

**Крилов Д. В.,**  
доктор економічних наук, докторант  
Науково-дослідного інституту публічного права

## ПОНЯТТЯ ТА СИСТЕМА МЕТОДІВ ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ З РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ

### CONCEPT AND SYSTEM OF METHODS OF PUBLIC-SERVICE ACTIVITY ON THE IMPLEMENTATION OF STATE TAX POLICY

Метою статті є визначення та окреслення методів публічно-сервісної діяльності з реалізації державної податкової політики. Шляхом дослідження численних теоретичних джерел дається визначення поняття «методи публічно-сервісної діяльності з реалізації державної податкової політики». Розкриваються особливості системи видів методів публічно-сервісної діяльності з реалізації державної податкової політики, а також проводиться виділення останніх на основі власної наукової концепції. Окреслено, що у сучасній науці на цей час немає одностайності з приводу класифікації та чіткого переліку методів публічного адміністрування як загалом, так і в будь-якій сфері державного управління. Відповідно до найбільш загального теоретичного підходу виділяють методи примусу та переконання. Визначено, що під методами публічно-сервісної діяльності з реалізації державної податкової політики варто розуміти сукупність організаційно-правових засобів, способів, процедур та операцій, застосування яких здійснюється уповноваженими суб'єктами податкового сектору держави з метою приведення до дії державної податкової політики, а також контролю по забезпеченню її належного стану. Фактично через подібну групу методів реалізується владний вплив на суспільні відносини, що виникають під час публічно-сервісної діяльності органів влади податкового сектору із реалізації його завдань. З'ясовано, що особливість методів публічно-сервісної діяльності з реалізації державної податкової політики полягає в тому, що в своїй сукупності вони формують системне утворення, елементи якого повністю самостійні, але знаходяться у тісному взаємозв'язку між собою. Тобто кожний метод у цій системі є окремим інструментом державного впливу, але в групі вони визначають зміст та широту публічного адміністрування саме в податковій галузі. Зроблено висновок, що на цей час до методів публічно-сервісної діяльності з реалізації податкової політики держави належать: метод примусу, інформаційний метод, метод взаємодії, методи забезпечення цілей публічно-сервісної діяльності з реалізації податкової політики.

**Ключові слова:** метод, правовий метод, методи адміністративної діяльності.

The purpose of the article is to highlight the concepts and definitions of methods of public service activity in the implementation of state tax policy. Through the study of numerous theoretical sources, the definition of “methods of public service activities for the implementation of state tax policy” is defined. The peculiarities of the system of types of methods of public service activities for the implementation of the state tax policy are revealed, as well as the selection of the latter based on their own scientific concept. It is emphasized that the modern science today has no unanimity about the classification and a clear list of methods of public administration, both in general and in any sphere of public administration. In accordance with the most general theoretical approach, methods of coercion and persuasion are distinguished. It is determined that under the methods of public service activities for the implementation of the state tax policy should be understood as a set of organizational legal means, methods, procedures and operations, which are applied by authorized entities of the state tax sector for the purpose of enacting the state tax policy, and control to ensure its proper condition. In fact, through such a group of methods the power influence on public relations arising during the public-service activity of the authorities of the tax sector on realization of its tasks is realized. It has been found out that the peculiarity of public service tax methods for the implementation of state tax policy is that, in their totality, they form the systematic formation of which elements are completely independent, but are closely interrelated. That is, each method in this system is a separate instrument of state influence, but within the group they determine the content and breadth of public administration in the tax industry. It is concluded that to date, the methods of public service activities for the implementation of tax policy of the state include: coercion method, information method, method of interaction, methods of ensuring the goals of public service activity in the implementation of tax policy.

