

МІЖНАРОДНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІЗНЕСУ І ПРАВА

## **ПРАВОВІ НОВЕЛИ**

Науковий юридичний журнал

№ 8/2019

ТОМ II

Науковий юридичний журнал «Правові новели» засновано рішенням Вченої ради Міжнародного університету бізнесу і права 06.12.2012 р., протокол № 5

Журнал внесено до переліку наукових фахових видань, в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук відповідно до Наказу МОН України від 11.07.2017 р. № 996 (додаток № 7).

Видання включено до міжнародної наукометричної бази Index Copernicus International (Республіка Польща).

**Засновник і видавець:** Приватний вищий навчальний заклад  
Міжнародний університет бізнесу і права. Україна.  
73039. м. Херсон, вул. 49 Гвардійської Дивізії, 25-А  
тел.факс (0552) 33-66-86  
e-mail: editor@legalnovels.in.ua  
web: www.legalnovels.in.ua

Періодичність видання: 3 рази на рік.

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації:  
КВ № 21144-10944 Р від 31.12.2014 р.

Рекомендовано до друку Вченою радою Міжнародного університету бізнесу і права  
27.05.2019 р., протокол № 9

**Головний редактор:** **Воронін Я.Г.** – доктор юридичних наук, професор;

**Заступник**

**головного редактора:** **Клюєв О.М.** – доктор юридичних наук, професор;

**Відповідальний секретар:** **Ненько С.С.** – кандидат юридичних наук, доцент.

**Редакційна колегія:**

**Чеботарьова Г.В.** – доктор юридичних наук, професор;

**Попович Є.М.** – доктор юридичних наук, професор;

**Кузніченко С.О.** – доктор юридичних наук, професор;

**Клемпарський М.М.** – доктор юридичних наук, доцент;

**Голосніченко І.П.** – доктор юридичних наук, професор;

**Коропатнік І.М.** – кандидат юридичних наук, доцент;

**Предмєстніков О.Г.** – кандидат юридичних наук, доцент;

**Рачинська І.М.** – кандидат юридичних наук, доцент;

**Коломонець О.В.** – кандидат юридичних наук, доцент;

**Панчук М.П.** – академік Міжнародної академії права і адвокатури (IALA);

**Ернєст Цві Хаймович** – доктор філософії з права, професор;

**Манфред Вальтер** – доктор філософії з права.

## ЗМІСТ

### МЕТОДОЛОГІЯ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ

<b>Бараненко Д.В.</b> Оптимізація системи та діяльності центральних органів виконавчої влади в умовах реалізації адміністративної реформи в Україні.....	5
<b>Калараш А.А.</b> Зарубіжний досвід функціонального визначення найвищої судової інстанції: порівняльно-правовий аналіз.....	13
<b>Мамалуй О.О.</b> Об'єкт податкових відносин: проблеми теорії та практики.....	22
<b>Мельничук О.П.</b> Проблеми формування відносин між державою та церквою у сучасному світі та Україні.....	27
<b>Таранов А.Ю.</b> Децентралізація видатків бюджету: порівняльно-правовий аналіз .....	35
<b>Янушевич Я.В.</b> Щодо співвідношення понять «сфера оподаткування», «податкова система» та «система оподаткування».....	42
<b>Хомініч С.В.</b> Щодо співвідношення правових категорій «громадський порядок» та «громадська безпека» в контексті забезпечення безпеки правосуддя.....	49

## CONTENTS

### METHODOLOGY OF THEORY AND PRACTICE OF JURISPRUDENCE

<b>Baranenko D.V.</b> Optimization of the system and activity of central executive bodies in the conditions of implementation of administrative reform in Ukraine.....	5
<b>Kalarash A.A.</b> Foreign experience of functional determination of the supreme judicial institution: comparative and legal analysis.....	13
<b>Mamaluy O.O.</b> The object of tax relations: problems of theory and practice.....	22
<b>Melnychuk O.P.</b> Problems of the development of relations between state and church in the modern world and Ukraine.....	27
<b>Taranov A.Yu.</b> Decentralization of expenditures: comparative legal analysis.....	35
<b>Ianushevich Ia.V.</b> On the relation of notions «taxation», «tax system» and «taxation system».....	42
<b>Khominich S.V.</b> Regarding the relationship between the legal categories «public order» and «public safety» in the context of ensuring the security of justice.....	49

## ОПТИМІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

**Постановка проблеми.** Сьогодні система публічного управління України перебуває в стані «перманентного реформування». Дійсно, адміністративну реформу в Україні можна визначити як явище всеохоплююче, багатоаспектне та багатовекторне. Остання теза знаходить своє підтвердження в багатьох проявах: Концепція адміністративної реформи свого часу визначала, в яких напрямках та в якій послідовності мають відбуватися всі системні зміни. Проте на практиці ми спостерігаємо спроби одночасного реформування всіх аспектів системи публічного управління. Так, Концепцією визначалося, що метою адміністративної реформи є поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високо розвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі. Її метою є також формування системи публічного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам. Адміністративна реформа визначається як форма структурного впорядкування, удосконалення та розвитку системи органів публічної влади як єдиного механізму держави, що утворився на основі інтеграції матеріальних, фінансових та людських ресурсів, підприємств, установ, організацій та відповідної їх взаємодії, заснованої на принципах розподілу влади в межах чинного законодавства, що забезпечує виконання завдань та функцій держави, це неперервний у часово-просторовому форматі процес щодо удосконалення інститу-

ційних засад механізмів державотворення та державного апарату, результатом якого є соціально-економічний розвиток країни.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій,** в яких започатковано розв'язання даної проблеми, показав, що такі науковці як: Авер'янов В.Б., Алексєєв В.М., Бакуменко В.Д., Коліушко І.Б., Кондик П.М., Кравченко С.О., Куйбіда В.С., Лахижа М.І., Нижник Н.Р., Пашко Л.А., Прокопенко Л.Л., Серьогін С.М., Сурмін Ю.П., В.П. Тимошук, Шаров Ю.П., Яцюк В.А. та інші присвятили різним аспектам адміністративної реформи багато уваги. Але становище системи центральних органів виконавчої влади, яке вже зазнала суттєвих змін, продовжує постійно змінюватися як через внутрішньосистемні зміни, так і через зовнішні. І це потребує додаткового аналізу та відповідних уточнень з урахуванням обставин сьогодення.

**Формування цілей.** Метою даної статті є аналіз сучасного стану та перспектив оптимізації системи та діяльності центральних органів виконавчої влади в умовах здійснення адміністративної реформи в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Адміністративна реформа за своїм змістом є комплексом політико-правових заходів, які полягають в структурних, функціональних та державно-службових перетвореннях насамперед у сфері виконавчої влади, з метою перетворення її з владно-репресивного механізму на організацію, що служить суспільству, і створення на цій основі ефективної системи публічного управління [1, с. 217]. Вона здійснюється кожного разу, коли існуюча система виконавчої влади об'єктивно не забезпечує належної організації виконання законів [2, с. 29].

Проте, на наше переконання, поняття «адміністративна реформа» видається дещо застарілим, оскільки звертає нас знову до «управлінської» сутності розглядуваного явища. Проте, якщо ми ведемо мову про вдосконалення ключового терміну реформи – «управління», і пропонуємо новий, модернізований підхід з застосуванням нового терміну «публічна адміністрація», то доцільним, мабуть, буде казати не про «адміністративну реформу», а про «реформу публічної влади». Ще одним аргументом на користь останньої тези може стати те, що, під терміном «адміністративна реформа» ми розуміємо, перш за все, реформу системи публічного управління, проте, якщо поглянути на фактичне реформування, то ми давно вийшли за ці межі, адже реформуванню підлягає не лише система публічного управління, але й система місцевого самоврядування і інші елементи. Крім того, якщо ми зазначаємо про те, що публічна адміністрація відрізняється від публічного управління не лише суб'єктивним складом, але й повною заміною соціальних зв'язків на зв'язки «нового рівня», «нової якості» (перш за все, ми маємо на увазі зв'язки між виконавчою владою і громадянами), тоді вживання застарілого терміну «адміністративна реформа» взагалі втрачає свою актуальність, тоді як поняття «реформа публічної влади» відразу звертає увагу на якісно нове смислове навантаження даного явища. Тому, на нашу думку, варто замінити старе поняття «адміністративна реформа» на нове – «реформа публічної влади», визначення якому ми спробуємо надати далі, після аналізу всіх складових адміністративної реформи.

Адміністративна реформа була поділена в своїй реалізації на декілька напрямів: перший – створення нової правової бази, що регламентує публічне управління в Україні; другий – формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення публічного управління; третій – кадрове забезпечення нової системи публічного управління; четвертий – зміцнення та

формування нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління; п'ятий – наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління, формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу її функціонування [3, с. 79]. Перед початком проведення адміністративної реформи зазначалося, що система є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, внаслідок чого існуюче державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ [4, с. 111-112].

Відповідно до Концепції адміністративної реформи (далі – Концепція) ключовим об'єктом реформування виступає апарат публічного управління – система органів виконавчої влади. Відомо, що законодавство про органи виконавчої влади означають в науковій літературі як «статутний (компетенційний) блок» адміністративного законодавства. Першочерговою ціллю реформи було визнано формування ідеології адміністративної реформи, а також запровадження нової ідеології функціонування самої виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних і громадських послуг [5, с. 39]. Демократизація і гуманізація стосунків між виконавчою владою, її посадовими особами з одного боку та громадянами, іншими приватними (в т. ч. юридичними) особами є принциповим напрямком розвитку і вдосконалення системи центральних органів виконавчої влади [6]. Для цього є необхідним формування ефективної організації виконавчої влади, яка передбачає створення дієвого механізму ліквідації та попередження будь-яких конфліктних ситуацій в системі її органів [7, с. 210].

Початком адміністративної реформи стало прийняття Указу Президента України від 7 липня 1997 р. «Про державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи» [8], згідно з яким було створено Державну комісію з проведення адміністративної реформи в Україні. Згодом був прийнятий Указ Прези-

дента «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 р. Цей Указ поклав в основу проведення реформи системи державного управління і передбачав, що її проведення відбуватиметься відповідно до даної Концепції.

Під час здійснення адміністративної реформи висловлюються думки, що реформування органів виконавчої влади України ґрунтується на вироблених міжнародною практикою принципів засадах. Але часто науковці не погоджуються з цим. Так, С.В. Петков зазначає, що недоцільно говорити про застосування вироблених міжнародною практикою «принципових засад» під час реформування органів виконавчої влади України, ігноруючи принципи, закріплені у Конституції нашої держави, оскільки в ній закріплені основні принципи організації та діяльності державного апарату, що відображають основні положення політики щодо соціально-економічного розвитку суспільства у даний період [9, с. 108-109].

В Основному Законі закріплені принципи законності, поєднання централізації та децентралізації, рівності усіх перед законом, свободи доступу до інформації, судового захисту від неправомірних дій посадових осіб органів виконавчої влади тощо. Але цілком логічним, на нашу думку, є врахування зарубіжного досвіду в проведенні таких реформ, в результаті чого можна виокремити такі найбільш оптимальні в усіх відношеннях принципи адміністративної реформи: пріоритет прав та свобод людини; верховенство права; верховенство Конституції та законів (законність); професіоналізм та компетентність; відкритість та прозорість; наукова обґрунтованість [10, с. 210]. Проте цей перелік не є вичерпним. Актуальними проблемами залишаються: забезпечення стабільної та ефективної організації системи виконавчої влади; організація професійної, політично нейтральної та відкритої публічної служби; зміцнення статусу громадянина у відносинах з органами публічної адміністрації; забезпечення прозорості та відкритості

публічної адміністрації; створення системи спроможного місцевого самоврядування; гарантування підконтрольності публічної адміністрації [11, с. 91]. Хоча потрібно розуміти, що адміністративна реформа не може зводитися лише до утвердження оптимальної структури органів публічного управління, зміни їх субординації та скорочення управлінського апарату (хоча і ця проблема є дуже важливою) [12, с. 115].

Для здійснення детального аналізу всіх трансформаційних змін, що вже були проведені в процесі здійснення адміністративної реформи, необхідно згадати основні етапи, на які її було поділено. Так, адміністративна реформа була розрахована на відносно тривалий період її реалізації і мала включати три етапи. Та не лише тривалість адміністративної реформи детермінувала її концептуальний поділ на етапи. Поділ трансформаційного процесу має на меті ще й можливість проміжного контролю за заходами та діяльністю відповідних органів (хоча ніякої прямої відповідальності відповідних органів за хід реформи Концепція адміністративної реформи не передбачає) [13].

На другому етапі запроваджуються організаційно-правові засади реформування ключових елементів системи публічного управління. Вважається, що цей етап більшою мірою спрямований на реформування державної служби, в процесі яких повинні бути проведені заходи, які в сукупності повинні привести до завершення реформування єдиної системи державної служби в Україні відповідно до її унітарного устрою та до здійснення структурної реформи публічного апарату, створення різних видів і форм контролю над ним [14, с. 272].

