

2010. – С. 204–209; *Марченко В. Б.* Адміністративно-правове регулювання у сфері справляння податків: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. універс. держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2007. – 21 с.

³ Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2005. – 1728 с. – С. 12–13.

⁴ Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: Укр. енцикл., 1998. – Т. 1: А-Г. – 672 с – С. 59.

⁵ *Селіванов А.* Адміністрування податків: нові проблеми в адміністративному та фінансовому праві України / А. Селіванов // *Право України.* – 2002. – № 2. – С. 34–38.

⁶ Там само.

⁷ *Ластовецький А.* Організаційно-правові засади адміністрування податків // *Право України.* – 2003. – № 11. – С. 37–40.

⁸ Про порядок погашення зобов’язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами : закон України: від 21 грудня 2000 р. № 2181 // *Відомості Верховної Ради.* – 2001. – № 10. – Ст. 44.

⁹ *Позняков С. П.* Адміністративно-правовий режим детінізації відносин у сфері погашення податкового боргу: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. акад. держ. податк. служби України / С. П. Позняков. – Ірпінь, 2007. – 21 с.

¹⁰ *Проценко Т. О.* Правове регулювання адміністрування податків і митних платежів: дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Інститут законодавства Верховної Ради України / Т. О. Проценко. – К., 2008. – 386 с. – С. 28–29.

¹¹ *Попова В. В.* Особливості вдосконалення податкової політики України в контексті євроінтеграції: аналіз теоретичних підходів [Електронний ресурс] / В. В. Попова // *Державне управління: теорія і практика.* – 2007. – № 2. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej6/txts/07pvvatp.htm>

¹² *Марченко В. Б.* Поняття та зміст відносин щодо справляння податків (обов’язкових платежів) // *Часопис Київського університету права.* – 2010. – № 2. – С. 138–142.

Резюме

У статті досліджено застосування терміна «адміністрування податків, зборів (обов’язкових платежів)» у Податковому кодексі України. Проаналізовано зміст однойменного розділу 2 Кодексу, а також точки зору різних авторів щодо змісту поняття адміністрування податків. Зроблено висновок про невідповідність змісту зазначеного розділу застосованому для його назви терміну.

Ключові слова: адміністрування податків, справляння податків, податкові органи, контролюючі органи, податковий кодекс.

Резюме

В статье исследуется применение термина «администрирование налогов, сборов (обязательных платежей)» в Налоговом кодексе Украины. Анализируются содержание одноименного раздела 2 Кодекса, а также точки зрения разных авторов относительно содержания понятия администрирования налогов. Делается вывод о не точном соответствии содержания этого раздела примененному для его названия термину.

Ключевые слова: администрирование налогов, взимание налогов, налоговые органы, контролирующие органы, налоговый кодекс.

Summary

Application of term of «administration of taxes, fees (mandatory payments)» in the Tax code of Ukraine is probed in the article. To that end contents of the same name section 2 of Codes is analysed and also points of view of different authors in relation to contents of concept of administration of taxes. Drawn a conclusion about inexact accordance between contents of the noted section and term applied for his name.

Key words: administration of taxes, levy of taxes, tax authorities, supervisory authorities, tax code.

Отримано 3.09.2010

Т. П. МІНКА

Тетяна Павлівна Мінка, докторант Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ОНТОЛОГІЧНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Для адміністративного права як фундаментальної галузі права характерним є свій правовий режим, який забезпечує не лише функціонування галузей та інститутів адміністративного права, а й багатьох інститутів інших галузей – права власності, підприємницького права та ін. На жаль, наукою адміністративного права правовий режим цієї галузі права досліджено недостатньо.

Метою статті є з'ясування змісту правового режиму адміністративного права, його особливостей. Завданням статті є на основі аналізу наукових праць таких вчених, як С. С. Алексєєв, В. Б. Авер'янов, А. В. Басов, Ю. П. Битяк, С. О. Кузнiченко, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, С. В. Кiвалов, Є. В. Курiнний, В. В. Конопльов, Л. Л. Попов, С. О. Магда, С. С. Маїлян, В. Б. Рушайло, А. С. Спаський, Ю. А. Тiхомiров, О. П. Угровецький, Н. Г. Янгол та ін. з'ясувати сутність правового режиму адміністративного права.

У межах галузі визначається правовий режим, який регламентує правове становище суб'єктів адміністративного права, встановлюючи законні способи реалізації ними прав і виконання юридичних обов'язків. Підгалузі та інститути адміністративного права зосереджують у собі головні ознаки загального для адміністративного права правового режиму та, водночас, виявляють особливості, які ідентифікують їх у системі права.