**Key words:** method, legal method, methods of administrative activity.

**Вступ.** Методологія – це будівельний матеріал будь-якої галузі наукових знань, адже за допомогою неї здійснюється взаємодія із об'єктом дослідження, у зв'язку із чим накопичується відповідний досвід та знання. Однак набір відповідних методів притаманний не тільки науковим сферам, але й також різного роду діяльності. Не є винятком і діяльність публічно-сервісного характеру з реалізації державної податкової політики. В її межах застосовується багата система методів, аналізу та визначенню якої буде присвячено наше дослідження. Адже це має важливе не лише теоретичне, а й практичне значення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** На цей час необхідної кількості наукових розглядів,

спрямованих на встановлення поняття та системи методів публічно-сервісної діяльності з реалізації державної податкової політики немає. Натомість значну кількість наукового матеріалу присвячено суміжним питанням, які дозволили сформувати власну теоретичну позицію. Так, проблематиці правових методів та методів у сфері державного управління присвятили свої праці такі вчені, як Л.С. Явіч, В.М. Горшеньов, В.В. Лазарев, А.В. Малько, Г.В. Атаманчук, О.В. Кузьменко та М.В. Плугатир та інших.

**Метою статті** є визначення та окреслення методів публічно-сервісної діяльності з реалізації державної податкової політики.

**Результати дослідження.** Звертаючи увагу передусім на етимологічні підвалини досліджуваної проблематики, відмітимо, що термін «метод» було введено у науковий оборот ще древніми греками. Під ним розуміється спосіб пізнання, дослідження явищ природи і громадського життя. Найвизначніші вчені надавали методам пізнання виняткового значення. Так, Ф. Бекон порівнював метод із ліхтарем, який освітлює шлях вченому, вважаючи, що навіть кульгавий, який йде з ліхтарем по дорозі, випередить того, хто біжить потемки без дороги. Інакше кажучи, плодотворність наукового пошуку, ступінь і глибина пізнання реальної дійсності багато в чому залежать від методів, використовуваних дослідниками [1, с. 11; 2, с. 118].

Сучасний тлумачний словник української мови трактує метод у двох значеннях:

– спосіб пізнання явищ природи та суспільного життя;

– прийом або система прийомів, що застосовується в якій-небудь галузі діяльності, спосіб дії [3, с. 692].

У правовій науці підходи до визначення методу також дещо інші і неодноманітні. Зазвичай цей термін застосовується у значенні методу правового регулювання. Так, одним із перших дослідженням методу правового регулювання займався Л.С. Явіч, що визначає метод як «сукупність юридичних засобів впливу на суспільні відносини, які застосовує держава при правовому регулюванні суспільних відносин» [4].

В.М. Горшеньов у статті «Поняття методу правового регулювання і його різновиди» зазначає, що метод правового регулювання – це «своєрідний спосіб впливу на суспільні відносини з метою їх врегулювання, що виражається у встановленні за допомогою норми права визначеного (можливого і належного) стану волі суб'єктів у їх взаємовідносинах один з одним, а також щодо бажаних результатів їх поведінки» [5]. Під методом правового регулювання А.В. Малько розуміє способи впливу держави на ті чи інші суспільні відносини та прийоми, що застосовуються нею для встановлення взаємозв'язку сторін [6, с. 213]. В.В. Лазарев зауважує, що метод правового регулювання – це спосіб, прийом, засіб впливу, за допомогою яких встановлюються та реалізуються правомочності суб'єктів права і правовідносини, спосіб з'ясування характеру відносин між ними [7, с. 144].

Незважаючи на те, що управлінська сфера також має юридичне забарвлення, поняття методу в її рамках набуває власного вигляду. Беручи до уваги державно-управлінський характер публічно-сервісної діяльності з реалізації податкової політики, вважаємо за необхідне розглянути підходи до визначення методу у вказаній галузі.

Зауважимо, що окремі представники юридичної науки ототожнюють методи публічно-управлінської діяльності та адміністративно-правового регулювання, визначаючи останні як сукупність правових засобів і способів (приймів), які застосовують органи

управління для забезпечення регулюючого впливу норм адміністративного права на суспільні відносини. Метод адміністративно-правового регулювання відрізняється від інших методів владним, імперативним характером. Практичне значення цього методу, як і предмета адміністративно-правового регулювання, полягає в тому, що з його допомогою здійснюється розмежування різних правових галузей. Особливість методу адміністративного права полягає в тому, що його норми орієнтовані на задоволення не приватних та особистих, а публічних інтересів – інтересів людей, держави і суспільства, вони передбачають пряме застосування адміністративних санкцій [8, с. 33; 9, с. 6; 10].