На третьому етапі поглиблюються трансформаційні процеси, формуються нові інститути, організаційні структури та інструменти публічного управління. У контексті цього передбачається ряд трансформаційних заходів в межах окремих центральних органів виконавчої влади.

Оцінювати ж результативність адміністративної реформи слід за наступними критеріями: яким чином здійснення адміністративної реформи позначиться на забезпеченні політичних, економічних і соціальних прав громадян; як реформування системи влади вплине на якість та доступність для громадян послуг, що надаються владними органами; наскільки здійснення адміністративної реформи сприяє підвищенню ефективності, оперативності діяльності органів публічної влади, здійсненню місцевого самоврядування. Без цього постулати щодо посилення відповідальності влади перед громадянами ніколи не поєднуються з конкретними інституціональними рішеннями і залишаються на рівні ритуальних гасел [15, с. 120].

Прийняття змін до Конституції України 21 лютого 2014 р. [16] майже з одночасним прийняттям нового Закону України «Про Кабінет Міністрів України», внесення змін до Закону «Про центральні органи виконавчої влади» та «Про місцеві державні адміністрації» ми вважаємо безсумнівним початком нового етапу адміністративної реформи в Україні. Більше того, даний етап, як передбачається, має стати найскладнішим та найбільш багатоаспектним за часів її проведення, оскільки зараз, як вбачається, реформування системи державної влади в Україні набуває комплексного характеру.

Таким чином, адміністративна реформа є складовою частиною реформи конституційної, – адміністративно-територіальної реформи, яка, в свою чергу, є стратегічно важливою частиною реформи адміністративної, оскільки система публічної адміністрації, до побудови якої Україна так прагне, передбачає, що центральні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування є її невід’ємними складовими, які діють між собою на засадах координації, співпраці та взаємодії для досягнення визначених цілей.

В основу оптимізації системи та діяльності центральних органів виконавчої влади повинно бути покладено засади організації та

діяльності публічної адміністрації правових демократичних країн, зокрема, принципи: верховенства права як пріоритету прав та свобод людини і громадянина, гуманізму та справедливості в діяльності центральних органів виконавчої влади; законності як діяльності центральних органів виконавчої влади відповідно до повноважень і в порядку, визначених законом; відкритості як оприлюднення та доступності для громадян інформації про діяльність та рішення центральних органів виконавчої влади, а також надання публічної інформації на вимогу громадян; пропорційності як вимоги щодо обмеження рішень центральних органів виконавчої влади метою, якої необхідно досягти, умовами її досягнення, а також обов’язку публічної адміністрації зважати на наслідки своїх рішень, дій та бездіяльності; ефективності як обов’язку центральних органів виконавчої влади забезпечувати досягнення необхідних результатів у вирішенні покладених на неї завдань при оптимальному використанні публічних ресурсів; підконтрольності як обов’язкового внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю центральних органів виконавчої влади, в тому числі судового; відповідальності як обов’язку центральних органів виконавчої влади нести юридичну відповідальність за прийняті рішення, дії та бездіяльність.

Існує проблема підвищення рівня колегіальності в роботі. Сприятиме цьому чітке визначення місця і ролі віце-прем’єр-міністрів у процесі формування та реалізації державної політики. В перспективі можливий перехід до моделі, у якій міністри можуть одночасно обіймати посади віце-прем’єр-міністрів. За доцільне видається розмежування політичного і адміністративного (технічного) керування міністерствами, де б останні повноваження були покладені на Державного Секретаря. Основні функції міністра та державного секретаря міністерства повинні виглядати наступним чином. Міністр: розробляє та реалізовує державну політику у відповідному секторі; контролює діяльність органів



виконавчої влади в секторі; засідає в Кабінеті Міністрів; представляє міністерство у парламенті та інших – зовнішніх зносинах; є розпорядником – програмних коштів міністерства; затверджує нормативні акти міністерства.

Оптимізація діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади має спрямовуватись на: уточнення діючої класифікації центральних органів виконавчої влади шляхом обмеження їх складу чотирма видами органів – міністерствами, службами, агентствами, інспекціями; центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом необхідно ліквідувати як вид центральних органів виконавчої влади, органи, що наразі віднесені до цього виду – винести за межі виконавчої влади через особливість їх статусу – функцій, що ними виконуються, особливий порядок формування та особливий порядок закріплення повноважень (на рівні законів, а не підзаконних актів); виключно між міністерствами мають бути розподілені всі напрями державної політики уряду, по яких лише міністерства – в особі міністрів – безпосередньо беруть участь у її формуванні і розподілі по відповідних секторах публічного управління [17, с. 56-57]; слід забезпечити підпорядкованість Кабінету Міністрів України усіх без винятку центральних органів виконавчої влади; необхідно сприяти дальшому утвердженню провідної ролі міністерств серед центральних органів виконавчої влади.

Як правило, на місцевому рівні органами центральних органів виконавчої влади є управління, відділи, а також інші структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій або цілком самостійні територіальні органи, що не входять до складу місцевих державних адміністрацій, а безпосередньо підпорядковані відповідним центральним органам виконавчої влади; важливо активніше запроваджувати на практиці реальну підзвітність центральних органів виконавчої влади перед громадянами та громадськими інституціями через оприлюднення звітів та інформації про діяльність відповідних органів. Це можуть

бути звіти про використання бюджетних коштів, звіти про діяльність, про результати і наслідки цієї діяльності для того, щоб громадяни, особливо через інститути громадянського суспільства, громадські організації, могли оцінити, що роблять органи влади і наскільки це потрібно або не потрібно, наскільки високою є ефективність їх діяльності. Мають використовуватись різні інші форми: інтерв'ю в засобах масової інформації, телефонні лінії, використання усіх можливостей електронних засобів зв'язку. Особливо це стосується підзвітності міністрів, оскільки їх посади офіційно визнані політичними. Завдяки цьому має бути забезпечена більша прозорість діяльності уряду і центральних органів виконавчої влади [18, с. 203].

Як бачимо, суттєвою проблемою є врегулювання статусу міністерств, оскільки вони не є звичайним різновидом центральних органів виконавчої влади, а особливими органами. Найбільш принципова відмінність міністерств полягає в тому, що лише їх керівники міністри – є членами Кабінету Міністрів. Відтак, міністерства є своєрідним «продовженням» уряду і повинні займатися, головним чином, розробкою і організацією впровадження політики, що і є пріоритетним завданням будь-якого уряду. Тобто міністерства не мали б входити до однієї структурної ланки нарівні з іншими центральними органами виконавчої влади. Об'єктивній потребі «зближення» уряду і міністерств заважає конституційна конструкція, котра недвозначно поєднує в одній структурній ланці міністерства з іншими центральними органами виконавчої влади. Тому слід докласти зусиль до утвердження законодавчим шляхом – перш за все у законі про центральні органи виконавчої влади – особливого місця і провідної ролі міністерств у сукупності центральних органів виконавчої влади. Ще одна вагома проблема породжується існуванням специфічної групи центральних органів виконавчої влади – зі спеціальним статусом. Концептуальним підґрунтям утворення такого виду центральних

органів виконавчої влади став визначений Конституцією особливий порядок призначення на посади та звільнення з посад керівників Анти-монопольного комітету, Фонду державного майна і Державного комітету телебачення і радіомовлення України. Разом з тим, позитивні результати ще не набули тієї критичної маси, яка дала б змогу досягти якісного, ефективного та результативного перелому у функціонуванні системи публічної адміністрації, більш повному забезпеченні потреб громадян, суттєвому підвищенню їх життєвого рівня.

**Висновки.** Отже, системи та діяльності центральних органів виконавчої влади є комплексним політико-правовим явищем, що виявляється в проведенні послідовних заходів, які полягають в ідеологічних, системно-структурних, функціональних та кадрових перетвореннях у сфері публічної влади, з метою реалізації

публічних інтересів та належному забезпеченні прав, свобод та інтересів людини і громадянина. На нашу думку, одним з найважливіших аспектів є продовження створення нової інформаційної системи взаємодії центральних органів виконавчої влади. Становлення інформаційної системи публічного управління – це не прикладання нових технічних засобів до нової державної машини, а побудова абсолютно нової системи публічного управління, що заснована на плюралізмі форм власності, національній специфіці політичних структур, широкому розвитку само публічно-управлінських механізмів, повноті прав і свобод особистості та інших демократичних принципах. І разом з тим, це все ж має бути єдина, загальна система публічного управління, що зв'язує всю державу за допомогою активного інформаційно-управлінського взаємного обміну.

#### Анотація

У статті досліджені адміністративно-правові аспекти оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади в умовах реалізації адміністративної реформи в Україні. Проаналізовано мету та завдання адміністративної реформи, проаналізовано її етапи, визначено її принципи. Обґрунтовано висновок щодо необхідності перегляду напрямів адміністративної реформи з урахуванням реалій сучасного етапу державотворення та здійснення будь-якої структурної реорганізації в апараті публічного управління на підставі попереднього визначення конкретних змін функцій і повноважень, а за можливістю – і методів діяльності центральних органів виконавчої влади. Запропоновано напрями та принципи сучасного етапу адміністративної реформи, а також шляхи їх реалізації щодо центральних органів виконавчої влади. Пропонується здійснити заходи реформування в чотири етапи. Метою реформування центральних органів виконавчої влади є сприяння розвитку місцевого самоврядування на основі передачі максимально можливого обсягу публічних завдань органам місцевого самоврядування та чіткого функціонального розмежування з повноваженнями центральних органів виконавчої влади. Зроблено висновок про необхідність удосконалення правової основи організації та діяльності центральних органів виконавчої влади, зокрема, прийняття нової редакції Закону України «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади» що, на думку автора, сприятиме утвердженню сучасної «сервісної» складової у відносинах держави та суспільства.

Зазначено, що адміністративна реформа є комплексним політико-правовим явищем, що виявляється в проведенні послідовних заходів, які полягають в ідеологічних, системно-структурних, функціональних та кадрових перетвореннях у сфері публічної влади, з метою реалізації публічних інтересів та належного забезпечення прав, свобод та інтересів людини і громадянина. Наголошено, що, лише системність здійснюваних заходів у поєднанні з усіма складовими забезпечення адміністративної реформи можуть привести до позитивних зрушень в складній системній модернізації центральних органів виконавчої влади. Зроблено висновок, що нагаль-

ним завданням є продовження поступових перетворень та їх прискорення для забезпечення ефективності та раціональності функціонування центральних органів виконавчої влади.

**Ключові слова:** адміністративна реформа, адміністративно-правові аспекти, виконавча влада, оптимізація, механізм, міністерство, повноваження, публічна адміністрація, публічне управління, центральний орган виконавчої влади.

**Baranenko D.V. Optimization of the system and activity of central executive bodies in the conditions of implementation of administrative reform in Ukraine**

**Summary**

The article examines the administrative and legal aspects of optimizing the activities of central executive bodies in the implementation of administrative reform in Ukraine. The purpose and tasks of administrative reform are analyzed, its stages are analyzed, its principles are defined. The conclusion on the need to revise the directions of administrative reform taking into account the realities of the current stage of state formation and the implementation of any structural reorganization in the public administration on the basis of preliminary definition of specific changes in functions and powers, and if possible – methods of central executive bodies. The directions and principles of the current stage of administrative reform are offered, as well as the ways of their implementation in relation to the central executive bodies. It is proposed to implement reform measures in four stages. The purpose of reforming central executive bodies is to promote the development of local self-government through the transfer of the maximum possible amount of public tasks to local self-government bodies and a clear functional delineation with the powers of central executive bodies. It is concluded that it is necessary to improve the legal basis for the organization and activities of central executive bodies, in particular, the adoption of a new version of the Law of Ukraine “On Ministries and Other Central Executive Bodies” which, in the author’s opinion, will promote the modern “service” component.

It is noted that administrative reform is a complex political and legal phenomenon, which is manifested in the implementation of successive measures, which are ideological, system-structural, functional and personnel transformations in the field of public authority, in order to realize public interests and properly ensure rights, freedoms and interests. man and citizen. It was emphasized that only the systematic implementation of measures taken in combination with all components of administrative reform can lead to positive changes in the complex systemic modernization of central executive bodies. It is concluded that the urgent task is to continue the gradual transformation and accelerate them to ensure the efficiency and rationality of the central executive bodies.

**Key words:** administrative reform, administrative and legal aspects, executive power, optimization, mechanism, ministry, powers, public administration, public administration, central executive body

**Список використаних джерел:**

1. Людькова І.І. Шляхи оптимізації центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом в контексті проведення адміністративної реформи. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія : Право.* 2016. Вип. 22. С. 216-218.
2. Гончарук Н.Т. Адміністративна реформа в Україні : сучасний стан та перспективи. *Аспекти публічного управління.* 2013. № 1. С. 28-33.
3. Пянковський В.В. Характеристика проведення адміністративно-правової реформи децентралізації в Україні : організаційний та фінансовий аспекти. *Актуальні проблеми правознавства.* 2018. Вип. 2. С. 77-82.
4. Василюк О.Д. Застосування в Україні успішного досвіду країн Європейського Союзу в реформуванні адміністративно-територіального устрою та кар’єрної служби. *Ефективність державного управління.* 2019. Вип. 2. С. 108-125.