Елементами галузевого правового режиму є мета, предмет та метод правового регулювання. Тому, для з'ясування особливостей правового режиму в адміністративному праві слід встановити особливості мети правового регулювання та виявити специфіку адміністративно-правових відносин і юридичних способів впливу на них.

Встановлення правового режиму адміністративного права зумовлено наступними моментами:

1) умовами встановлення режиму (чому він виник? у чому полягає необхідність встановлення саме такого порядку регулювання адміністративно-правових відносин?), адже без відповідних умов галузевий режим виникнути не може;

2) метою встановлення режиму, оскільки без визначеної мети немає сенсу регулювати ті чи інші відносини.

Право – це зумовлена природою людини і суспільства система регулювання суспільних відносин, якій притаманні нормативність, формальна визначеність в офіційних джерелах і забезпеченість можливістю державного примусу. Таке визначення поняття права відображає значення людини для права та права для людини. Право функціонує в інтересах людини, а людина через відповідні інститути бере участь у створенні та функціонуванні права. Окрім того, треба зауважити, що право має складний характер і є складовою частиною, елементом різних систем (суспільна система, політична система, система соціальних норм тощо). *Сутність права* полягає в його здатності бути регулятором суспільних відносин, упорядкуванні взаємовідносин між людьми та організаціями, які вони створюють. Право – один із головних засобів створення організованості й порядку в суспільстві. Адміністративне право є складовою системи права України і в цілому повинно відображати сутність права як регулятора суспільних відносин. Право – складна соціальна система. Кожен сегмент права (галузь, правовий інститут) відповідає за впорядкування своєї групи суспільних відносин. Тому цілком природно, що сутність конкретної підсистеми права буде видозмінюватись.

Адміністративне право є однією з найбільш об'ємних, мобільних, нестабільних і складних юридичних галузей. Відносини, що складають предмет адміністративного права, характеризуються значним динамізмом і нестабільністю правової регламентації. Обслуговуючи різноманітні соціальні процеси, окремі групи цих відносин з часом втрачають свою актуальність та суспільне призначення. Вони можуть відмирати поступово або відразу, залежно від причин, що лежать в основі цих явищ. Так, наприклад, канули у небуття адміністративно-правові відносини народного й партійного контролю, майже не застосовуються норми ст. 157 КУАП, які регламентують деліктні відносини, пов'язані зі скоєнням дрібної спекуляції тощо¹.

Адміністративне право, – зазначає В. Б. Авер'янов, – це класичний зразок фундаментальної (профілюючої) галузі так званого публічного права. Публічність адміністративного права означає, що воно регулює відносини, що забезпечують загальні, сукупні або, інакше кажучи, публічні інтереси в суспільстві². За допомогою правового режиму адміністративного права забезпечується реалізація публічного інтересу в управлінні.

У відносинах адміністративного права публічні потреби та інтереси домінують над інтересами індивідуального суб'єкта, і нічого дискримінаційного тут немає. Якщо громадянин є законослухняним і його відносини з владою відбуваються у звичайному управлінському режимі, то він, реалізуючи власні потреби, обов'язково з повагою і відповідальністю буде ставитись до потреб та інтересів інших членів суспільства³.

Слід погодитися з Є. В. Курiнним, «що сутність суспільного призначення адміністративного права України має бути доповнена трьома важливими моментами і трансформована в його стратегічну мету, зміст якої полягає в забезпеченні захисту прав і свобод людини, сприянні особі у виконанні обов'язків перед суспільством під час реалізації публічних інтересів у межах владно-управлінської діяльності⁴.

Для правильного розуміння сутності мети правового режиму адміністративного права слід з'ясувати зміст поняття «публічний інтерес».

Що ж таке публічний інтерес (публічні інтереси)? У строгому значенні слова це загальні інтереси, свого роду усередненні особисті, групові інтереси. З іншого боку, це громадські інтереси, без задоволення яких неможливо, з одного боку, реалізувати приватні інтереси, з іншої – забезпечити цілісність, стійкість і нормальний розвиток організацій, держав, націй, а в цілому й суспільства.

Публічні інтереси – офіційно визнані інтереси, що мають підтримку держави і правовий захист. Отже, публічний інтерес – це визнаний державою і забезпечений правом інтерес соціальної спільноти, задоволення якого служить умовою і гарантією її існування і розвитку⁵. Визнання публічності інтересу здійснюється шляхом його правового (юридичного) забезпечення (фіксації в нормах і встановлення механізму реалізації). Що саме державна влада визначає як публічний інтерес, залежить від рівня правової культури та правосвідомості.