На думку більшості інших науковців, методи публічного адміністрування або ж управлінської діяльності органів державної влади відрізняються від загального методу адміністративно-правового регулювання. Так, О.В. Кузьменко та М.В. Плугатир указують, що методами публічного адміністрування є певні способи практичного виконання суб'єктами публічної адміністрації своїх адміністративних зобов'язань, що відповідають характеру й обсягу наданої їм компетенції [11, с. 304–306]. На думку О.М. Бандурки, метод публічного адміністрування – це сукупність прийомів, операцій, процедур підготовки та прийняття, організації та контролю виконання управлінських рішень, які приймаються учасниками управлінського процесу [12, с. 38]. В.К. Колпаков відмічає, що методи державного, публічного управління – це різноманітні способи, прийоми і засоби цілеспрямованого впливу органів управління та їх посадових осіб на свідомість, волю і поведінку керованих. Саме методи управління виражають змістовний бік керованого впливу [13, с. 180].

Отже, проведене дослідження показало, що у науковій площині сучасності категорія методу виступає однією з базових в рамках багатьох галузей. На жаль, не було розшукано матеріалу, який би дав можливість сформулювати погляд безпосередньо на зміст методів публічно-сервісної діяльності з реалізації державної податкової політики, адже ця проблематика, рівно як і питання сутності публічно-сервісної діяльності в податковому секторі країни загалом, у наукових колах належної уваги не отримала. З метою заповнення цієї прогалини ми вважаємо доречним представити визначення поняття методів публічно-сервісної діяльності з реалізації державної податкової політики. При цьому необхідно відмітити, що останні є симбіозом методів адміністративно-правового регулювання та публічного управління. Тобто ці методи засновуються на адміністративно-правових нормах та існують в галузі публічно-управлінської діяльності держави, але із обмеженням конкретною сферою такої діяльності – податковою. Враховуючи наведені особливості, під методами публічно-сервісної діяльності з реалізації державної податкової політики варто розуміти сукупність організаційно-правових засобів, способів, процедур та операцій, застосування яких здійснюється уповноваженими суб'єктами податкового сектору держави з метою

приведення до дії державної податкової політики, а також контролю із забезпечення її належного стану. Фактично через подібну групу методів реалізується владний вплив на суспільні відносини, що виникають під час публічно-сервісної діяльності органів влади податкового сектору із реалізації його завдань.

Крім того, перед виділенням цих методів варто наголосити на їх ключовій особливості, яка зумовлюється об'єднанням цієї групи операцій, способів, засобів та процедур єдиною публічно-управлінською метою та найголовніше – податковою сферою застосування. Таким чином, ми маємо справу не з простою сукупною методологією, а цілісною системою, що зумовлює ряд цікавих моментів, які криються в самому понятті останньої. Так, термін «система» має глибоке коріння. Ще у давнину люди намагалися зрозуміти, як побудовано світ, з чого складається той чи інший предмет, які зв'язки існують між предметами і явищами. В процесі еволюції людської практики та мислення з накопичуванням знань виникала потреба в їхньому упорядкуванні. Термін «система» походить від давньогрецького «συστήμα» – «сполучення» і буквально означає ціле, складене з частин. Він використовується у тих випадках, коли «треба охарактеризувати об'єкт, який досліджується або проектується як дещо ціле, складне, і про який неможливо одразу отримати просте уявлення» [14].

Отже, особливість методів публічно-сервісної діяльності з реалізації державної податкової політики полягає в тому, що в своїй сукупності вони формують системне утворення, елементи якого повністю самостійні, але знаходяться у тісному взаємозв'язку між собою. Тобто кожний метод у цій системі є окремим інструментом державного впливу, але в групі вони визначають зміст та широту публічного адміністрування саме в податковій галузі. В цьому ж контексті необхідно визначитись із конкретним переліком методів публічно-сервісної діяльності з реалізації державної податкової політики, які також не характеризуються однотайністю та складаються із різного державного інструментарію.

