

6. *Фінанси (теоретичні основи): Підруч. / М.В. Грідчина, В.Б. Заходжай, Л.Л. Осипчук та ін.; Під кер. і за наук. ред. М.В. Грідчиної, В.Б. Заходжоя. – К., 2002. – 280 с.*

7. *Податковий кодекс України. -К.:ДП «ІВЦ ДПА України», 2010. – 336с.*

Дозорець П.М. Форми контрольно-наглядової діяльності органів державної податкової служби у сфері обігу подакцизних товарів

У статті визначено форми податкового контролю, які застосовуються органами державної податкової служби у практичній діяльності, пов'язаній з обігом подакцизних товарів; розкрито проблеми, які виникають при здійсненні податкового контролю у сфері обігу подакцизних товарів та запропоновано шляхи їх вирішення.

Ключові слова: форми, способи, контрольно-наглядова діяльність, органи державної податкової служби, податкова перевірка, облік.

Дозорець П.М. Формы контрольно-надзорной деятельности органов государственной налоговой службы в сфере оборота подакцизных товаров

В статье определены формы налогового контроля, которые применяются органами государственной налоговой службы в практической деятельности, связанной с оборотом подакцизных товаров; раскрыты проблемы, возникающие при осуществлении налогового контроля в сфере оборота подакцизных товаров и предложены пути их решения.

Ключевые слова: формы, способы, контрольно-надзорная деятельность, органы государственной налоговой службы, налоговая проверка, учет.

Dozorets P.M. Forms of control-oversight of the state tax service in the sphere of circulation of excisable goods

The article outlines the forms of tax control, which are used by the state tax service in the practices associated with the trafficking of excisable goods, disclosed the problems arising in the implementation of the tax control the circulation of excisable goods and ways of their solution.

Keywords: forms, methods, compliance and enforcement, state tax authorities, tax audit, accounting.

Ковбас І.В., Друцул Т.І.

**ЗАВДАННЯ ТА ФУНКЦІЇ, ЯК НЕОБХІДНІ
СКЛАДОВІ АДМІНІСТРАТИВНО-
ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ
АДМІНІСТРАЦІЇ**

УДК 342.92

Постановка проблеми. Процес становлення України, як правової держави, супроводжується повномасштабною рефор-

мою, яка спрямована на розвиток демократичних засад у формуванні й діяльності інститутів державної влади та місцевого самоврядування. Одночасно має бути вирішене питання підвищення ефективності та економічності функціонування системи органів публічної адміністрації шляхом забезпечення максимальної відповідності структури, форм, методів і впливу публічної адміністрації цілям і вимогам різних сфер суспільного життя, котрі інтенсивно розвиваються і наповнюються новим змістом.

Аналіз сучасного стану теоретичної та практичної розробки питання статусу органів публічної адміністрації, як складової частини державного апарату України, дає змогу виявити деякі проблемні моменти, які необхідно розглянути і запропонувати шляхи їх вирішення. Зокрема, йдеться про збереження впливу традиційних підходів і методів у теоретичному аналізі феномену виконавчої влади, існування прогалин та суперечностей у правовому регулюванні питань, пов'язаних із діяльністю органів публічної адміністрації в Україні. За даних умов першочергового значення набувають дослідження чинного законодавства, що закріплює завдання та функції органів публічної адміністрації, тобто характер взаємозв'язків із іншими органами (як «по вертикалі», так і «по горизонталі»), місце у ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядком вирішення установчих і кадрових питань [1, с.30-32].

Ступінь наукової розробки проблеми. Не зважаючи на значну кількість публікацій у окресленій сфері, проблема визначення та законодавчого закріплення завдань та функцій органів публічної адміністрації залишається комплексно недослідженою та зумовлює існування труднощів для повноцінного функціонування системи органів публічної адміністрації, як складового елементу державної влади. Дослідження питання завдань та функцій органів публічної адміністрації зустрічаємо у працях вітчизняних та зарубіжних вчених, зокрема: В.Б. Авер'янова, В.Ф. Погорілка, Б.М. Лазарева, В.В. Цветкова, Л.П. Волкова, К.С. Бельского, Д.Н. Бахраха, І.Л. Бачило та інших.

Актуальність теми зумовлена триваючим процесом становлення та розвитку органів публічної адміністрації в Україні, основною метою діяльності яких є надання якісних публічних послуг та забезпечення реалізації права та свобод людини і громадянина.