мості суб'єктів правотворчості. І те, у чому влада бачить загальне благо, може насправді і різнитися з інтересами значної частини населення.

Отже, першою складовою правового режиму адміністративного права є реалізація публічного інтересу. Але в якій сфері: Державного управління, державного регулювання, владно-управлінської діяльності, публічного управління чи публічного адміністрування? Навіть на рівні співвідношення понять «управління», «регулювання» й «адміністрація», а також «державне» і «публічне» видно їх принципову відмінність. В умовах трансформації адміністративного права немає розуміння сутності понять «державне управління», «державне регулювання», «публічне управління», «публічне адміністрування».

У сучасних умовах йдеться не про заміну термінів, а про принципово відмінне ідеологічне та змістове наповнення теорій державного управління та публічної адміністрації. На думку проф. В. Б. Авер'янова, управління з боку держави, яке було домінуючим в усіх сферах за радянських часів, тепер не є настільки визначальним. З огляду на це ним пропонується виділення нового суб'єкта – «публічної адміністрації» у вигляді органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування⁶.

Сучасне розуміння демократичної держави полягає в тому, що не громадяни служать державі, а вона є організацією на службі суспільства. Це означає, що держава не управляє громадянами, а надає їм управлінські послуги, тобто визначає різноманітні дії, спрямовані на створення умов для реалізації громадянами своїх прав та свобод. Отже, сучасне правова система, як зазначає О. В. Кузьменко, тяжіє до узагальненого терміну, який би охоплював зміст, характер та особливості діяльності публічної адміністрації. У класичній юридичній науці використовується термін «адміністрування», під яким розуміється провидіння, організування, виконання, розпоряджання та контролювання. У межах публічного адміністрування змінюються пріоритети цілей та завдань, постійно удосконалюється технічна система, домінуюча роль покладається на досягнення цілі⁷.

Змістом публічного адміністрування є регламентована законами та підзаконними правовими актами діяльність органів публічної адміністрації, спрямована на здійснення законів та інших правових актів шляхом прийняття адміністративних рішень, надання адміністративних послуг.

З цього виникає питання, а яка різниця між поняттями «публічне управління» та «публічне адміністрування»? На нашу думку, публічне адміністрування є більш широким поняттям, яке включає в себе не тільки суто управлінські відносини, що виникають всередині системи органів публічної адміністрації, але й відносини, що пов'язані з наданням адміністративних послуг, здійсненням адміністративного судочинства. Тому публічне адміністрування слід вважати більш широким поняттям, ніж публічне управління.

Тому ми пропонуємо власне визначення поняття **публічне адміністрування**, як визначену публічними (суспільними) потребами діяльність органів державної влади, зокрема органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також інших суб'єктів, у разі делегування їм публічних повноважень, спрямовану на виконання владних повноважень публічного змісту (управління, надання адміністративних послуг, застосування адміністративних стягнень).

Виходячи з вищезазначеного, ми можемо зробити висновок, що метою правового режиму адміністративного права є забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, інтересів суспільства та держави у сфері публічного адміністрування.

Як відомо, предмет будь-якої галузі права складають відносини, що регулюються цією галуззю.

Варто погодитися з позицією В. К. Колпакова, що предмет сучасного адміністративного права складають такі відносини, відповідно до яких повинні змінюватися зміст та структура адміністративного права:

По-перше, адміністративне право регулює всі суспільні відносини публічного-управлінського спрямування, що виникають між державою і: а) державними органами і установами; б) колективними суб'єктами громадянського суспільства; в) суб'єктами господарювання; г) фізичними особами.

По-друге, адміністративне право регулює всі суспільні відносини, що виникають у зв'язку з прийняттям владних рішень, пов'язаних з виконанням функцій публічної адміністрації.

По-третє, адміністративне право регулює всі суспільні відносини, що виникають у зв'язку з прийняттям владних рішень, пов'язаних з організацією функціонування органів і установ публічної адміністрації.

По-четверте, адміністративне право регулює всі суспільні відносини, що виникають у зв'язку з встановленням і реалізацією адміністративно-правового статусу суб'єктів права.

По-п'яте, адміністративне право регулює всі суспільні відносини, що виникають у зв'язку з порушенням носіями публічної влади (при виконанні владно-розпорядчих повноважень) прав фізичних осіб, або їх об'єднань (без ознак злочину).

По-шосте, адміністративне право регулює всі суспільні відносини, що виникають у зв'язку з порушенням фізичними особами адміністративно-правових установлень (без ознак злочину)⁸.

