулювання», «адміністративно-правове регулювання».

Досліджуючи поняття «правове регулювання», варто зазначити, що його складова — термін «регулювання» — походить від латинського слова *regulo* (правило) й означає впорядкування, налагодження, приведення чого-небудь у відповідність до чого-небудь [1, 489].

У загальному значенні термін «регулювання» — це дія за значенням «регулювати», якому надається два визначення: 1) впорядковувати що-небудь, керувати чимось, підкоряючи його відповідним правилам, певній системі; 2) домагатися нормальної роботи машини, установки, механізму тощо, забезпечуючи злагоджену роботу складових частин, деталей [2, 1020–1021].

Поняття «правове регулювання», як зауважує В. Развадовський, є особливою категорією, що очолює специфічний понятійний ряд: «механізм правового регулювання», «правові способи», «правовий режим» тощо [3, 22–23].

У теоретичних джерелах існує велика різноманітність визначення категорії «правове регулювання», зумовлена різноманітністю підходів до праворозуміння. Як слушно зауважує І. Шопіна, кожен з цих підходів має власне обґрунтування, свій понятійно-логічний апарат, а вибір одного з них урешті-решт залежить від дослідника та визначається специфікою та завданнями певного дослідження.

Одним з перших, хто надав визначення поняття «правове регулювання», був російський учений С. Алексєєв, який ототожнював правове регулювання з правовим впливом. Автор зазначав, що правове регулювання є здійснюваний за допомогою системи правових засобів (юридичних норм, право-

відносин, індивідуальних розпоряджень тощо) результативний, нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, охорони, розвитку відповідно до вимог економічного базису, суспільних потреб цього соціального ладу [4, 289].

На думку деяких авторів, під правовим регулюванням слід розуміти частину правового впливу, його особливий порядок, якому притаманна підвищена чіткість нормативної регламентації та котрий здійснюється за допомогою специфічних правових засобів: норм права, правовідносин, актів реалізації права.

Окрім вищевказаного, існує група дослідників, які розглядають правове регулювання як встановлення, закріплення чи упорядкування суспільних відносин у певній сфері.

На думку іншої групи дослідників, категорію «правового регулювання» потрібно розглядати як процес, у результаті якого здійснюється вплив держави на суспільні відносини. Такий підхід, як зауважують деякі автори, є кардинально відмінний від попередніх, у зв'язку з тим, що він зводить правовий вплив до бажаних і можливих, але не обов'язкових наслідків такого регулювання.

Існує група авторів, які обстоюють позицію, відповідно до якої правове регулювання є метод.

На нашу думку, визначення правового регулювання як методу є ототожненням з методом правового регулювання.

Варто також зазначити, що існує підхід, відповідно до якого правове регулювання розглядається як діяльність держави, її органів і посадових осіб, а також уповноважених на те громадських організацій.

У визначенні правового регулювання існує також і телеологічний підхід, відповідно до якого останнє є цілеспрямований текстуальний (інформаційно-цілісний) правовий вплив на суб'єктів права. Тож правове регулювання є різновид руху інформації, носієм якого в



перебігу правового регулювання постає мова як знакова система [5, 7–9].

Крім цього, поширений також і комунікативний підхід, автори якого під правовим регулювання розуміють складний та багатофакторний процес упорядкування інформаційного обміну, що здійснюється учасниками правової комунікації [6, 4–5].

Вищенаведене дає змогу дійти висновку про неоднозначність вирішення питання щодо визначення категорії «правове регулювання», про наявну наукову дискусію в застосуванні зазначених термінів і розумінні їхньої правової природи. Тим паче, що правове регулювання є складна, багатоаспектна категорія: по-перше, це функція державного управління, щодо якої вона є засобом реалізації політики держави, а по-друге, власне правове регулювання можна розглядати як управлінську діяльність, яке має свої методи, способи та форми реалізації.

На нашу думку, правове регулювання є обов'язковою умовою ефективного управління, що залежить від чинних норм права, чим забезпечує однаковість розуміння і застосування правових норм як суб'єктом, так і об'єктом управління.

Справляючи вплив на формування будь-яких суспільних відносин, держава забезпечує їх державне регулювання, котре в юридичній науці розуміють як здійснюваний державою за допомогою всіх юридичних засобів владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони та розвитку, а також на поведінку і свідомість учасників цих відносин шляхом нормативного закріплення їхніх прав і обов'язків, встановлення певних дозволів та заборон, затвердження певних правових актів тощо.