Мета статті є теоретичний аналіз завдань та функцій органів публічної адміністрації, вивчення законодавчої бази, що закріплює завдання та функції органів публічної адміністрації, виділення прогалін у законодавстві, а також визначення особливостей їх усунення.

Виклад основного матеріалу. Відсутністю єдиних підходів стосовно розуміння поняття «функція», пояснюється багатозначністю цього терміна, який в одних випадках може вживатися для характеристики належного в діяльності будь-якого соціального явища (його ролі, призначення, цілей, завдань, властивостей), а в інших же – для визначення сущого, тобто самої реальної діяльності (її напрямів, видів, форм, методів здійснення тощо) [2, с.60]. Тож не дивно, що такі категорії, як функції держави, функції органу держави, які хоч і відображають різні аспекти одного й того ж явища – держави, проте є неоднозначними поняттями, про що не раз наголошувалось у науковій літературі [3, с.23]. А тому навряд чи можна погодитися з пропозиціями прийняти єдине поняття функції, яке рівною мірою відносилось б до держави в цілому й до будь-якого її органу, і виходячи з нього здійснити систематизацію функцій [4, с.172].

Слово «функція» – від латинського «function», що в перекладі українською мовою означає виконання, коло діяльності, призначення, обов'язок тощо [5, с.389]. Тлумачний словник сучасної української мови визначає функцію, як явище, що залежить від іншого явища, є формою його виявлення та змінюється відповідно до його змін; як роботу кого-, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось [6, с.135].

Функції органів влади різноманітні, порядок їх виникнення та зміни залежить від послідовності завдань, котрі постають перед суспільством в ході його еволюції та цілей, які воно переслі-

дує. Завдання – це те, що потребує виконання, а функція – вид діяльності, направлений на таке виконання. Іншими словами, завдання та функції являються взаємопов'язаними. В окремі історичні періоди пріоритетними стають завдання та цілі держави, а як наслідок і різноманітні її функції. Виконання будь-яких задач веде до виключення одних функцій та появи нових [7, с.100].

С. Алексєєв вважає за можливе розрізнати три основні функції як регулятора суспільних відносин: *по-перше*, відтворення даної соціальної системи; *по-друге*, ствердження в житті суспільства нормативних засад; *по-третє*, регулятивний вплив на суспільні відносини [8, с.315]. Л. Спірідонов також виділяє три основні функції державних органів, а саме: закріплення умов вільної діяльності людини в сфері сім'ї, побуту, культури, охорони життя, честі, недоторканності особи; закріплення економічних засад вільної діяльності особи, відносин власності, виробництва, розподілу, обміну та споживання матеріальних благ; забезпечення участі особи у справах суспільства, опосередкування політичної свободи, відносин боротьби за владу [9, с.104].

В юридичній і політологічній вітчизняній і зарубіжній науковій літературі існують й інші класифікації функцій, щоправда, без чіткого визначення критеріїв. Зокрема російський вчений-політолог І.М. Гомеров у своїй праці «Держава і державна влада: передумова, особливості, структура» вважає, що суб'єкти державної влади здійснюють такі внутрішні і зовнішні функції:

1) акумулюють, узгоджують, інтегрують, представляють, виражають і захищають особисті, соціально-групові, класові, етнічні, загальнодержавні (загальнонаціональні), загальнолюдські інтереси громадян або підданих в економічній, соціальній, політичній і культурних сферах, як у середині, так і за межами держави, забезпечують створення необхідних умов для їхньої реалізації;

2) регулятивні, або організаційно-управлінські функції – функції організації, упорядкування, координації, узгодження, регулювання загальних справ, загальної діяльності і відносин всіх

членів даної держави у всіх її підсистемах], включаючи організації, органи, установи державної влади;

3) мобілізаційні функції – функції мобілізації необхідних ресурсів як в державі, так і за її межами, зокрема функцію збирання податків, формування і виконання загального бюджету, використання інших матеріальних, людських, інформаційних ресурсів, функцію виготовлення грошових знаків;

4) функції забезпечення об'єднання, інтеграції всіх громадян даної держави, її цілісності, суверенності, автономності, самостійності, незалежності, відокремлення від інших територіальних або будь-яких спільностей, об'єднань, організацій і стабільності, усталеності, збереження;

5) функції забезпечення стійкого розвитку, незворотнього, закономірного, керованого оновлення даної держави в цілому і всіх її підсистем [10, с.134].