Отже, предмет адміністративного права – це сукупність правових відносин, які виникають в результаті владної виконавчо-розпорядчої діяльності публічної адміністрації щодо виконання адміністративних зобов'язань. Такими є: а) відносини публічного управління; б) відносини адміністративних послуг; в) відносини відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність (відносини судового і адміністративного оскарження); г) відносини відповідальності за порушення встановленого публічною адміністрацією порядку і правил (адміністративно-деліктні відносини)⁹.

Тому можна зробити висновок, що адміністративне право у межах свого предмету створює визначений правовий режим організації та діяльності органів публічної адміністрації щодо виконання публічних зо-

бов'язань, а також інших учасників цих відносин. Правовий режим в адміністративному праві є тим засобом, завдяки якому здійснюється забезпечення публічного інтересу в межах предмету адміністративного права.

Наступним елементом правового режиму адміністративного права є метод правового регулювання.

Систему методу правового регулювання адміністративного права утворюють імперативний та диспозитивний методи. Оскільки всі ці методи існують в межах однієї галузі права, то, зрозуміло, що вони перебувають в тісному взаємозв'язку. Цей зв'язок є складним. Збільшення питомої ваги одного методу правового регулювання, як правило, призводить до обмеженого застосування іншого методу. Але в будь-якому разі в адміністративному праві імперативний метод повинен переважати диспозитивний. Інакше адміністративне право перестане бути адміністративним правом у сучасному розумінні цього поняття.

2. Загальними рисами методу адміністративно-правового регулювання слід вважати те, що він реалізується шляхом застосування співвідношення основних способів правового регулювання певного виду суспільних відносин: використання приписів; встановлення заборон; надання дозволів.

3. Галузеві особливості методу адміністративного права становлять собою системне утворення і дістають відображення у допоміжних способах регулювання суспільних відносин, що перебувають у сфері дії адміністративного права. Залежно від конкретного виду суспільних відносин використовуються різні допоміжні способи правового регулювання: переконання, стимулювання та примусу. Залежно від способів реалізації завдань і функцій органів публічної адміністрації вони поділяються на методи субординації, координації та рівності. За ступенем впливу їх можна поділити на методи прямого та непрямого впливу. Критерії класифікації допоміжних способів не є вичерпними.

При здійсненні діяльності органи публічної адміністрації, адміністративні суди використовують різні методи адміністративно-правового регулювання. Сукупність цих методів становить системний, взаємообумовлений набір способів, прийомів регуляторної дії адміністративного права на відповідні суспільні відносини і являє один із елементів прояву правового режиму в адміністративному праві.

Теорія юридичної науки знає безліч правових категорій, що містять відповідь на питання, як здійснюється регулятивна дія права на суспільні відносини. Це категорії правового методу, механізму правового регулювання, правового режиму. Звичайно, центральне місце у визначенні стратегії правового регулювання належить поняттю правового методу, оскільки їм задається «тональність» правового регулювання встановлюються базові характеристики юридичного регулятивного інструментарію. Але в той же час, оскільки людському розуму властиве пізнання феноменів правової дійсності, аналіз співвідношення правового режиму та методу правового регулювання дозволяє розкрити нові грані цих понять.

Отже, метод адміністративно-правового регулювання – це сукупність певних основних і допоміжних способів, за допомогою яких здійснюється адміністративно-правове регулювання відповідних суспільних відносин.

Отже, методи адміністративно-правового регулювання можна поділити на основні (імперативний та диспозитивний, з домінуванням імперативного методу) та допоміжні (переконання, примус, стимулювання, субординації, координації тощо). Перелік допоміжних методів не є вичерпним.

Те чи інше співвідношення основних та допоміжних способів, а також ступінь їх деталізованості дають уявлення про конкретний юридичний інструментарій регулювання певного виду адміністративно-правових відносин. Методи адміністративно-правового регулювання являють встановлені державою доцільні способи правового регулювання суспільних відносин.

Зазначені елементи становлять зміст методів адміністративно-правового регулювання. Разом з тим, їх не можна зводити лише до одного способу регулювання, вони являють собою сукупність правових способів та прийомів впливу на суспільні відносини. Методи адміністративно-правового регулювання реалізується через характер правових норм. Вони можуть бути імперативними, тобто вимагають від сторін правовідносин належної поведінки (норми-приписи), або можуть забороняти діяти певним чином (норми-заборони). Норми адміністративного права можуть мати й диспозитивний характер, тобто надавати суб'єктам правовідносин повну волю дій з встановлення взаємних прав і обов'язків (дозволяючі норми) або пропонувати кілька альтернативних варіантів поведінки (рекомендаційні норми). Для регулювання того чи іншого різновиду адміністративно-правових відносин використовуються різний набір основних та допоміжних способів правового регулювання.