З огляду на зазначене, фінансове забезпечення можна трактувати як системну діяльність, яка має дві складові: 1) основна діяльність, що реалізує його призначення та полягає в мобілізації, накопиченні, перетворенні й роз-

поділі фінансових ресурсів на шляху до їхнього кінцевого споживача з метою досягнення цілей певної організаційної системи (функціональна підсистема); 2) управлінська діяльність, яка покликана гарантувати належну ефективність і результативність фінансового забезпечення (управлінська підсистема).

Своєю чергою, з позиції управлінського підходу здійснення державної політики є саме управлінською діяльністю стосовно суспільства та його ресурсів, що складається з етапів формування й реалізації [8, 63].

Оскільки ж фінансове забезпечення як вид ресурсного забезпечення загалом належне до організаційної функції управління, то воно є невід'ємною частиною будь-якого елемента системи формування та реалізації державної податкової політики й відіграє важливу роль у формуванні та забезпеченні функціонування механізмів прийняття й реалізації політичних рішень. Водночас, фінансове забезпечення ДПС України є необхідним елементом власне реалізації державної податкової політики через її фінансовий механізм як сукупність інструментів управлінського впливу органів публічної влади на суспільство.

Тож, на нашу думку, цілком логічно, порівнюючи процес формування та реалізації державної податкової політики із згаданими вище підсистемами ресурсного забезпечення, зазначити, що керівна та цільова підсистема відповідають етапу формування державної податкової політики, а функціональна — реалізації. При цьому можна виділити дві основні функції фінансового забезпечення державної політики — забезпечувальну та дієву, де перша є функцією, а не підсистемою, та полягає в забезпеченні функціонування механізму прийняття та реалізації політичних рішень (суб'єктів політики), а друга — у застосуванні фінансових ресурсів власне для впливу на об'єкт політики через її фінансовий механізм.



Отже, під державним регулюванням фінансового забезпечення та матеріально-технічного постачання ДПС України потрібно розуміти цілеспрямовану організаторську діяльність органів державної влади, що реалізується за допомогою специфічних, лише їй притаманних організаційно-правових методів, які держава застосовує у зазначеній сфері.

Фінансове забезпечення та матеріально-технічне постачання державне регулювання є процесом цілеспрямованого впливу на суспільні відносини у сфері діяльності ДПС України, що збігаються за своїм призначенням, метою та загальними функціями, але відрізняються кількістю й характером використовуваних засобів і методів, тобто ступенем імперативності впливу на суспільні відносини у цій сфері, які зумовлені специфікою діяльності ДПС України як керованого об'єкта.

Наведене свідчить, що цілком виправдано розглядати державне регулювання як один з елементів адміністративно-правового впливу, оскільки воно завжди має правову форму. Правове регулювання фінансового забезпечення та матеріально-технічного постачання ДПС України є специфічний вплив, який здійснюється правом як особливим нормативним інституційним регулятором. Залежно від галузевої належності норм, за допомогою яких воно здійснюється, визначаються його види. Одним з таких видів правового регулювання є адміністративно-правове, зокрема й адміністративно-правове регулювання фінансового забезпечення та матеріально-технічного постачання ДПС України.

Адміністративно-правове регулювання фінансового забезпечення та матеріально-технічного постачання ДПС України як різновид державного регулювання визначається як механізм імперативно-нормативного упорядкування організації та діяльності суб'єктів управління й формування стійкого правового порядку їх функціонування.

Система державного регулювання здійснює, з одного боку, розробку та встановлення певних правил, дотримання яких є обов'язковим для всіх суб'єктів, а з іншого — відповідальність цих суб'єктів за дотримання встановлених правил. Основним призначенням та проявами цього механізму є тривалість циклу послідовно вчинюваних дій, спонукання суб'єктів фінансового забезпечення та матеріально-технічного постачання ДПС України здійснювати свої права й виконувати обов'язки в межах встановлених завдань.

Зрозуміло, що державне регулювання фінансового забезпечення та матеріально-технічного постачання ДПС України перебуває під прямим впливом процесів, які відбуваються в суспільстві, й насамперед у галузі податкової системи, що неминуче позначається на змісті адміністративного права та характері адміністративно-правового регулювання.