Зазначені державно-владні функції в цілому заслуговують на увагу і в контексті розгляду питання що стосується завдань та функцій органів публічної адміністрації.

Органи публічної адміністрації є специфічними державними утвореннями, котрі виконують встановлені законом завдання через наявну систему функцій. На думку І. Бачило, функцію органу публічної адміністрації можна визначити як комплекс взаємопов'язаних, визначених у статуті органу і заснованих на безперервному об'ємі інформацією організаційно-правових впливів органу, його структурних підрозділів, службовців, які забезпечують об'єкти управління політичною, економічною, плановою, методичною орієнтацією, матеріальними, технічними, трудовими та іншими ресурсами, які в кінцевому результаті організовують досягнення мети, яка стоїть перед системою управління [3, с.40]. Регулювання суспільних відносин з використання потенціалу виконавчої влади змінила уявлення про її природу настільки, що елементарне виконання законів не розкриває її призначення. Виконуючи норми законів органи виконавчої влади втілюють в життя функції по цілісному управлінню різними сферами суспільного та державного життя [11, с.11]. Бельський К. С. вважає,

що функції мають цільове призначення у діяльності органів публічної адміністрації та характеризується певною самостійністю, однорідністю та повторюваністю [12, с. 4].

Автори підтримують думку цього вченого, оскільки кожний орган публічної адміністрації виконую властиві лише йому функції, але водночас і взаємодіє з іншими органами державної влади, що забезпечує ефективне функціонування держави. Кожний орган публічної адміністрації виконує згідно з покладеними на нього завданнями певну частку функцій держави.

Наявність даних функцій визначається особливим масштабом діяльності органів публічної адміністрації [13, с.8]. Жодна інша гілка влади таким масштабом діяльності не наділена. Тому перед державою стоїть завдання розподілити функції між органами публічної адміністрації таким чином, щоб відбувався раціональний розподіл функцій держави між центральними органами публічної адміністрації та органами публічної адміністрації. Виходячи із вищевикладеного важко не погодитися із думкою Чіркина В.Е. про те, що органи публічної адміністрації виконують три внутрішні функції держави – економічну, політичну та соціальну [14, с.201], тобто здійснюють діяльність у основних сферах суспільного життя – економічній, політичній та соціальній.

Голосніченко Д.І. наголошує на тому, що органи публічної адміністрації за допомогою розгалуженої системи уповноважених на те органів та їх посадових осіб, а також інших суб'єктів правовідносин, здійснюють функції управлінського характеру спрямовані на досягнення мети, заявленої в Конституції і законодавстві України та надання адміністративних послуг громадянам й іншим суб'єктам правовідносин для реалізації ними своїх прав і свобод. [15, с.38], при цьому функції управління слід розуміти як зовнішній прояв властивостей органів публічної адміністрації, який характеризується самостійністю, здійснюється специфічними методами (в залежності від сфери суспільних відносин) з метою досягнення певних результатів.

Виконуючи свої функції органи публічної адміністрації тим самим вирішують завдання по забезпеченню управління суспіль-

ством, а їх діяльність набирає практичного характеру в ході виконання норм законодавчих актів.

В оновленому адміністративному праві вирізняють такі нові функції органів публічної адміністрації, як: *правозабезпечувальна* (спрямовано на забезпечення реалізації прав і свобод людини) та *правозахисна* (захист порушених прав) [16, с.95].

Що стосується законодавчого закріплення завдань та функцій органів публічної адміністрації, то з метою підвищення ефективності функціонування органів публічної адміністрації, забезпечення належної реалізації права та свобод людини і громадянина, посилення провідної ролі міністрів як головних суб'єктів розробки та реалізації державної політики у відповідних галузях і сферах діяльності, поетапного впровадження адміністративної реформи Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року N 3166-VI закріплено завдання та функції органів публічної адміністрації шляхом внесення цілого ряду змін до системи центральних органів виконавчої влади та визначено організацію, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України, а також їх поділ на: служби, агентства, інспекції [17].