Отже, правовий режим адміністративного права – це правова форма, яка відображає специфіку правового впливу на суспільні відносини, що охоплюються предметом адміністративного права, комплексу правових способів, порядку функціонування правових явищ та їхній взаємозв'язок з іншими елементами суспільного життя.

Правовий режим адміністративного права утворюють елементи, якими є: 1) об'єктивована сфера дії права – визначена у соціальному просторі сукупність суспільних відносин, які становлять предмет адміністративно-правового регулювання; 2) системний, взаємообумовлений логічними зв'язками набір способів, прийомів регуляторної дії права на визначену сукупність адміністративно-правових відносин – метод правового регулювання; 3) певний соціально-значущий результат дії права, яким є мета правового регулювання.

Таким чином правовий режим адміністративного права, як явище онтологічного порядку, характеризується такими ознаками:

- 1) предметом правового регулювання (особливостями управлінських відносин, відносин у сфері публічного адміністрування тощо);
- 2) методом правового регулювання, що притаманний для цієї галузі права;

- 3) галузевим юридичним інструментарієм, що визначає особливості галузі адміністративного права, особливості впливу на суспільні відносини, що входять до предмету цієї галузі права;
- 4) наявністю законодавства, що встановлює прийоми, способи та засоби того чи іншого правового режиму.

¹ Предмет адміністративного права України Навчальний посібник / Курінний Є. В. – Дніпропетровськ: Юридична академія МВС України, 2002. – 92 с.

² Авер'янов В. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування // Право України. – 1998. – № 8. – С. 8.

³ Предмет адміністративного права України: Навчальний посібник / Курінний Є. В. – Дніпропетровськ: Юридична академія МВС України, 2002. – 92 с. – С. 38.

⁴ Предмет адміністративного права України: Навчальний посібник / Курінний Є. В. – Дніпропетровськ: Юридична академія МВС України, 2002. – 92 с. – С. 19.

⁵ Тихомиров Ю. А. Публичное право. Учебник. – М.: Издательство БЕК, 1995. – 496 с. <http://www.kursach.com/biblio/0010028/000.htm>

⁶ Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії // Право України. – 2003. – № 5. – С. 117–123.

⁷ Кузьменко О. В. Правова детермінація поняття «публічне адміністрування» / Юридичний Вісник. – 2009. – № 3 (12) http://www.nbuv.gov.ua/Portal/natural/Npnau/Yur/2009_3/fails/5_Kuzmenko.pdf

⁸ Колпаков В. К. Деліктний феномен в адміністративному праві України: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 / Валерій Костянтинівич Колпаков. – К., 2006. – 469 с. – С. 56–57.

⁹ Адміністративне право: Навчальна програма / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, Ю. В. Іщенко, В. П. Чабан / За заг. ред. В. К. Колпакова – К.: Київський нац. ун-т внутр. справ, 2010. – 27 с.

Резюме

Стаття присвячена дослідженню особливостей правового режиму адміністративного права. Правовий режим адміністративного права розглядається як правова форма, яка відображає специфіку правового впливу на суспільні відносини, що охоплюються предметом адміністративного права, комплексу правових способів, порядку функціонування правових явищ та їхній взаємозв'язок з іншими елементами суспільного життя.

Ключові слова: адміністративне право, правовий режим, предмет адміністративного права, метод адміністративного права.

Резюме

Статья посвящена исследованию особенностей правового режима административного права. Правовой режим административного права рассматривается как правовая форма, которая отображает специфику правового влияния на общественные отношения, которые охватываются предметом административного права, комплекса правовых способов, порядка функционирования правовых явлений и их взаимосвязь с другими элементами общественной жизни.

Ключевые слова: административное право, правовой режим, предмет административного права метод административного права.

Summary

The article is sanctified to research of features of the legal mode of administrative law. The legal mode of administrative law is examined as a legal form which represents the specific of legal influence on public relations what embraced by the article of administrative law, complex of legal methods, order of functioning of the legal phenomena and their intercommunication with other elements of public life.

Key words: administrative law, legal mode, article of administrative law method of administrative law.

Отримано 17.01.2011

О. В. ДУХОВНА

*Оксана Василівна Духовна, магістр права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

МІСЦЕВІ ЗАПОЗИЧЕННЯ ЯК ДЖЕРЕЛО ФІНАНСУВАННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА: ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Ефективне функціонування сектору житлово-комунального господарства є одним з актуальних питань сьогодення. Нестача власних і бюджетних фінансових ресурсів, їх неефективне розміщення, відсутність