5. Івашків Ю.Д., Гуйда О.Г., Музика В.П. Впровадження адміністративної реформи як механізм формування спроможних територіальних громад. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Державне управління.* 2017. Т. 28(67), № 2. С. 37-42.
6. Решеvecь І.В. Напрями імплементації зарубіжного досвіду політико-адміністративного реформування. *Державне будівництво.* 2017. № 2. Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2017\\_2\\_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2017_2_17).
7. Довгаль С.В., Пасемко Г.П., Бага Л.Г. Макроекономічні аспекти реформування адміністративно-територіального устрою, як чинника підвищення ефективності державного та регіонального управління. *Вісник ХНАУ. Серія : Економічні науки.* 2017. № 4. С. 208-217.
8. Про державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи : Указ Президента України від 7 липня 1997 р. № 620/97. URL: <http://www.kmu.gov.ua>.
9. Петков С.В. Концепція адміністративно-правової реформи – основа розвитку публічного права України. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія».* 2017. Вип. 4. С. 107-116.
10. Стогова О.В. Адміністративно-територіальна реформа в Україні як складова процесу децентралізації влади. *Сучасне суспільство.* 2017. Вип. 2. С. 207-217.
11. Логвінов В. Електронне управління в контексті адміністративної реформи. Актуальні проблеми державного управління. 2011. Вип. 3. С. 90-93.
12. Овчаренко Ю. Актуальні науково-практичні аспекти адміністративної реформи в Україні : проблеми та шляхи розв'язання. *Актуальні проблеми державного управління.* 2011. Вип. 3. С. 113-117.
13. Приходченко Т.А. Реформа адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи. *Економіка. Управління. Інновації. Серія : Економічні науки.* 2016. № 4. Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/eui\\_2016\\_4\\_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/eui_2016_4_14).
14. Джуринаський В.О. Адміністративна реформа в Україні: деякі здобутки та перспективи. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ.* 2007. № 39. С. 270-275.
15. Майброта М., Ататей І. Адміністративно-територіальна реформа: необхідність проведення в Україні. *Регіональні аспекти розвитку продуктивних сил України.* 2011. Вип. 16. С. 119–121.
16. Про відновлення дії окремих положень Конституції України : Закон України від 21 лютого 2014 р. № 742-VII. URL.: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
17. Публічне управління та сучасний менеджмент в інформаційному просторі : колективна монографія / за ред. Михайловської О. В. Київ : Кондор, 2019. 188 с.
18. Публічне управління та адміністрування. Радник-консультант органів державної влади : навч.-методич. комплекс. Київ : Персонал, 2016. 500 с.

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ФУНКЦІОНАЛЬНОГО ВИЗНАЧЕННЯ НАЙВИЩОЇ СУДОВОЇ ІНСТАНЦІЇ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

**Постановка проблеми.** Розкриваючи дане питання, насамперед, слід зазначити, що порівняльно-правове дослідження є одним з найважливіших методів юридичної науки, що дозволяє виявити в даному випадку загальні закономірності функціонування Верховного суду як інституту судової влади в зарубіжних країнах. Національні судові системи багато в чому зумовлені особливостями лише двох світових правових систем: англосаксонської та романо-германської, а також специфікою державного устрою, політичного режиму, в цілому історією держави і права конкретної країни.

Актуальність обраної теми для написання наукової статті визначається тим, що питання моделі судової системи України протягом тривалого часу залишається актуальним для дискусій серед науковців, політиків і громадських діячів. Через це, вагоме значення для України під час проведення судової реформи має вивчення досвіду окремих країн в аспекті організації діяльності і функціонування Верховного суду як важливого органу в судовій гілці влади.

**Стан дослідження.** Питанням дослідженню функціонального визначення Верховного суду як найвищої судової інстанції у зарубіжних країнах не приділяється належної уваги на науковому рівні. Проте, окремим аспектам організації роботи згаданого інституту судової гілки влади, у тому числі, що стосується досвіду окремих зарубіжних країн, присвячені праці таких вітчизняних і зарубіжних науковців як Ф. Джинджер, І.І. Гребенюк, М.А. Гордейко, М.О. Деменчук, Д. Карлен, В.М. Куріцин, С.В. Левчук, Х.В. Машталір, В.О. Ріяка, В.В. Согреїн, В.В. Сердюк,

Д.Д. Шалягін, З.М. Черніловський тощо. Їхні праці є методологічним підґрунтям подальшого розкриття функціонального визначення Верховного суду як найвищого судового органу в державі.

**Мета і завдання дослідження.** Метою даної статті є здійснення порівняльно-правового аналізу чинного законодавства деяких зарубіжних країн щодо порядку організації роботи Верховного суду як інституту судової влади. Мета наукової статті досягається через виконання визначених завдань – вироблення загальних концептуальних підходів щодо розуміння функціонального визначення найвищої судової інстанції як гарантії верховенства права і довіри суспільства до судової влади.

**Наукова новизна.** Звертаючись до дослідження діяльності вищого судового органу в зарубіжних країнах, насамперед, що стосується функціонального наповнення його правового статусу (на прикладі, США, Німеччини, Італії та Китаю), потрібно усвідомити, що успішна реалізація комплексу реформ системи судочинства в Україні потребує наукового супроводження не лише проблематики визначення особливостей правового статусу, організації роботи Верховного суду, але й теоретико-правового аналізу його функціонального призначення як інституту судової влади в державі, що створює перспективні напрямки для подальших наукових досліджень.

**Виклад основного матеріалу.** Яскравим прикладом англосаксонської моделі судової системи є судова система США, в якій провідну роль визначено за Верховним судом – найвищим судом у федеральній судовій системі країни. Суд займає важливе місце

в конституційно-правовій системі США і відіграє істотну роль в політичному житті країни. Такому політико-правовому становищу Верховного суду США передувало значний проміжок часу розвитку і вдосконалення з часу свого створення в 4 березня 1789 р. Завдяки цим факторам саме діяльності Верховного суду США буде приділено більшої уваги.

Санкціонування права Верховного суду тлумачити Конституцію США в 1803 р. було лише першим кроком на шляху до розриву політичного компромісу між республіканцями (південні штати) і демократами (північні штати).

Перемога північних штатів не могла не відбитися на державно-правових основах США, особливо в питаннях посилення статусу виконавчої влади Президента і контрольно-наглядових функцій Верховного суду США, якому відводилася роль головного інструменту політичних реформ [1].

Ухвалення в 1867 р. 13-ї поправки до Конституції США про скасування рабства стало яскравим прикриттям реального посилення федералістських ідей всієї системи виконавчої і судової влади в США з акцентом на правильне тлумачення Конституції США Верховним судом. Наприклад, 10-а поправка «Білля про права США» 1791 р. закріплювала правило, згідно з яким повноваження, не делеговані США Конституцією і користування якими не заборонено окремими штатами, зберігаються за ними або за народом [2]. Проте, Верховний суд США в 1941 р. прийняв свій варіант тлумачення 10-ї поправки, за яким права штатів «... зберігаються за штатами лише в межах, встановлених федеральним законом» [3, с. 37].

Важливість багатьох державно-правових новацій другої половини XIX – початку XX ст.ст. з опорою на Верховний суд США дозволила в повній мірі здійснити проект нового державного порядку в формі керованої і контрольованої демократії. Це підтверджується і тим, що Верховний суд США в період «нового курсу» Ф.Д. Рузвельта довго вичі-

кував, перш ніж визнав неконституційними значну кількість актів антикризових реформ в 30-і роки XX ст.

Судова влада була оформлена і закріплена в одній з семи статей Конституції США, прийнятої 4 липня 1776 р. У Розділі 1 ст. III Основного закону закріплено: «Судова влада Сполучених Штатів здійснюється Верховним судом і тими нижчими судами, які будуть час від часу засновуватися Конгресом. Як судді Верховного суду, так і судді нижчих судів зберігають свої посади, поки їх поведінка є бездоганною; у встановлені терміни вони отримують за свою службу винагороду, яка не може бути зменшена, поки вони знаходяться на посаді». [1] Наведеним положенням закріплений принцип незалежності й незмінності суддів, який ставить їх у привілейоване становище стосовно представників виконавчої влади. Судді отримують імунітет у зв'язку з розглянутими ними справами і виносяться рішеннями. Водночас це не виключає можливості переслідування суддів в порядку процедури імпичменту з подальшим відстороненням їх від посади, як це передбачено в Розділі 4 ст. II Конституції. [2]

Принципові питання діяльності Верховного суду США знайшли відображення в статтях Основного закону, присвячених законодавчій і виконавчій гілці влади. Так, Розділ 2 ст. II, серед повноважень Президента, вказує на його право призначати суддів Верховного суду, а в Розділі 3 ст. I Конституції згадується Головний суддя, як головуєчий в Сенаті в разі суду над Президентом в порядку імпичменту. Конституційний статус Головного судді США (голови Верховного суду) надає йому особливу політичну вагу в ряду вищих федеральних посадових осіб, серед яких, він займає третє місце. [2]

Перший закон про судочинство, прийнятий Конгресом США в 1789 р, передбачав утворення Верховного суду в складі шести суддів: Головного судді (голови) і п'яти суддів (членів суду). У 1801 р. число суддів було зменшено до п'яти, в 1807 р – збільшено до семи, а в 1837 р. – до дев'яти. Таким чином, Верхов-

ний суд на сьогодні складається з Головного судді і восьми суддів, кожен з яких призначається Президентом США зі схвалення Сенату.

Організаційні питання діяльності Верховного суду США (як і інших судів), що не знайшли відображення в Конституції, визначаються актами Конгресу США (законами про судочинство), регламентом Верховного суду США, а також сформованими прецедентами і традиціями на федеральному рівні і рівні штатів.

Конституція США в Розділі 2 ст. III, визначаючи ідею обмеження меж федеральної влади, поклала на Верховний суд право здійснення судової влади в рамках загальних повноважень, розділивши його юрисдикцію на дві частини – первинну і апеляційну. Справи, віднесені до первинної юрисдикції, зазначені в самому тексті Конституції, – звідси, по тлумаченню Верховного суду США, ця юрисдикція була прямою прерогативою Верховного суду США, оскільки Конгрес США не отримав повноважень її регулювати. Однак, на практиці первинна юрисдикція Суду регламентується Конгресом США (законодавством про судочинство), у повноваженнях якого ця юрисдикція розділена на «виняткову» (справи можуть розглядатися тільки Верховним судом) і «спільну» (справи можуть бути розглянуті в федеральних судах). Сам Верховний суд США, який зацікавлений у зменшенні навантаження і звільненні від малозначних справ, визнав за Конгресом США право встановлювати відповідну класифікацію. Таким чином, Конгрес США отримав право здійснювати певний законодавчий тиск на Верховний суд США.

До 1792 р. Верховний суд США не виніс жодного рішення і функціонально лише узагальнював федеральну судову практику і статистику в ролі арбітра. Значення Суду помітно зросла після 1803 р., коли він своїм прецедентом ввів для себе і підвідомчих федеральних судів виняткове за важливістю повноваження тлумачити всі положення Конституції і поправки до неї, оголошувати недійсними закони, видані

Конгресом США, і будь-які акти влади штатів за мотивами їх протиріччя Конституції.

Верховний суд США, як і інші федеральні суди, мав право з тих же мотивів скасовувати рішення будь-яких підвідомчих судових інстанцій. У свою чергу Верховні суди штатів і суди загальної юрисдикції отримали можливість розглядати справи, пов'язані з тлумаченням конституцій і законів штатів. У даний час, крім права тлумачити Конституцію, виключна юрисдикція Верховного суду США включає: суперечки між двома і більше штатами; справи, порушені проти послів та інших дипломатичних представників іноземних держав, якщо такі допустимі з точки зору міжнародного права тощо (Розділ 2 ст. III Конституції). [2]

Законодавчі положення, що регламентують апеляційну юрисдикцію Верховного суду США (параграф 1257 титул 28 зводу законів США), дозволяють Суду розглядати будь-яку судову справу, в якому є економічні, соціальні або політичні інтереси держави.

У Конституції та інших нормативно-правових актів США повноваження Верховного суду США визначаються шляхом закріплення його юрисдикції на основі політико-правових прецедентів. Однак реальний зміст судової влади, її характерні атрибути і внутрішні межі не отримали повного закріплення в законодавчих джерелах, що розширило компетенцію і посилило статус Верховного суду США як правового інструменту влади.

Оскільки правові уявлення про сутність судової влади були запозичені США з англійської юридичної доктрини, в рамках англосаксонської правової системи, то прогалини в своїх повноваженнях Верховний суд США може заповнювати сам.