Тобто, вказаним Законом запроваджено низку нових видів органів виконавчої влади центрального рівня, раніше невідомих вітчизняній державотворчій практиці. Міністерство було та залишається головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Президентом України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України, в забезпеченні впровадження державної політики у визначеній сфері діяльності. Основними завданнями міністерства є: по-перше, забезпечення нормативно-правового регулювання; по-друге, визначення пріоритетних напрямів розвитку; по-третє, інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики; по-четверте, узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установлено-

му порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентів України та Кабінету Міністрів України; забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні; по-п'яте, здійснення інших завдань, визначених законами України та покладених на нього актами Президента України [17].

Віднесення того чи іншого органу публічної влади до служби, агентства чи інспекції залежить перш за все від функції, що вони виконують, зокрема:

- у разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як *служба*;

- у разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, центральний орган виконавчої влади утворюється як *агентство*;

- у разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється як *інспекція* [17].

Виходячи із змісту закону основними завданнями центральних органів виконавчої влади є: надання адміністративних послуг; здійснення державного нагляду (контролю); управління об'єктами державної власності; внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність; здійснення інших завдань, визначених законами України та покладених на них Президентом України.

Особливе місце в системі органів публічної адміністрації відведено Антимонопольному комітет України, Фонду державного майна України, Державному комітету телебачення і радіомовлення України – центральним органам виконавчої влади зі спеціаль-

ним статусом. Спеціальним статусом вони наділені у зв'язку із тим, що виконують визначені законодавством України специфічні завдання та функції [18, с.226], не притаманні службам, агентствам чи інспекціям. Інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом можуть бути утворені Президентом України [17].

Здійснюючи аналіз вказаного закону, автори доходять висновку, що той чи інший орган публічної адміністрації утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики. Функції, що виконує той чи інший орган публічної адміністрації вказує головний напрям його діяльності, шлях до загальної мети. Для вирішення конкретних завдань, що постають на цьому шляху, за органом юридично закріплюються певні потенційні можливості, які окреслюються у праві через вид і міру можливої й належної владної поведінки (повноваження), сферу її застосування (предметну підвідомчість) та територію дії (територіальну підвідомчість). При цьому основні напрямки діяльності державних органів є похідними від головних функцій держави, або, іншими словами, функції держави розподіляються між усіма органами публічної адміністрації в залежності від місця кожного з них у державному механізмі.

Запровадження інспекцій, агенцій та служб на рівні центральних органів виконавчої влади та ліквідація державних комітетів, низки центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом внесли значні зміни не тільки в організацію виконавчої влади в Україні, тобто статичну складову апарату державного управління. Значні зміни відбулися і в динаміці, тобто порядку взаємодії органів виконавчої влади з різноманітними суб'єктами правовідносин.

Отже, функції органів публічної адміністрації впливають із завдання, що закріплюються в нормативно-правових актах та становлять собою встановлений законодавством України взаємопов'язаних комплекс дій посадових осіб органів публічної адміністрації, метою яких є належне забезпечення реалізації конституційний прав та свобод людини і громадянина шляхом якісного

надання адміністративних послуг, управління об'єктами державної власності та контрольно-наглядової діяльності за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами.

Про те, не узгодженим залишається питання відсутності конституційного закріплення загальних засад правового статусу центральних органів виконавчої влади, що породжує не тільки наукові, доктринальні дискусії, а й викликає неоднозначне тлумачення та застосування норм нещодавно прийнятого спеціального закону про центральні органи виконавчої влади.

Висновки. В умовах сучасного державотворення необхідно вносити зміни до чинного законодавства України, норми якого закріплюють адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади шляхом закріплення за кожним органом публічної адміністрації конкретних завдання та функції, що відповідають потребам суспільства на даному етапі розвитку.

Цей процес слід здійснити в єдності з перетвореннями у всіх сферах, спираючись на системний підхід, що враховує причинно-наслідкові зв'язки та бере до уваги сучасні потреби суспільства. При цьому, необхідно: по-перше, переглянути зміст та обсяг здійснюваних публічною адміністрацією функцій, визначити окремі функції або їх складові, що можуть виконуватися в порядку делегування повноважень юридичними особами приватного права; по-друге, внести зміни до Конституції України та нормативно-правових актів, що закріплюють статус органів виконавчої влади, а також привести норми підзаконних актів у відповідність до Конституції; по-третє, упорядкувати функції, що виконують органами публічної адміністрації та створити реєстр відповідних функцій; по-четверте, встановити чіткий порядок взаємодії між органами публічної адміністрації різного рівня при виконання покладених на них завдань та функцій, урегулювати питання розподілу та співвідношення функцій органів виконавчої влади місцевого та центрального рівнів, визначити на рівні державної концепції порядку поступового перерозподілу та деконцентрації повноважень органів виконавчої влади центрального рівня;

по-п'яте, створити спеціальний орган, який б здійснював контроль за якістю за діяльність органів публічної адміністрації.