Загалом у науці адміністративного права та державного управління вироблено безліч підходів до класифікації методів публічного адміністрування. Так, окремі вчені класифікують ці методи за двома основними групами: 1) методи функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування; 2) методи забезпечення реалізації цілей і функцій державного управління [15, с. 103]. Методи функціонування органів державної влади й органів місцевого самоврядування охоплюють способи, прийоми, дії (у тому числі посадових осіб, залучених у процесі державного управління), які пов'язані з підготовкою і реалізацією управлінських рішень, а також здійсненням правової й організаційної державно-управлінської діяльності. Ці методи забезпечують узгодженість, зумовленість, обґрунтованість і ефективність усіх управлінських функцій, організаційних структур, форм, методів і стадій управлінської діяльності. Методи забезпечення реалізації цілей і функцій державного управління – це прийоми, спо-

соби, операції стимулювання, активізації і спрямування діяльності людини з боку органів державної влади чи місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Це, зокрема, економічні, соціально-політичні, адміністративні, морально-етичні методи тощо [15, с. 104–105].

Є також інші підходи до виділення видів та загальної класифікації методів публічно-управлінської діяльності. Зокрема, Г.В. Атаманчук виокремлює морально-етичні, соціально-політичні, економічні та адміністративні методи управління [16, с. 114].

Досліджуючи методи публічного управління, А.А. Безуглов виділяє: економічні, виховні, владні, організаційні, методи організації і методи діяльності, методи переконання і методи примусу, методи прямого і побічного впливу, правові і неправові, наукові, емпірично-експериментальні та випадкові, методи регулювання, методи загального керівництва, методи безпосереднього управління, стратегічні і тактичні [17, с. 77].

**Висновки.** Отже, як показав розгляд доктринальних положень, у сучасній науці на цей час немає однотайності щодо класифікації та чіткого переліку методів публічного адміністрування як загалом, так і в будь-якій сфері державного управління. Відповідно до найбільш загального теоретичного підходу виділяють методи примусу та переконання. Утім, в більшості випадків вчені трансформують загальне уявлення про методи державного управління під конкретну галузь та на основі цього виділяють методи, які в кожному окремому разі відрізняються один від одного.

Подібна ситуація не дає можливості повністю визначити перелік методів публічно-сервісної діяльності з реалізації податкової політики. Водночас, беручи до уваги специфіку наукових підходів до проблеми методів, ми вважаємо логічним представити власну теоретичну концепцію з приводу досліджуваної проблематики. Останню, внаслідок відсутності теоретичних розробок, слід ґрунтувати на положеннях законодавства. Таким чином, ми вважаємо, що на цей час до методів публічно-сервісної діяльності з реалізації податкової політики держави належать:

1) метод примусу. Цей метод є обов'язковим у будь-якій сфері державно-управлінської діяльності. Фактично, на ньому засновується робота всього владного апарату нашої держави. Вираження примусу в сфері реалізації податкової політики пов'язано з ключовими засадами останньої, однією з яких є обов'язковість – впровадження норм щодо сплати податків та інших обов'язкових платежів, визначених на підставі достовірних даних про об'єкти оподаткування за звітний період, та встановлення відповідальності платників податків за порушення податкового законодавства [18]. Таким чином, уповноважені органи, зокрема Державна податкова служба України, поряд із реалізацією численних сервісних процедур, спрямованих на стимулювання платників податків до виконання своїх зобов'язань, а також інших процедур, спрямованих на забезпечення дієвості та належного рівня податкового сектору

держави, реалізують численні контрольні-наглядові процедури щодо дотримання податкового законодавства та за наявності підстав притягнення порушників до юридичної відповідальності;

2) інформаційний метод. Другий виділений нами метод публічно-сервісної діяльності з реалізації податкової політики об'єднує в собі заходи, засоби та операції, метою яких є збір, обробка та використання інформації, а також налагодження інформаційної взаємодії із платниками податків. Так, у роботі сучасних українських податкових органів держави активно застосовуються інформаційні технології, які покращують надання сервісних послуг та полегшують процес виконання платниками податків своїх зобов'язань. Відбувається це через процедури обліку платників податків через інформаційні системи податкових органів, функціонування Електронного кабінету, що забезпечує електронну форму взаємодії платників податків та державних органів з контролюючими органами, надання / отримання користувачам / користувачами документів і таке інше [19; 20; 21];