У своїх рішеннях Верховний суд США постійно наголошує на тому, що судова влада не повинна використовуватися для того, щоб вирішувати справи, які лише на перший погляд мають спірний характер. Саме тому в практиці діяльності Верховного суду США відбувається попереднє вивчення справ, що надходять, з ретельним відбором найбільш значущих, на думку суддів.

Помітний вплив на позицію суддів у відборі здійснює Генеральний солісітор США – представник уряду в федеральних судах. Висловлюючи офіційну точку зору уряду стосовно справ, які розглядаються у Верховному суді США, Генеральний солісітор вимагає включення в його повістку лише тих з них, які, на його думку, мають політико-правову актуальність і значимість, а тому вимагають авторитетного судового дозволу.

Чинне законодавство передбачає, що судові рішення можуть бути оскаржені у Верховному суді США в одній з трьох апеляційних форм: апеляція, сертіорарі, сертифікат. Апеляція на перегляд справи у Верховному суді США подається стороною, яка оспорує рішення нижчестоящих федеральних судів або вищого суду штату. Сертіорарі – форма оскарження, яка також може призвести до перегляду справи Верховним судом США, але витребування справи здійснюється виключно на розсуд суду при наявності вагомих причин. Сертифікат – звернена до Верховного суду США прохання апеляційного суду висловити думку з спірного правового питання, що виникло в процесі розгляду справи.

Отже, механізм судового контролю в США і перетворення його в інститут політичного нагляду безпосередньо пов'язаний з діяльністю Верховного суду і його рішеннями за участю Генерального солісітора, що є представником Президента США.

В юридичній літературі особлива увага звернена на той факт, що повноваження в сфері судового контролю не є виключною прерогативою Верховного суду США, оскільки їх в даний час може реалізувати будь-який американський суд, навіть якщо він стикається з необхідністю вирішувати питання конституційного характеру.

Рішення Верховного суду США про визнання невідповідним Конституції закону, прийнятого Конгресом США, найбільш яскраво характеризує судовий контроль і з точки зору правових наслідків таких рішень. Закони, які визнані неконституційними в рішеннях Суду, тим самим не скасовуються, а продовжують

залишатися в офіційних виданнях Конгресу США. Більше того, передбачається реальна можливість доопрацювання таких актів, що дозволяє зберегти позитивну ідею недосконалого акту в новий, більш якісний закон.

Верховний суд США за весь час свого існування набув таких сумарних повноваження, що вони звели судову владу на вершину державного механізму як найбільш ефективного регулятора правової і політичної системи США. Багато рішень Верховного суду, в тому числі і на основі розширювального тлумачення Конституції, призвели до далекосяжних політичних наслідків у частині визначення законних підстав для посилення виконавчої влади в США. Такі особливості повноважень Верховного суду США не виключають реальну можливість правового оформлення нових державних і недержавних структур, а також перерозподілу повноважень федерального центру і штатів без внесення поправок до тексту Конституції. [3, с. 38-39]

Таким чином, незважаючи на жорсткий характер Конституції США 1787 р., Верховний суд США є одним з головних важелів адаптації конституційних основ США до насущних внутрішньонаціональних і геополітичних інтересів правлячих політичних сил. Зростаючі повноваження Президента США і всієї системи виконавчої влади, а також специфіка сучасного механізму «стримувань-противаг» і «поділу влади» в рамках «двопартійної системи» навряд чи можуть бути осмислені правильно лише на аналізі тексту Конституції 1787 р., без урахування вкладу Верховного суду США в розвиток конституційних засад для реальної влади в країні.

Вагоме місце в романо-германській правовій системі посідає правова система Федеративної Республіки Німеччини. Вона увібрала в себе традиції Римського права та правові надбання самої держави Німеччини, які знайшли своє втілення в національному законодавстві.

У Німеччині основу судової влади становить сукупність судових органів різної компетенції, які поділяються на загальні і спеціальні суди. Основи судової системи ФРН визначені



в Розділі IX «Правосуддя» Конституції ФРН від 23 травня 1949 р. [4] Згідно ст. 92 Основного закону ФРН судова влада, здійснюється Федеральним конституційним судом, федеральними судами і судами земель [5, с. 106].

Відповідно до ст. 95 Основного закону ФРН, позначено юрисдикції, в яких федерація засновує відповідні системи судів. Це загальні, адміністративні, трудові, соціальні та фінансові. Кожна з них очолюється власним федеральним верховним судом [4]. Таким чином, як на федеральному, так і земельному рівнях не існує єдиного вищого судового органу.

Федеральні суди здійснюють судову владу на федеральному рівні. До них як до вищих судів спеціальної юрисдикції належить загальна юстиція, в якій в якості верховного органу виступає Федеральна судова палата, яка ще називається Федеральним верховним судом. Цей суд є останньою інстанцією по всіх кримінальних і цивільних справах. Окрім перегляду рішень нижчих судів в окремих випадках його функцією є дотримання єдності судової практики. Рішення, прийняте Федеральним верховним судом, може бути у виняткових випадках переглянуто Федеральним конституційним судом.

Федеральний верховний суд очолює систему загальних судів. Суд складається з Голови, Голів сенатів і членів суду.

У Федеральному верховному суді створюються великі сенати відповідно по цивільним і кримінальним справам, які виносять рішення з питань, що мають принципове значення для відповідної галузі права. До складу Федерального верховного суду входять 11 сенатів по цивільних справах, 9 сенатів по кримінальних справах, а також 7 сенатів з розгляду спеціальних питань (у справах картелів, адвокатів, нотаріусів) [6, с. 170].

До компетенції Федерального верховного суду по кримінальним справам відноситься розгляд касаційних скарг на вироки вищих судів земель, а також на вироки судів присяжних і великих палат судів земель. Федеральний верховний суд може переглянути справу у зв'язку з нововиявленими обставинам.

До компетенції цього суду по цивільним справам відноситься розгляд касаційних скарг на рішення, винесені вищими судами земель (сума позову до 30 000 євро). З усіх загальних судів тільки Федеральний верховний суд є загальнофедеральною установою, а всі нижчестоящі суди є судами земель [7, с. 416].

Під час аналізу різноманітних моделей судових систем європейських держав важливо зупинитися на прикладі Італійської Республіки, яка має на міжнародній арені репутацію держави з достатньо високим рівнем суспільного життя.

Судоустрій і основи функціонування судової влади Італії регламентується її Конституцією 1947 р. [8] і національним законодавством, зокрема Положенням про судоустрій 1941 р. [9].

В Італії діють суди конституційної, загальної і спеціальної юрисдикції. У цьому контексті окремий інтерес для наукового дослідження представляє діяльність Верховного касаційного суду Італії як самостійного органу судової системи Італії.

Верховний касаційний суд Італії складається з відділень. До його складу входять Перший Голова, його заступник, Голови відділень та радники (кадровий склад суду). Перший Голова проводить спільне засідання відділень, святкові заходи, а також може головувати на засіданнях відділень.

Кожне відділення Верховного касаційного суду Італії проводить засідання у незмінному складі п'яти членів. У спільному засіданні відділень склад судової колегії складає дев'ять членів. У спільному засіданні відділень по цивільним справам судова колегія складається з магістратів, що належать відділенням по цивільним справам; по кримінальним справам – з магістратів, що належать відділенням по кримінальним справам (ст. 67 Положення) [9].

Верховний касаційний суд Італії складає верхівку піраміди системи судів загальної і спеціальної юрисдикції. Цей орган є касаційною інстанцією у справах, що вже були розглянуті апеляційними судами.

Згідно ст. 65 Положення про судоустрій 1941 р. функціональне призначення Верховного касаційного суду Італії полягає у забезпеченні точного і однакового застосування та тлумачення законів, єдності національного об'єктивного права, дотриманні сфер компетенції судів різних юрисдикцій, забезпеченні єдності судової практики, розгляді суперечок щодо розподілу компетенції між судами [9]. Окрім того, Верховний касаційний суд Італії виконує функції Верховного воєнного суду.

Відзначимо, що існуючі правила дозволяють Верховному касаційному суду Італії досліджувати обставини справи тільки в разі, якщо вона вже була розглянута в попередніх засіданнях, і тільки, якщо це необхідно для оцінки обставин, що дають право направити петицію в даний Суд. Така петиція подається з метою оскарження рішення, винесеного судом попередньої інстанції. Підставами петиції можуть бути порушення матеріальних (помилка права) або процесуальних (помилка процесу) норм закону, а також колізії (недостатність, невідповідність або суперечність в обґрунтуванні), що стосуються підстав винесеного рішення, або питання з приводу юрисдикції.

Якщо Верховний касаційний суд Італії виявив зазначені порушення, він має право відмінити рішення нижчестоячого суду і встановити законне правило, відповідно з яким оскаржене рішення має бути виправлено. Це правило буде дотримуватися судом, який виніс рішення, під час повторної перевірки обставин справи. Разом з тим правила, затверджені Верховним касаційним судом Італії, не обов'язкові для нижчестоящих судів при винесенні рішень в інших справах. Рішення Верховного касаційного суду Італії розцінюється лише як важливий прецедент, але не більше [10, с. 17-18].

У межах даного порівняльно-правового дослідження задля визначення загальних закономірностей функціонування Верховного суду як інституту судової влади корисним вбачається приділення уваги судовій системі такої країні Східної Азії як Китаю.

Правова система Китайської Народної Республіки базується на романо-германській традиції. Судову систему Китаю складають загальні та спеціальні суди. До загальних судів разом з місцевими народними судами відноситься й Верховний Народний Суд КНР.

Верховний Народний Суд є вищим судовим органом Китаю, що підзвітний Всекитайським зборам народних представників (парламенту) і Постійному Комітету Всекитайських зборів народних представників.

Верховний Народний Суд КНР є носієм верховної юрисдикції і судової автономії, приймає рішення відповідно до чинного законодавства і без урахування будь-яких адміністративних установок. Він засновує Судову комісію, яка є вищим судовим виконавчим органом; палати (дві палати по кримінальним справам, Палату по цивільним справам, Палату по господарським справам, Палату по адміністративним справам, Касаційну палату, Палату по справам на транспорті).

Голова Верховного Народного Суду КНР обирається сесією Всекитайських зборів народних представників на 5 років. Заступник Голови Верховного Народного Суду, члени Судової комісії, керівники палат, заступники керівників палат і члени палат призначаються і зміщаються Постійним Комітетом Всекитайських зборів народних представників [1, с. 255].

Згідно Конституції КНР 1982 р. (Розділ 7 «Народний суд і народна прокуратура») [11] і відповідних законів, Верховний Народний Суд КНР виконує наступні функції:

1) розгляд найбільш важливих у загальнодержавному масштабі справ; справ, за якими надійшли касаційні подання, скарги вже після винесення вироку народним судом вищої інстанції, а також справ, які Верховний Народний Суд вважає за необхідне розглянути;

2) здійснює нагляд за роботою народних судів нижчих ступенів і спеціальних судів, скасовує помилкові рішення місцевих народних судів і спеціальних судів;

3) дає обов'язкові для всієї країни роз'яснення юридичних термінів і законів у випадку їх різного тлумачення у судовій практиці [5, с. 255];

4) затвердження вироків за злочинами, не передбачених кримінальним законодавством;

5) затвердження смертних вироків (ст. 12 Закону КНР «Про організацію народних судів» 1979 р.) [12].

**Висновки.** Проаналізувавши вищевикладені позиції можемо виокремити основні функції Верховного суду як важливого інституту судової влади в зарубіжних країнах, а саме:

– Перегляд вироків і рішень нижчих судів по кримінальним і цивільним справам. Окрім того, Верховний суд США розглядає справи між штатами, і здійснює юрисдикцію щодо всіх справ, що стосуються послів, інших державних міністрів та консулів, і тих в якій держава є стороною. Федеральний верховний суд ФРН також розглядає справи по нововиявленим обставинам.

– Забезпечення точного і однакового застосування та тлумачення законів. Верховні суди США правомочні здійснювати тлумачення всіх положень конституції і визнавати

неконституційними закони та інші нормативно-правові акти. Проте, закони та інші нормативно-правові акти визнані Верховним судом США неконституційними не скасовуються, а продовжують залишатися в офіційних виданнях Конгресу США, тобто передбачається можливість їх доопрацювання.

– Забезпечення сталості та єдності судової практики.

– Проведення Головою Верховного суду США засідань в Сенаті під час слухання справи про імпичмент Президенту.

– Вирішення Верховним касаційним судом Італії питань колізії компетенції між судами, а також розгляд справ в якості вищого суду воєнної юрисдикції. При цьому правила, затвержені Верховним касаційним судом Італії, необов'язкові для нижчестоящих судів при винесенні рішень в інших справах. Вони розцінюються лише як важливий прецедент.

– Затвердження Верховним Народним Судом КНР смертних вироків та інших вироків за злочинами, що не передбачені кримінальним законодавством.

– Управління Верховним Народним Судом КНР роботою нижчестоящих судів.

### Анотація

Стаття присвячена порівняльно-правовому дослідженню чинного законодавства зарубіжних країн, що визначають порядок організації роботи Верховного суду як найвищого судового органу.