Необхідність у визначенні змісту поняття та сутності категорії «регулювання» зумовлена природою адміністративного права, що є регулятором саме управлінських відносин у сфері діяльності ДПС України. Правове регулювання є основою для формування структури системи, що регулює взаємодію її компонентів. Тож правове регулювання вважають однією з фундаментальних категорій науки адміністративного права.

Адміністративно-правове регулювання є дуже складне, комплексне й багатогранне явище і водночас процес.

На основі аналізу значної кількості наукових, нормативних і публіцистичних джерел, пропонуємо сформулювати власне бачення адміністративно-правового регулювання фінансового забезпечення та матеріально-технічного постачання ДПС України, під яким ми пропонуємо розуміти сукупність організаційно-правових засобів і методів, за допомогою яких забезпечуються функціонування та розвиток діяльності ДПС України у сфері забезпечення



реалізації єдиної державної податкової політики, а також державної політики у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів, здійснення міжгалузеві координатії в цій сфері.

Беручи до уваги викладене вище можна дійти таких висновків:

1. Під державним регулюванням фінансового забезпечення та матеріально-технічного постачання ДПС України потрібно розуміти цілеспрямовану організуючу діяльність органів державної влади, що реалізується за допомогою спеціфичних, лише їй притаманних організатійно-правових методів, які держава застосовує в зазначеній сфері.

Тож фінансове забезпечення та матеріально-технічне постачання державне регулювання є процесом цілеспрямованого впливу на суспільні відносини у сфері діяльності ДПС України, що збігаються за своїм призначенням, метою та загальними функціями, але відрізняються кількістю й характером використовуваних засобів і методів, тобто ступенем імперативності впливу на суспільні відносини в цій сфері, що зумовлені саме специфікою діяльності ДПС України як керованого об'єкта.

2. На основі аналізу значної кількості наукових, нормативних і публіцистичних джерел, пропонуємо сформулювати власне бачення адміністративно-правового регулювання фінансового забезпечення та матеріально-технічного постачання ДПС України, під яким ми пропонуємо розуміти сукупність організатійно-правових засобів і методів, за допомогою яких забезпечуються функціонування та розвиток діяльності ДПС України у сфері забезпечення реалізації єдиної державної податкової політики, а також державної політики в сфері контролю за виробництвом і обігом спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів, здійснення міжгалузеві координатії в цій сфері.

Адміністративно-правове регулювання фінансового забезпечення та матеріально-технічного постачання ДПС України є складна система взаємопов'язаних елементів, які представлені суб'єктами адміністративно-правового регулювання, об'єктом адміністративно-правового регулювання, відносинами, заходами адміністративно-правового і організатійного характеру. ♦

Список використаних джерел

1. Скакун О. Ф. *Теорія держави і права* : [підруч.] / О. Ф. Скакун [пер. з рос.]. — Х. : Консум, 2008. — 656 с.
2. *Великий тлумачний словник сучасної української мови* : [словник] / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. — К. : Ірпінь: Перун, 2003. — 1440 с.
3. *Развадовський В. Й. Адміністративно-правове регулювання правовідносин у транспортній сфері України* : [монографія] / В. Й. Развадовський. — Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. — 284 с.
4. *Алексеев С. С. Общая теория права* : [учебн. пос.]. — [В 2 т.] / С. С. Алексеев. — М. : Юрид. лит., 1982. — Т. 2. — 360 с.
5. *Черданцев А. Ф. Логико-языковые феномены в праве, юридической науке и практике* [текст] / А. Ф. Черданцев. — Екатеринбург : Наука, 1993. — 192 с.
6. *Поляков А. В. Петербургская школа философии права и задачи современного правоведения* / А. В. Поляков // *Правоведение*. — 2000. — № 2. — С. 4–5.
7. *Ільєва Н. В. Нотаріальна діяльність як об'єкт адміністративно-правового регулювання* [текст] : [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу : www.nbuv.gov.ua/.PB-3_20.
8. *Тертичка В. В. Механізм формування і здійснення державної політики* / В. В. Тертичка [Електронний ресурс] // *Вісн. держ. служби України*. — 2004. — № 4. — Режим доступу до ресурсу: http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?jsessionid=3863AA9A63F8228505A3005F9893F2BE?art_id=37716.

Надійшла до редакції 19.09.2012 року