3) метод взаємодії. Ця група заходів, засобів та процедур передбачає співпрацю з населенням країни та інститутами громадянського суспільства з метою покращення роботи податкових органів та визначення пріоритетів державної податкової полі-

тики. Так, наприклад, Державна податкова служба України відповідно до покладених на неї обов'язків:

– формує інформаційну політику ДПС та її територіальних органів, інформує суспільство про показники роботи, напрями та підсумки діяльності ДПС у порядку та способи, передбачені законодавством;

– співпрацює з інститутами громадянського суспільства, забезпечує проведення консультацій з громадськістю, зокрема через громадську раду, з питань реалізації державної податкової політики тощо [22];

4) методи забезпечення цілей публічно-сервісної діяльності з реалізації податкової політики. Ці методи являють собою сукупність операцій, заходів та засобів внутрішньо-організаційного характеру, що здійснюються уповноваженими органами з метою удосконалення своєї діяльності. Сюди можна віднести відомчий контроль, внутрішній аудит, науково-технічну діяльність тощо.

Саме так, на наш погляд, виглядає перелік основних методів публічно-сервісної діяльності з реалізації податкової політики держави. Звичайно, це лише один з багатьох можливих наукових підходів, але, на наше переконання, саме наведені групи заходів, засобів та операцій показують специфіку та своєрідність досліджуваного виду публічно-сервісної діяльності.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Теория государства и права. Учебник для юридических вузов и факультетов. Под ред. Корельского В.М., Переваловой В.Д. Москва : Норма, 1997. 570 с.
2. Кузьміна В.Ю. Правові та наукові основи відновлення (реконструкції) втрачених кримінальних справ : дисертація. Харків : Національний університет внутрішніх справ. 2001. 226 с.
3. Словник української мови : у 11 т. Київ : Наукова думка, 1973. Т. 4.
4. Явич Л.С. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. Москва, 1961.
5. Горшенев В.М. Понятие метода правового регулирования и его разновидности. *Ученые труды Свердловского юридического института*. 1966. Вып. 5. С. 401.
6. Теория государства и права : Курс лекций. 2-е изд. перераб и доп ; под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. Москва : Юрист, 2000. 776 с.
7. Теория права и государства : учебник для юрид. вузов. Под ред. В.В. Лазарева. Москва : Право и Закон, 1996. 421 с.
8. Овсянко Д.М. Административное право : учебное пособие. Москва, 2001. 468 с.
9. Коваль Л. Адміністративне право України. Київ, 1994. 208с.
10. Алфьоров С.М. Адміністративне право. Загальна частина: навчальний посібник. ЦНЛ. 2016. 216 с.
11. Курс адміністративного права України: підручник / за ред. О.В. Кузьменко. 3-те вид., допов. Київ : Юрінком Інтер. 2018. 904 с.
12. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник / О. М. Бандурка. Харків : ун-т внутр. справ, 1998. 480 с.
13. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
14. Тарнавська Т.В. Генеза поняття «система»: історичний огляд. *Духовність особистості: методологія, теорія і практика*. 2011. № 6 (47). С. 129–139.
15. Державне управління : навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко ; За ред. А.Ф. Мельник. Київ : Знання-Прес, 2003. 343 с.
16. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учеб. пособие. Москва, 2000.
17. Пахомов В.В. Організаційно-правові форми і методи контролю діяльності податкових органів. *Право і безпека*. 2005. № 4'3. С. 75–78.
18. Про Основні положення податкової політики в Україні: постанова від 04.12.1996 №561/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 997. № 5. Ст. 40.
19. Податковий кодекс України: кодекс, закон від 02.12.2010 №2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13. Ст. 112.
20. Про затвердження Порядку обліку платників податків і зборів: наказ від 09.12.2011 №1588. *Офіційний вісник України*. 2012. № 1. С. 39.
21. Про затвердження Порядку функціонування Електронного кабінету: наказ від 14.07.2017 №637. *Офіційний вісник України*. 2017. № 68. Ст. 2057.
22. Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України: постанова, положення від 06.03.2019 № 227. *Офіційний вісник України*. 2019. № 26. Ст. 900.