У роботі наголошено, що яскравим прикладом англосаксонської моделі судової системи є судова система США, в якій провідну роль визначено за Верховним судом – найвищим судом у федеральній судовій системі країни. З огляду на це, досліджено еволюцію становлення повноважень Верховного суду США з часу його створення. Зазначається, що судова влада була оформлена і закріплена в одній з семи статей Конституції США, прийнятої 4 липня 1776 р. Також акцентується увагу на переліку нормативних засад діяльності Верховного суду США та інших федеральних судів. Приділено увагу визначенню системи повноважень суб'єктів судової системи США.

Вагоме місце в романо-германській правовій системі посідає правова система Федеративної Республіки Німеччини. Вона увібрала в себе традиції Римського права та правові надбання самої держави Німеччини, які знайшли своє втілення в національному законодавстві. Зазначено, що у Німеччині основу судової влади становить сукупність судових органів різної компетенції, які поділяються на загальні і спеціальні суди, а також наводяться їх повноваження.

Стосовно Італії робиться наголос, що там діють суди конституційної, загальної і спеціальної юрисдикції. У цьому контексті окремий інтерес для наукового дослідження представляє діяльність Верховного касаційного суду Італії як самостійного органу судової системи Італії.

У межах даного порівняльно-правового дослідження задля визначення загальних закономірностей функціонування Верховного суду як інституту судової влади корисним приділено увагу судовій системі такої країни Східної Азії як Китаю. З цього приводу зазначається, що правова система Китайської Народної Республіки базується на романо-германській традиції. Судову систему Китаю складають загальні та спеціальні суди. До загальних судів разом з місцевими народними судами відноситься й Верховний Народний Суд КНР.

У підсумку, проаналізувавши позиції судової влади зарубіжних країн, виокремлено основні функції Верховного суду як важливого інституту судової влади в зарубіжних країнах.

**Ключові слова:** Верховний суд, функції Верховного суду, Верховний суд США, Федеральний верховний суд Німеччини, Верховний касаційний суд Італії, Верховний Народний Суд КНР.

### **Kalarash A.A. Foreign experience of functional determination of the supreme judicial institution: comparative and legal analysis**

#### **Summary**

The article is devoted to the comparative legal study of the current legislation of foreign countries, which determine the order of organization of the Supreme Court as the highest judicial body.

The paper emphasizes that a striking example of the Anglo-Saxon model of the judicial system is the US judicial system, in which the leading role is determined by the Supreme Court – the highest court in the federal judicial system. With this in mind, the evolution of the formation of the powers of the US Supreme Court since its inception has been studied. It is noted that the judiciary was formalized and enshrined in one of the seven articles of the US Constitution, adopted July 4, 1776. It also focuses on the list of normative principles of the US Supreme Court and other federal courts. Attention is paid to defining the system of powers of the subjects of the US judicial system.

The legal system of the Federal Republic of Germany occupies an important place in the Romano-Germanic legal system. It absorbed the traditions of Roman law and the legal heritage of the German state itself, which were embodied in national law. It is noted that in Germany the basis of judicial power is a set of judicial bodies of different jurisdiction, which are divided into general and special courts, as well as their powers.

With regard to Italy, it is emphasized that there are courts of constitutional, general and special jurisdiction. In this context, the activity of the Supreme Court of Cassation of Italy as an independent body of the Italian judicial system is of particular interest for scientific research.

In the framework of this comparative legal study, in order to determine the general patterns of functioning of the Supreme Court as an institution of the judiciary, it is useful to pay attention to the judicial system of an East Asian country such as China. In this regard, it is noted that the legal system of the People's Republic of China is based on the Romano-Germanic tradition. China's judicial system consists of general and special courts. The Supreme People's Court of the People's Republic of China belongs to the general courts together with the local people's courts.

As a result, having analyzed the positions of the judiciary of foreign countries, the main functions of the Supreme Court as an important institution of the judiciary in foreign countries are highlighted.

**Key words:** Supreme Court, functions of the Supreme Court, the Supreme Court of the United States, the Federal Supreme Court of Germany, the Supreme Court of Cassation of Italy, the Supreme People's Court of the People's Republic of China.

**Список використаних джерел:**

1. Согрин В.В. Принятие Конституции США: Мифы и реальность. *Новая и новейшая история*. 1987. № 2. URL: <http://vivovoco.ibmh.msk.su/VV/PAPERS/HISTORY/SOGRIN.HTM> (дата звернення: 20.04.2020).
2. Конституція США : прийнята Конституційним конвентом від 17.09.1787 . URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnstUS.htm> (дата звернення: 20.04.2021).
3. Левчук С.В. Правовой статус Верховного Суда США по Конституции США 1787 года и его последующее развитие. *История государства и права*. 2014. № 10. С. 36-40.
4. Конституція Федеративної Республіки Німеччина : прийнята Парламентською радою від 23.05.1949. URL. [https://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/germany/german-r.htm](https://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/germany/german-r.htm) (дата звернення 20.04.2020).
5. Конституції зарубіжних країн : начальний посібник / за заг. ред. .В.О. Серьогіна. Харків : Вид-во «ФІНН», 2009. 664 с.
6. Гордейко М.А., Швандерова А.Р. Судебная власть и организация судопроизводства в ФРН. *Инновационная наука*. 2017. № 4. С. 169-171. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sudebnaya-vlast-i-organizatsiya-sudoproizvodstva-v-frg/viewer> (дата звернення: 22.04.2020).
7. Примова Э.Н. Особенности судебной системы Федеративной Республики Германии. *Вопросы российского и международного права*. 2019. Том 9. № 10А. С. 411-419. URL: <http://publishing-vak.ru/file/archive-law-2019-10/48-primova.pdf> (дата звернення: 22.04.2020).
8. Конституція Італійської Республіки : прийнята Конституційною асамблеєю від 22.12.1947. URL. [https://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/italy/italy-r.htm](https://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/italy/italy-r.htm) (дата звернення: 20.04.2020).
9. Уложение Италии О судоустройстве : схвалений Королівським декретом № 12 від 30 січня 1941. URL. <https://constitutionallaw.ru/?p=92> (дата звернення: 22.04.2021).
10. Гребенюк И.И. Судебная система Италии. *Российский юридический журнал*. 2012. № 3. С. 14-19.
11. Конституція КНР : прийнята Всекитайськими зборами народних представників від 04.12.1982. URL. [https://chinalaw.center/constitutional\\_law/china\\_constitution\\_revised\\_2018\\_russian/](https://chinalaw.center/constitutional_law/china_constitution_revised_2018_russian/) (дата звернення: 23.04.2020).
12. Про організацію народних судів : закон КНР прийнятий Всекитайськими зборами народних представників від 01.07.1979. URL. [https://chinalaw.center/constitutional\\_law/china\\_peoples\\_courts\\_organic\\_law\\_revised\\_2006\\_russian/](https://chinalaw.center/constitutional_law/china_peoples_courts_organic_law_revised_2006_russian/) (дата звернення: 23.04.2020).

Мамалуй О.О.

к.ю.н., суддя  
Верховний Суд

## ОБ'ЄКТ ПОДАТКОВИХ ВІДНОСИН: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

Суспільні відносини не можуть бути безпредметними. Вони завжди виникають та розвиваються в силу їх орієнтованості на досягнення конкретного результату. У цьому, зокрема і проявляється сама телеологічна складова правовідносин. У даному випадку мова йде про об'єкт суспільного правовідношення, який є структурно-іманентним елементом будь-яких суспільних відносин. Не є в даному випадку виключенням і податкове правовідношення, якому властивий власний об'єкт.

Потрібно зауважити, що станом на сьогоднішній день, ще не було розроблено єдиного підходу до визначення такого поняття як «об'єкт правових відносин». Це у свою чергу пов'язано із цілою варіативністю підходів до визначення того, що саме є основою розвитку відносин – конкретне благо чи сама діяльність? А.П. Дудін з приводу проблематики визначення загальнотеоретичного розуміння терміносполуки «об'єкт правовідносин», зазначав, що дана проблема є однією із найбільш дискусійних у сфері теорії права [1].

Як послідовно зазначав В.М. Єрмоленко структурно об'єкт в рамках правових відносин формує внутрішні зв'язки функціонального характеру, які забезпечують усталеність регламентованих правом суспільних відносин [2]. У структурі правовідносин поняття «об'єкт» є одним із основних інтегративних складників, що перебуває на одному рівні з такими поняттями як «суб'єкт» та «зміст» правовідносин.

Перш ніж перейти до системного дослідження такого поняття, як «об'єкт податкових відносин», слід розглянути загальнотеоретичні підходи до детермінації такого поняття як «об'єкт правовідносин».

В.М. Протасов визначає об'єкт правових відносин слід розглядати як об'єкт інтересів учасників суспільних відносин, що являє собою об'єкт цілеспрямованої діяльності таких суб'єктів [3]. У даному випадку, визначення поняття «об'єкт правовідносин» визначається крізь призму взаємодії таких категорій як «інтерес-дія». Тобто науковець ставить телеологічний акцент при визначенні поняття «об'єкт правовідносин».

В.К. Бабаєв зазначав, що об'єкт правовідношення слід розглядати як те на, що спрямовані (на що впливають) правові відносини [4]. З вище зазначеного визначення вбачається, що науковець визначає об'єктом правовідношення певну категорію на яку цілеспрямовано вчиняється вплив учасників суспільних відносин.

У свою чергу М.І. Матузов та О.В. Малько під об'єктом правових відносин розуміють те з приводу чого реалізуються та на що спрямовуються права та обов'язки учасників суспільних відносин [5]. Крізь призму спрямованості пав та обов'язків розглядають об'єкт правових відносин М.І. Матузов та О.В. Малько. Тобто об'єктом правовідносин науковці визначають те з приводу чого учасники суспільних відносин реалізують міру можливої поведінки (права) та обов'язкової поведінки (обов'язки).

С.С. Алексєєв детермінував об'єкт правовідносин як реальне благо, на охорону чи використання якого отримують своє спрямування юридичні права та обов'язки учасників таких відносин [6]. Змістовно аналогічної позиції дотримувався й А.Д. Машков [7]. Таким чином науковці відмічають, що об'єктом правових відносин є охоронюване або

ж використовуване учасниками правовідношення блага. Така позиція конкретизує специфіку існування блага, що є об'єктом правових відносин.

М.М. Марченко говорить, що під «об'єктами правовідношення» слід розуміти різного роду духовні та матеріальні блага, дії та їх результати, які спрямовані на реалізацію прав та обов'язків суб'єктів правових відносин [8]. На характері благ (матеріальні або ж нематеріальні) зосереджує свою увагу при визначенні відповідного поняття М.М. Марченко.

Що ж стосується О.В. Петришина, то він визначає об'єктом правових відносин як нематеріальні або ж матеріальні блага, з метою отримання, передачі чи використання яких й виникають суб'єктивні права та юридичні обов'язки суб'єктів таких відносин [9]. Що ж стосується вищезазначеної позиції то вона спрямована на конкретизацію блага у зв'язку із яким і виникають правові відносини – матеріальне або ж нематеріальне благо.

У подальшому вбачається за доцільне визначити конкретні різновиди об'єктів правових відносин. Об'єкти правовідношення індивідуалізовані та конкретизовані, вони стосуються суб'єктивних прав та обов'язків учасників таких відносин, вони пов'язані з потенційною можливістю використовувати та розпоряджатися конкретним благом та надають можливість претендувати на конкретні дії інших учасників суспільних відносин. Об'єктами правовідносин можуть виступати:

- предмети матеріального світу: земля, природні ресурси, ліс, надра тощо;
- цінності та речі: гроші, цінні папери, засоби виробництва, будівлі, інші об'єктами майнових відносин, а саме відносин із купівлі продажу, обміну, дарування тощо;
- немайнові блага особистісного характеру: честь, життя, безпека, гідність, освіта, свобода тощо;
- послуги, що є результатом конкретної поведінки, за результатами реалізації якої виникають права та обов'язки учасників суспільних відносин;

- результати духовної (інтелектуальної діяльності): комп'ютерні програм, твори літератури, мистецтва тощо [9].

Аналогічного підходу до визначення видів об'єктів правових відносин дотримується і А.Д. Машков При цьому вчений влучно конкретизує такий перелік, зазначаючи, що об'єктом правових відносин може виступати поведінка та/або дії суб'єктів правовідношення, результати таких дій або ж поведінки. Науковець вірно резюмує, що об'єктом правовідношення виступає те, у зв'язку із чим відбувається сама реалізація прав та обов'язків суб'єктів права [10].

Немаловажливим при дослідженні такого поняття як об'єкт правових відносин є така категорія як інтерес. Як уже відмічалось, об'єктом правовідносин є те, з приводу чого виникають відповідні суспільні відносини. Об'єкт на який спрямовується діяльність учасника суспільних відносин, як правило визначається інтересом який переслідується суб'єктами такої взаємодії. Тобто інтерес, будь то приватний чи публічний інтерес, конкретних учасників є визначальним рушійним механізмом розвитку правових відносин. При цьому в даному випадку важливо зауважити той аспект, що у відносинах публічного характеру інтерес одного учасника (наприклад, владного) призводить до інтеграції в такі відносини зобов'язаного учасника, без необхідності існування зустрічного інтересу.