1. Авер'нов В. Організація виконавчої влади: необхідність усунення внутрішніх суперечностей / *Право України*. – 2009. – №5 – С. 30-35.
2. Корнієнко М. Функції Рад як наукова категорія // *Радянське право*. – 1990. – № 4. – С. 60-63.
3. Бачило И.Л. *Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации)*. – М.: Юрид. лит., 1976. – 200 с.
4. Курашвили Б.П. *Очерк теории государственного управления*. – М.: Наука, 1987. – 295с.
5. Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. *Основы менеджмента: Пер. с англ.* – М.: Дело, 1999. – 800 с.
6. Великий тлумачний словник сучасної української мови. – К.: Ірпінь, 2003. – 1440 с.
7. Морозова Л.А. *Функции Российского государства на современном этапе // Государство и право*. 1993. № 6. С. 100.
8. Алексеев С.С. *Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования / Алексеев С.С.* – М.: Статут, 1999. – 712с.
9. Спиридонов Л.И. *Теория государства и права / Спиридонов Л.И.* – М.: Проспект, 1999. – 304 с.
10. *Органи державної влади України / За ред. В.Ф. Погорілка: Монографія*. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2002. – 592с.
11. Волкова Л.П. *Установление предметов ведения и разграничения полномочий в системе исполнительной власти // Административное право и процесс*. №1. – 2009, С.10-12.
12. Бельский К.С. *О функциях исполнительной власти // Государство и право*. – 1997. – № 3. – С. 14-20.
13. Бахрах Д.Н. *Административное право России*. – М.: НОРМА, 2000. – С. 8-9.
14. Чиркин В.Е. *Современное государство*. М., 2001. С. 201- 205.
15. Голосніченко Д.І. *Теорія повноважень: вітчизняний і зарубіжний досвід їх формування. Монографія*. – К.: Видавець Г.А.М.– 2009, С. 38-39.
16. Сокіл М. *Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів виконавчої влади // Підприємство, господарство і право*. №6. – 2008, С. 95-98.
17. *Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року N 3166-VI // Офіційний вісник України – 2011. – № 27, стор. 20, стаття 1123.*

18. *Стеценко С. Г. Адміністративне право України: Навчальний посібник. – К.: Атіка, 2008. – 624 с.*

19. *Радько Т. Методологические вопросы познания функций права / Радько Т. – Волгоград: Высш. следственная шк. МВД СССР, 1974. – 151 с.*

Ковбас І.В., Друцул Т.І. Завдання та функції, як необхідні складові адміністративно-правового статусу органів публічної адміністрації.

Статтю присвячено правовому аналізу системи органів публічної адміністрації. Авторами розкрито сутність та зміст понять «завдання» та «функції органів публічної адміністрації», а також основна увага приділена реформуванню системи органів публічної адміністрації.

Ключові слова: адміністративна реформа, завдання, функції органів публічної адміністрації.

Ковбас И.В., Друцул Т.И. Задачи и функции, как необходимые составляющие административно- правового статуса органов публичной администрации.

Статья посвящена правовому анализу системы органов публичной администрации. Авторами раскрыта сущность и содержание понятий «задача» и «функции органов публичной администрации», а также основное внимание уделено реформированию системы органов публичной администрации.

Ключевые слова: административная реформа, задачи, функции органов публичной администрации.

Kovbas I.V., Drutsul T.I. Tasks and functions as necessary components of administrative and legal status of public administration.

The article is devoted to the legal analysis of the system of public administration. The authors developed the essence and meaning of «objective» and «functions of public administration» and focused on the reform of public administration.

Keywords: administrative reform, tasks, functions of public administration.

Луцький І. М.

ХРИСТИЯНСЬКІ ЗАСАДИ У ЗАКОНОДАВЧОМУ РЕГУЛЮВАННІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОСОБИ

УДК 340.12

Постановка проблеми. Проблема законодавчого закріплення християнських засад у різних сферах правового регулювання неодноразово була предметом дослідження серед представників загальної теорії права і держави, конституційного права, філософії права тощо.