Що ж стосується об'єкту податкових правовідносин, то він детермінується галузевою специфікою відповідних відносин. При визначенні об'єкта податкових відносин, ми повинні говорити, що за аналогією із загальнотеоретичними підходами, він повинен визначатися у відповідності з тим, з приводу чого виникають самі податкові відносини. Тобто об'єктом є те з приводу чого між учасниками податкових відносин формуються різної складності зв'язки.

Відповідно в аспекті податкових відносин можуть бути застосовані два підходи до визначення об'єкта податкових відносин:

- а) широкий підхід;
- б) вузький підхід.

Так, у відповідності із широким підходом об'єктом податкових відносин є виконання платником податків свого податкового обов'язку та реалізація контрольних повноважень з боку владного учасника податкових відносин. За широким підходом об'єкт податкових відносин визначається із застосуванням конструкцій, які характеризуються підвищеною мірою узагальненості та абстрактності. При цьому саме широкий підхід здатен охопити собою всю варіативність видових об'єктів податкових відносин.

Так, з одного боку податкові відносини виникають в силу виконання зобов'язаними учасниками податкових відносин покладених на них податкових обов'язків. У теорії податкового права, в рамках податкового обов'язку платника податків прийнято виділяти наступні основні інтегративні блоки:

- а) обов'язок із податкового обліку;
- б) обов'язок із сплати податків та зборів;
- в) обов'язок із податкової звітності.

У той же самий час основою виникнення податкових відносин може виступати контрольна діяльність уповноважених органів податкового контролю. Такого роду діяльність є перманентно-реалізованою та пов'язана із забезпеченням реалізації публічного інтересу у податкових відносинах. Загалом, потрібно зазначити, що публічний інтерес для податкових відносин є визначальним. Такого роду підхід обумовлюється тим, що податкові відносини виникають у зв'язку із акумуляцією загальнообов'язкових платежів податкового характеру (податків та зборів), які забезпечують формування фінансової основи існування держави.

Без належної реалізації публічного інтересу податкові відносини зазнали б деградації, що негативно вплинуло б на фінансові можливості держави. Безумовним є той аспект, що інтерес будь-якого платника податків пов'язаний в мінімізації витрат економічного характеру, а отже й у тому, щоб якомога більше «оптимізувати» власні податкові

зобов'язання. У свою чергу, завдання контролюючого органу полягає в максимально можливій реалізації публічного інтересу в рамках відповідних відносин – забезпечити належну сплату платником податків всіх його податкових зобов'язань у повному розмірі. Це однак не означає, що реалізація фіскальної функції може бути забезпечена будь-якими засобами. Реалізація публічного фіскального інтересу повинна здійснюватися із неухильним дотриманням положень чинного законодавства. Між інтересами платника податків та контролюючого органу завжди повинен бути баланс. Щоправда такий баланс має дещо умовний характер, так як в податкових відносинах превалюючим є саме публічний інтерес, що однак, не легітимізує свавілля контролюючого органу, який прагне максимально реалізувати фіскальну функцію. Баланс інтересів учасників податкових відносин гарантується позитивним принципом правового регулювання («дозволено тільки те, що прямо передбачено законом»), яким повинен керуватися у своїй діяльності контролюючий орган.

Відмінним від широкого підходу до визначення об'єкта податкових відносин є вузький підхід. Так, у відповідності із вузьким підходом об'єктом податкових відносин є кошти, які платники податків сплачують в рахунок належних їм податкових зобов'язань (сплата податків та зборів). Тобто, у відповідності із вузьким підходом об'єктом податкових відносин є сплата податків та зборів, які є суміжними проте не тотожними за своїм змістом поняттями. Податок – це обов'язковий, безумовний платіж до відповідного бюджету, що справляється з платників податку відповідно до Податкового кодексу України [11]. Збір – це обов'язковий платіж до відповідного бюджету, що справляється з платників зборів, з умовою отримання ними спеціальної вигоди, у тому числі внаслідок вчинення на користь таких осіб державними органами, органами місцевого самоврядування, іншими уповноваженими органами та особами юри-



дично значимих дій. Таким чином ми повинні резюмувати, що у відповідності з вузьким підходом, об'єктом оподаткування є блага матеріального характеру (грошові кошти), які в обов'язковому порядку повинні бути сплачені платниками податків в рахунок належних їм податкових зобов'язань.

Принципово важливою в даному випадку є диференціація таких понять як «об'єкт податкових відносин» та «об'єкт оподаткування». Об'єкт податкових відносин є теоретичним поняттям та вказує на те з приводу чого виникають всі податкової відносини. Зміст поняття «об'єкт податкових відносин» визначається на основі теоретичних узагальнень. Що ж стосується об'єкта оподаткування то він є елементом правового механізму конкретного податку. Відповідно до положень п. 22.1 ст. 22 Податкового кодексу України

об'єктом оподаткування можуть бути майно, товари, дохід (прибуток) або його частина, обороти з реалізації товарів (робіт, послуг), операції з постачання товарів (робіт, послуг) та інші об'єкти, визначені податковим законодавством, з наявністю яких податкове законодавство пов'язує виникнення у платника податкового обов'язку [11].

У рамках правового механізму всіх загальнообов'язкових платежів податкового характеру визначається такий обов'язковий елемент як об'єкт конкретного податку. У випадку його відсутності справлення таких податків та зборів є неможливим. Тобто об'єкт податкових відносин є поняттям загальнотеоретичним, на відміну від змістовно вузького поняття «об'єкт оподаткування», що предметно конкретизується в правовому механізмі конкретного податку або ж збору.

#### Анотація

У науковій роботі розглянуто загальнотеоретичні підходи до детермінації поняття «об'єкт правовідносин» і огляду на неможливість існування безпредметних відносин, здійснено системне дослідження такого поняття як «об'єкт податкових відносин». Акцентовано увагу на відсутності єдиного підходу до визначення такого поняття як «об'єкт правових відносин» з огляду на варіативність підходів для такого визначення. Визначено конкретні різновиди об'єктів правових відносин. При дослідженні такого поняття «об'єкт правових відносин» акцентовано увагу на категорії «інтерес» як на визначальному рушійному механізмі розвитку правових відносин. Зазначена необхідність наявності балансу між інтересами платника податків та контролюючого органу, який має дещо умовний характер, так як в податкових відносинах превалюючим є саме публічний інтерес, що однак, не легітимізує свавілля контролюючого органу, який прагне максимально реалізувати фіскальну функцію. В процесі розгляду питання про об'єкт податкових відносин застосовані два підходи до визначення об'єкта податкових відносин: широкий та вузький. В рамках податкового обов'язку платника податків прийнято виділено наступні основні інтегративні блоки: обов'язок із податкового обліку; обов'язок із сплати податків та зборів; обов'язок із податкової звітності. Автором здійснено диференціацію таких понять як «об'єкт податкових відносин» та «об'єкт оподаткування». У рамках правового механізму всіх загальнообов'язкових платежів податкового характеру визначено такий обов'язковий елемент як об'єкт конкретного податку, у випадку відсутності якого справлення податків та зборів є неможливим. Автором вказано на занальнотеоретичність поняття «об'єкт податкових відносин», на відміну від змістовно вузького поняття «об'єкт оподаткування», що предметно конкретизується в правовому механізмі конкретного податку або ж збору.

**Ключові слова:** об'єкт податкових відносин, об'єкт правових відносин, інтерес, об'єкт оподаткування.

**Mamaluy O.O. The object of tax relations: problems of theory and practice**

**Summary**

In the scientific work the general theoretical approaches to the determination of the concept of "legal object" and considering the impossibility of meaningless relations are considered, the systematic study of such concept as "object of tax relations" is carried out. Attention is drawn to the lack of a unified approach to defining such a term as a «legal relations object», given the variability of approaches for such a definition. The specific types of legal relations are identified. In exploring such a concept, the object of legal relations, the focus is on the category of "interest" as the determining driving mechanism for the development of legal relations. The need for a balance between the interests of the taxpayer and the controlling body, which is somewhat conditional, is noted, since in public relations the prevailing interest is the public interest, which, however, does not legitimize the arbitrariness of the controlling body seeking to maximize fiscal function. There are two approaches to determining a tax relationship object: the broad and the narrow. The following main integrative blocks have been identified as part of the taxpayer's tax liability: tax accounting obligations; duty to pay taxes and fees; tax reporting obligations. The author differentiates such concepts as "tax object" and "tax object". The legal mechanism of all mandatory tax payments defines such a compulsory element as the object of a specific tax, in the absence of which tax and levying is impossible. The author points to the zonatheoretical concept of the object of "tax object", as opposed to the substantively narrower concept of "object of taxation", which is specified in the legal mechanism of a specific tax or levy.

**Key words:** object of tax relations, legal relations object, interest, object of taxation.

**Список використаних джерел:**

1. Дудин А.П. Объект правоотношения (вопросы теории). Саратов : Изд-во Саратовского ун-та, 1980. 81 с. (с. 3)
2. Єрмоленко В.М. Об'єкт у структурі правовідносин. *Юридична Україна*. 2004. № 1. С. 11–15. (с. 11)
3. Протасов В.Н. Категория «объект правоотношения»: системный и деятельный подходы. *Советское государство и право*. 1988. № 2. С. 128–134. (с. 129)
4. Теория государства и права. Учебник под ред. В.К. Бабаева. М. : Юристъ, 1999. 592 с. (с. 425)
5. Теория государства и права: курс лекций / [Байтин М.И., Григорьев Ф.А., Зайцев М.И. и др.]; под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М. : Юристъ, 1997. 672 с. (с. 493)
6. Теория государства и права / [Алексеев С.С., Васьков П.Т., Дюрягин И.Я. и др.]; под ред. Алексеева С.С. М. : Юрид. лит., 1985. 480 с.
7. Машков А.Д. Теорія держави і права. URL: [https://pidruchniki.com/2015073165747/pravo/obyekt\\_pravovidnosin](https://pidruchniki.com/2015073165747/pravo/obyekt_pravovidnosin).
8. Теория государства и права / [Кененов А.А., Кузьмин Э.Л., Лейст О.Э. и др.]; под ред. М.Н. Марченко. М. : Издательство Московского университета, 1987. 431 с. (с. 361)
9. Загальна теорія держави і права: [Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів] / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін.; За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПРН України М.В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПРН України О.В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с. (с. 343)
10. Машков А. Д. Теорія держави і права. URL: [https://pidruchniki.com/2015073165747/pravo/obyekt\\_pravovidnosin](https://pidruchniki.com/2015073165747/pravo/obyekt_pravovidnosin).
11. Податковий кодекс України в редакції від 20.10.2019 р.. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/ed20191020>.

## ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ВІДНОСИН МІЖ ДЕРЖАВОЮ ТА ЦЕРКВОЮ У СУЧАСНОМУ СВІТІ ТА УКРАЇНІ

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** Дослідження моделей відносин держави та церкви в сучасному світі, а також особливостей державної політики європейських країн щодо релігії і церкви є важливим, по-перше, для загального розуміння будови відносин між державою та церквою в історичному та географічному аспекті, які існували і сьогодні існують в країнах світу, по-друге, для усвідомлення особливостей відносин, які сьогодні на законодавчому рівні закріплені між державою та церквою в Україні, по-третє, для усвідомлення ролі права, в тому числі і адміністративного права, у фіксації таких стосунків.

Зазначені обставини свідчать про актуальність теми статті та про необхідність проведення подальших досліджень у сфері правового забезпечення реалізації права особи на свободу віросповідання.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковане розв'язання проблеми та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття.** Окремі питання юридичного забезпечення свободи віросповідання як на теоретичному, так і практичному рівнях, у своїх наукових працях розглядали А. Агапов, О. Аленкін, М. Бабій, В. Бондаренко, К. Борисов, С. Бублик, С. Бур'янов, Ю. Битяк, Д. Вовк, В. Єленський, А. Колодій, А. Крайков, Г. Лаврик, А. Ловінюков, О. Лукашев, В. Малишко, М. Маринович, І. Міма, Т. Проценко, А. Пчелінцев, П. Рабінович, Г. Сергієнко, С. Стеценко, Г. Черемних, Л. Явич, О. Ярмиш, Л. Ярмол та ін.

Однак у вітчизняній юриспруденції ґрунтовних досліджень, присвячених саме адміністративно-правовому забезпеченню відносин держави та церкви, наразі бракує. Водночас такі дослідження мають бути складовою формування адміністративного права на засадах забезпечення прав і свобод людини.

**Постановка завдань.** Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена дана стаття, є наступні:

1. Дослідити наукові джерела, в яких аналізуються сучасні проблеми формування відносин держави та церкви у світі та Україні.

2. Запропонувати авторське бачення причин існуючих проблем та ймовірні шляхи їх вирішення в країнах світу та Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Рівень розвитку сучасних суспільних відносин та їх правового забезпечення породжує для народів національних держав низку викликів, які потребують свого вирішення уже сьогодні. До таких викликів відносяться питання збереження екології, визначення меж втручання в геном людини, напрацювання шляхів вирішення демографічної кризи в цивілізованих країнах і ін. Особливе місце серед всіх цих викликів займають проблеми формування відносин між державою та церквою у сучасному світі та Україні.

Наприклад, Д.О. Вовк, який свої праці присвятив розкриттю окремих аспектів взаємодії права та релігії, звертає увагу на різні моделі відносин держави та церкви, що були обумовлені історією розвитку людства та особливостями національної культури окремих народів [1]. Зокрема, вчений наголошує: «... одним із завдань юридичної науки є роз-

гляд співвідношення права і релігії в нових суспільних реаліях, що виступає необхідною передумовою формування виваженої правової політики у цій сфері, вдосконалення законодавства й запровадження оптимальної моделі відносин держави і церкви» [1, с. 4].

Цей вислів акцентує увагу на декілька важливих проблем, які виникають перед кожною державою, що намагається за допомогою норм права закріпити засади її відносин з церквою.

По-перше, звертається увага на необхідність формування виваженої «правової політики» у цій сфері. З одного боку, церква (релігійні організації) в Україні відокремлена від держави (ст. 35 Конституції України) [2, ст. 35] і держава не втручається у здійснювану в межах закону діяльність релігійних організацій, а також не фінансує діяльність будь-яких організацій, створених за ознакою ставлення до релігії [3, ст. 5], з іншого боку, здійснення «державної політики» щодо релігії і церкви належить виключно до відання України [3, ст. 5]. Отже проблема завжди виникає при визначенні цілей державної політики щодо релігії і церкви, а також стосовно інструментарію, який обирається для реалізації цієї політики. Іноді важко визначити межу де закінчується державна політика та починається втручання держави у діяльність церкви, а тому відносини держави та церкви – це не просто набір декларацій, закріплених в Основному законі країни та інших нормативно-правових актах, а складний механізм взаємовідносин, який опирається на визнання і дотримання автономності держави та церкви, або ж на ігнорування цієї автономності одним із суб'єктів. До того ж, проблемним є і співвідношення понять «правова політика» та «державна політика». Якщо мова йде про правову державу, то ці два поняття не мають принципового змістовного розходження, адже сама держава формується та функціонує на підставі права, а тому і її політика по відношенню до церкви ґрунтується на принципах верховенства права, законності, демократизму, прозорості і ін. Якщо ж мова йде

про державу з недемократичним політичним режимом, то державна політика може не співпадати зі змістом її правової політики (наприклад, декларуються в законодавстві одні принципи, а в реальному житті використовуються інші принципи, не прописані в праві). В ст. 1 Конституції України декларується, що Україна є демократичною, соціальною і правовою державою. Тобто Основний закон нашої держави визначив ідеал, до якого народ України прагне. Разом з тим, постійні економічні та політичні кризи, воєнний конфлікт на сході держави свідчать про нестабільність політичного режиму країни (прийняття великої кількості важливих для суспільства рішень базувалися не на нормах національного права, а були обумовлені політичною доцільністю) та про нестабільність форми правління в країні (за національним законодавством ми є парламентсько-президентською республікою, але останні десятиліття великі повноваження в своїх руках концентрує Президент України та Офіс Президента України). Отже формування виваженої «державної політики» і на її підставі «правової політики» щодо релігії і церкви є одним із найскладніших завдань сучасної України.

По-друге, у своєму вислові Д.О. Вовк звертає увагу на необхідність вдосконалення національного законодавства й запровадження оптимальної моделі відносин держави і церкви в Україні. Якщо на теоретичному рівні можливо виділити основні моделі відносин держави та церкви, які відомі історії розвитку людства, а також виділити основні ознаки, що їм притаманні, то на практичному рівні кожна країна, кожна нація, кожен народ виробляє власну модель відносин держави та церкви, що відображається в національному законодавстві. Тому, характеризуючи модель відносин держави та церкви в Україні, слід звертати увагу не тільки на загальні ознаки, що притаманні тій чи іншій теоретичній моделі відносин держави та церкви, а й на положення національного законодавства, яке передбачає окремі особливості таких відносин. В цьому

сенсі повністю погоджуємось із Г.Л. Сергієнко, яка вказує на необхідність пошуку такого підходу характеристики відносин держави та церкви, при якому б можна було в межах однієї історичної моделі відносин держави і церкви всебічно проаналізувати різні варіанти цих взаємозв'язків і механізмів гарантування свободи віросповідання [4, с. 18-19]. Це значить, що країни, які відносяться до однієї моделі відносин держави та церкви, завжди мають свої особливості у гарантуванні права особи на свободу віросповідання, що дозволяє говорити про різноманітність підходів навіть у межах однієї моделі.

З цього приводу привертають до себе увагу думки П.С. Богомазова, який піднімає декілька важливих питань [5].

*По-перше*, П.С. Богомазов звертає увагу на певні суперечності, що існують в сучасних країнах Європи стосовно правового регулювання відносин держави і церкви. Тобто, з одного боку, європейські держави декларують право на свободу віросповідання, а з іншого – констатують поступову зміну традиційних національних релігійних культур, що стає одним із факторів соціальної дестабілізації в окремих країнах. Масова міграція в країни Європи, що відбувалася останні десятиліття з країн Азії та Північної Африки, призвела до демографічних змін і, як результат, до змін у культурі, світогляді та віросповіданні населення європейських країн. Власне тому П.С. Богомазов констатує: «*Країни Центральної і Східної Європи, з одного боку, прихильно ставляться до демократизації державно-церковних відносин, а з іншого – стають на захист і поступове відтворення тих релігійних культур, без яких немислима їхня національна тотожність*» [5, с. 141]. Пошук національної ідентичності через релігійну культуру це, на нашу думку, повернення у середньовіччя. Тому не можемо в повній мірі погодитись із окремими висновками та сумнівами П.С. Богомазова, які він висловлює. Наприклад, вчений дивується, що «*орієнтиром для керівництва Української Держави після від-*

*новлення незалежності в частині конституювання системи взаємин між державою і релігійними об'єднаннями чомусь виявилась не відповідна національна традиція і навіть не практика державно-церковних відносин у країнах близьких географічно, культурно та політично*», а модель державно-церковних відносин, за якої церква і релігійні організації в Україні відокремлені від держави [5, с. 141]. Слід визнати той факт, що багатокіткова розпорошеність земель сучасної України породила чисельні регіональні традиції взаємовідносин держави та церкви, а тому не можна говорити про існування в нашій країні єдиної національної традиції у сфері відносин держави та церкви. Якщо ж державна політика у сфері релігії буде формуватися виключно на підставі однієї регіональної національної традиції, то це лише породить додаткові фактори соціальної напруги у суспільстві. Наприклад, В. Климов стосовно цього зазначає: «*Маючи свою церкву, Україна мусила будувати церковно-державні відносини за схемами, нав'язаними державами-володарями: Росією, Польщею чи Австро-Угорщиною, що не могло не вплинути на специфіку вітчизняних уявлень про модель таких відносини*» [6, с. 16]. Також не можемо погодитись з висновками П.С. Богомазова, який констатує, що традиційною релігією в українському суспільстві є православ'я, яке посідає пріоритетне місце серед інших віросповідань. І цей факт, на думку П.С. Богомазова, слід було свого часу закріпити в Конституції України [5, с. 144]. З юридичної точки зору, некоректно визначати пріоритетність однієї релігійної свідомості над іншою. Історично так склалося, що православна церква є найбільш розповсюдженою на території сучасної України, але це не повинно принижувати роль та значення інших релігійних об'єднань. Україна є світською державою, а тому підтримуємо той підхід, який було використано в ст. 35 Конституції України, яка чітко проголосила, що «*церква і релігійні організації в Україні відокремлені від держави, а школа – від церкви*» [2, ст. 35].

*По-друге*, П.С. Богомазов пропонує виділяти наступні види правового статусу церкви в системі державно-правових режимів: 1) цезаропапізм; 2) держави з офіційно узаконеною і фактично панівною церквою або державною церквою; 3) держави з визначеною традиційною релігією (конфесією) в суспільстві, яка посідає пріоритетне становище серед інших віросповідань; 4) держави з конституційно узаконеним відокремленням церкви (релігійних організацій) від держави та школи від церкви [5, с. 141-144]. Охарактеризувавши особливості кожного із перелічених видів правового статусу церкви в системі державно-правових режимів, П.С. Богомазов поступово доводить переваги «третього» виду режимів, який не використовується в Україні, над «четвертим» режимом, який офіційно закріплено в Конституції України. На жаль, в роботі П.С. Богомазова простежується певна ідеологічна спрямованість. Особисті переконання автора є первинними в його науково-дослідній роботі, а все інше (методологія, наукове обґрунтування, об'єктивність в дослідженні фактів і ін.) виступають лише засобами для оформлення особистих прагнень в «науково обґрунтовані висновки та результати». Не хочемо звинувачувати П.С. Богомазова в хибності чи недостатній науковій обґрунтованості висновків, але в його працях простежується намагання використовувати наукову методологію для обґрунтування особистої думки, тоді як науковець повинен використовувати наукову методологію для отримання об'єктивних результатів. Наприклад, характеризуючи країни з конституційно узаконеним відокремленням церкви від держави та школи від церкви, П.С. Богомазов називає ознаки, які повинні негативно розкривати даний вид відносин держави та церкви:

– «така модель була характерна для колишніх країн соціалістичного табору»;

– «така модель була характерна значній частині постсоціалістичних країн, де ідеологія атеїзму загальмувала розвиток церков» [5, с. 143].

В той же час, коли мова йде про держави з визначеною традиційною релігією (конфесією) в суспільстві, яка посідає пріоритетне становище серед інших віросповідань, П.С. Богомазов називає ознаки, які позитивно характеризують дану модель відносин держави та церкви, зокрема:

– збереження державної підтримки та привілеїв окремих церков;

– можливість існування конкордатних відносин, тощо [5, с. 143].

Отже публікації П.С. Богомазова, маючи ідеологічну спрямованість, втрачають наукову обґрунтованість, об'єктивність та цінність.

Цікаві думки стосовно сучасних моделей відносин держави та церкви у Європі та Україні висловлює В. Климов [6].

*По-перше*, В. Климов звертає увагу на проблеми, що виникли в самій Європі стосовно правового регулювання відносин держави та церкви. Зокрема, вчений зазначає: «... ми з вами – очевидці досить скандальної епопеї написання самою Європою преамбули до конституції країн ЄС, тенденційної доповіді так званої комісії Стазі про державно-церковні відносини у цілому ряді європейських країн (Німеччині, Англії, Франції, Нідерландах, Італії, Бельгії) та ін. Принагідно зазначимо, що передмова до проекту конституції ЄС, прийнята в грудні 2000 року, стверджувала шість загальнолюдських цінностей, що цивілізували Європу: гідність, свободу, рівність, солідарність, громадянськість, справедливість і не згадувала про релігію як цінність» [6, с. 13]. До того ж євроінтеграційні процеси, що активно відбуваються останні десятиліття, показали що інтегруються країни з різними релігійними культурами та з різними моделями відносин держави і церкви, а тому важко надати цим відносинам єдиної загальної форми. Один вихід із ситуації, що склалась у Європі, є визнання церкви як інституту громадянського суспільства. Це означає не тільки те, що державна влада відділилася від влади церкви, а й те, що від

влади церкви поступово відділилися політика, культура, наука, окремих індивід та суспільство взагалі. Церква, яка довгий час посідала самостійне місце у трикутнику взаємовідносин «держава» – «громадянське суспільство» – «церква», сьогодні інтегрується у громадянське суспільство як один із його інститутів. В. Климов стосовно цього зазначає: *«На цьому етапі держава, громадянське суспільство приходять до висновку, що інститут церкви настільки змінився, що він уже є не структурою, яка прагнула стати над світською владою, чинила опір прогресу і вплив якої на суспільство треба обмежити. З іншого боку, в інтерпретації сучасних учених самі держави Європи настільки змінилися, що вже не нав'язують суспільству уніфіковані концепції людини і світу, морально-примусові ідеали тощо»* [6, с. 13-14]. Цікаві думки щодо визнання церкви як інституту громадянського суспільства висловлює і Д.О. Вовк. Наприклад, вчений зазначає, що церква, як соціальне явище, часто розглядається у суспільстві як унікальний феномен, тобто відокремлений від інших соціальних явищ, тоді як в сучасних умовах церква все більше набуває ознак інституту громадянського суспільства. Д.О. Вовк стверджує: *«Розуміння церкви як інституту громадянського суспільства дозволяє обґрунтувати її незалежність, автономність від політичної влади, а з іншого боку, відкриває шлях до усвідомлення можливості співпраці держави і церкви у сферах, в яких їх діяльність спрямована на виконання аналогічних завдань (соціальна, освітня тощо)»* [1, с. 164]. До ознак, які характеризують церкву як інститут громадянського суспільства, І.В. Коваль та О. Стадніченко відносять наступні:

1) створення та функціонування релігійних організацій в країні свідчить про існування соціальних зв'язків між людьми, які спрямовані на задоволення їх релігійних потреб;

2) факт існування релігійних організацій обумовлюється необхідністю задоволення релігійних потреб людини. Свобода віроспо-

відання прирівнюються за своєю значимістю до таких прав людини як право на життя, на повагу до його гідності, право на свободу та особисту недоторканність тощо;

3) реалізація релігійних відносин у суспільстві пов'язана із використанням особою свого права на свободу сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, безперешкодно відправляти одноособово чи колективно релігійні культури і ритуальні обряди, вести релігійну діяльність;

4) відносини, що пов'язані із діяльністю церкви, є лише частиною релігійних відносин у суспільстві;

5) в основі функціонування церкви лежить самоврядування, а також власна система соціальних норм;

6) церква є організаційною формою відповідної релігії (православ'я, католицизм, іслам і ін.);

7) церковне життя регулюється національним законодавством лише в тій мірі, яка потребує захисту прав і свобод членів релігійних організацій [7, с. 703-709; 8, с. 66-69]. Таким чином можна зробити висновок, що церква, як соціальне явище, відповідає всім ознакам, які притаманні інституту громадянського суспільства.

По-друге, В. Климов пропонує перелік проблем, які, на його думку, є перепорою на шляху інтеграції державно-церковних відносин в європейських країнах [6, с. 14]:

1) релігійний поділ християнської культури на православну, католицьку та протестантську (яку часто характеризують як самостійний вид християнської культури). Існування в окремих країнах Європи панівної церкви (державної церкви) чи традиційної конфесії априорі ставить в нерівні умови релігійні об'єднання, які не відносяться до такої церкви чи релігійної конфесії;

2) тенденції використовувати релігійні гасла та релігійні організації для етнічної, політичної чи, навіть, військової мобілізації. На жаль, ця проблема притаманна і українському суспільству, адже в передвиборчих

гаслах політичних партій та кандидатів на публічні посади в органи державної влади почала використовуватись релігійна риторика для консолідації частини суспільства;

3) конфлікт релігійних традицій та сучасних механізмів забезпечення прав і свобод людини та громадянина. За рахунок контрольованої та неконтрольованої міграції склад населення країн Європи швидко і суттєво змінюється. Це породжує конфлікт між національною культурою, яка склалась за останні сто і більше років у європейських країнах, та культурою мігрантів, які масово переселилися до цих країн і які є носіями «іншої» культури. Релігійна культура є лише частиною загальної культури населення країни, а тому протиріччя між корінним населенням та мігрантами виникають і стосовно релігійної свідомості, релігійних традицій та механізмів реалізації права особи на свободу віросповідання. Тобто буквальне дотримання прав і свобод людини та громадянина в окремих європейських країнах породжує внутрішню соціальну напругу з питань релігії та віросповідання. Тому є необхідність напрацювання таких механізмів реалізації права особи на свободу віросповідання, які б забезпечували дотримання релігійних прав неоднорідного за своїм складом європейського населення;

4) парад незалежностей держав, який відбувся в Європі після розпаду Радянського Союзу, сприяв виникненню у деяких країнах

процесу боротьби національних церков (при активній підтримці з боку урядів цих країн) за незалежність від релігійних центрів, яким вони підпорядковувались [6, с. 14]. Подібні конфлікти можливі тільки за умови втручання держави у справи церкви. Тобто держава (у особі публічних службовців) свою некомпетентність, непрофесіоналізм, провали в економіці, політиці та у сфері безпеки намагається вирішити шляхом етнічної мобілізації населення за мовною чи релігійною ознаками. Прикро, що подібні процеси відбуваються і в Україні.

**Висновки та перспективи подальших розвідок.** Охарактеризовані у статті проблеми формування відносин між державою та церквою у сучасному світі та Україні, притаманні сьогодні не тільки процесу формування загальної політики країн Європи щодо релігії та церкви, а й негативно позначаються на формуванні та реалізації державної політики щодо релігії та церкви в Україні. Це свідчить про те, що існуючі в країнах світу моделі відносин держави та церкви знаходяться в процесі трансформації. Вони оновлюються, змінюються та еволюціонують. Власне тому про більшість моделей відносин держави та церкви, що виділяються в науковій літературі, можна говорити як про моделі, які існували колись в історичному аспекті, або ж як про моделі, що сьогодні характеризують окремі суспільства, але знаходяться в стані змін і трансформації.

#### Анотація

У роботі досліджено наукові джерела, в яких аналізуються сучасні проблеми формування відносин держави та церкви у світі та Україні, а також запропоновано авторське бачення причин існуючих проблем та ймовірні шляхи їх вирішення. Акцентовано увагу на тому, що дослідження проблем формування відносин між державою та церквою є: а) вагомим для загального розуміння будови відносин між державою та церквою в історичному та географічному аспекті, які існували і сьогодні існують в країнах світу; б) важливим для усвідомлення особливостей відносин, які сьогодні на законодавчому рівні закріплені між державою та церквою в Україні; в) вирішальним для усвідомлення ролі права, в тому числі і адміністративного права, у фіксації таких стосунків. Встановлено, що в сучасних країнах Європи існують протиріччя у сфері правового регулювання відносин держави і церкви. Тобто, з одного боку, європейські держави декларують право на свободу віросповідання, а з іншого – констатують поступову зміну традиційних національних релігійних культур, що стає одним із факторів соціальної дестабілізації



в окремих країнах. Зазначено, що євроінтеграційні процеси, які активно відбуваються останні десятиліття, показали, що інтегруються країни з різними релігійними культурами та з різними моделями відносин держави і церкви, а тому важко надати цим відносинам єдиної загальної форми. Встановлено, що проблеми формування відносин між державою та церквою у сучасному світі та Україні, притаманні сьогодні не тільки процесу формування загальної політики країн Європи щодо релігії та церкви, а й негативно позначаються на формуванні та реалізації державної політики щодо релігії та церкви в Україні. Це свідчить про те, що існуючі в країнах світу моделі відносин держави та церкви знаходяться в процесі трансформації. Вони оновлюються, змінюються та еволюціонують. Тому про більшість моделей відносин держави та церкви, що виділяються в науковій літературі, можна говорити як про моделі, які існували колись в історичному аспекті, або ж як про моделі, що сьогодні характеризують окремі суспільства, але знаходяться в стані змін і трансформації.

**Ключові слова:** релігія, церква, відносини держави та церкви, правове регулювання відносин держави та церкви.

### **Melnychuk O.P. Problems of the development of relations between state and church in the modern world and Ukraine**

#### **Summary**

The paper studies scientific sources, which analyze modern problems of the formation of state-church relations in the world and Ukraine, and proposes the author's vision of roots of the existing gaps and possible solutions. The author highlights the study of problems of the formation of state-church relations is a) important for general comprehension of relations between state and church, which have existed and exist in countries across the world, in historical and geographical aspects; b) important for realization of peculiarities of relations which are currently fixed between state and church in Ukraine at the statutory level; c) decisive for realizing a role of law, including administrative law, amidst fixation of such relations. It is established that there are contradictions in terms of legal regulation of the state-church relations in modern European countries. Thus, on the one hand, European countries declare the right to freedom of religion and, on the other hand, assert a gradual change of the traditional national religious cultures that becomes one of the factors of social destabilization in particular countries. It is marked that the European integration processes, which have been actively taking place in recent decades, show that courtiers with various religious cultures and models of the state-church relations are integrated and, therefore, it is difficult to provide these relations with unified general form. The author states the problems of cultivating the state-church relations in the modern world and Ukraine are today peculiar not only to the process of developing a general policy on religion and church in European countries but also adversely affect the formation and implementation of state policy on religion and church in Ukraine. The above confirms that models of the state-church relations existing in the world's countries become transformed. They are updating, changing, and progressing. Thus, the majority of models of the state-church relations, which are marked by scientific literature, can be discussed as the models, which existed a while ago in the historical aspect, or as the models that currently characterize some societies but are under changes and transformations.

**Key words:** religion, church, state-church relations, legal regulation of state-church relations.

**Список використаних джерел:**

1. Вовк Д.О. Право і релігія: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2008. 211 с.
2. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Про свободу совісті та релігійні організації: Закон України від 23.04.1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 25. Ст. 283.
4. Сергієнко Г.Л. Роль конституційно-правового регулювання відносин держави і релігійних організацій у гарантуванні свободи віросповідання в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 – конституційне право. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2004. 181 с.
5. Богомазов П.С. Правові аспекти державно-церковних відносин: порівняльний аналіз. *Наукові записки НаУКМА*. Том 129. *Юридичні науки*. С. 141-144.
6. Климов В. Тенденції розвитку державно-церковної політики в Україні в контексті сучасних процесів врегулювання відносин між державами та церквами в Європі. URL: [file:///C:/Users/User/Downloads/religfree\\_2009\\_14\\_4.pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/religfree_2009_14_4.pdf).
7. Коваль І.В. Церква в системі інститутів громадянського суспільства. *Держава і право: Збірник наукових праць: Юридичні і політичні науки*. 2005. Випуск 38. С. 703-709.
8. Стадніченко О. Релігія. Місце у побудові громадянського суспільства. *Віче*. 2004. № 12 (153). С. 66-69.

Таранов А.Ю.

*здобувач кафедри фінансового права  
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

### ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВИДАТКІВ БЮДЖЕТУ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Обраною Україною шлях до вступу до ЄС передбачає впровадження європейських стандартів. Одним із основоположних напрямів досягнення зазначеної мети є децентралізація в усіх її формах (адміністративна, політична, фінансова). В основу політики децентралізації покладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування. Фінансова форма децентралізації є чи не найважливішою, оскільки саме за рахунок доходів та видатків як держави взагалі, так і місцевого самоврядування, можливе досягнення відповідних задач. Вважаємо, що для впровадження Україною ефективної політики децентралізації є врахування зарубіжного досвіду, з метою запобігання виникнення негативних наслідків при вчиненні тих чи інших дій. З огляду на наведене, метою даної статті є дослідження поглядів зарубіжних вчених, європейського та світового досвіду щодо впровадження, ефективності та наслідків фінансової децентралізації.

За Р. Масгрейвом класична теорія фіскальної децентралізації містить у собі три ключові показники рівня місцевого самоврядування: економічну спроможність, макроекономічну стабільність, ефективність напрямів розподілу доходів (здійснення видатків) [2]. Саме ці показники відіграють важливу роль ефективності фінансового розвитку, впливають на можливість покращення рівня життя окремого регіону чи територіальної громади. Обґрунтовується це тим, що місцеве самоврядування спроможне ефективніше, ніж при централізованому управлінні, визначати напрями формування доходів, розподіляти видатки на необхідні сфери розвитку керуючись індивідуальними потребами.

Мамедов А.А., Авксентьев Н.А., Семєнова Р.И. виділяють 7 основних факторів, що впливають на рівень бюджетної децентралізації (з позитивним чи негативним знаком): «розмір регіону» (+), «ступінь урбанізації» (+/-), «рівень доходу» (+/-), «транспортна доступність» (-), «етнолінгвістична різноманітність» (+/-), «нерівномірність розподілу доходів населення», яку можна інтерпретувати як зворотний за змістом фактор «попиту на перерозподіл доходів» (-), а також як «різноманітність переваг» (+), «ефект від «незароблених» урядами доходів» (-), що, зокрема, стосується «рентних доходів».

Саме зазначені вище фактори лягли в основу моделі бюджетної децентралізації на рівні регіонів в Російській Федерації та США, яка оцінювалася економетричними методами. В емпіричних моделях також були враховані специфічні особливості різних країн (такі як факт віднесення регіону до «республіці» в Російській Федерації та факт віднесення до «південно-східних штатах» в США, які висловлюють деякі специфічні особливості досліджуваних територій) [1, с. 236].

На наш погляд США є однією з найбільш фінансово децентралізованих країн у всьому світі. Доказом цього слугує високодецентралізована адміністративна структура 50 штатів, кожен з яких поєднує в собі різні фіскальні та урядові системи, що визначаються своїми особливостями. У різних штатів зовсім різні структури формування доходів і визначення напрямів використання видатків, різні закони та процедури щодо укладання шлюбу, розлучення, спадкування спадщини. Наприклад, у штаті Луїзіана пра-

вова система досі базується на Наполеонівському кодексі, хоча більшість інших штатів спираються англо-американську модель права. Іншим прикладом є штат Небраска, який має однопалатний уряд [3, с. 4-5].

Досить різна структура виконавчої та законодавчої влади різних штатів США. Такий ступінь децентралізації відображає досить обмежений спектр функцій, що виконують центральні органи влади. Основними напрямками, на що центральний уряд використовує публічні фінанси є: військові витрати, програми соціального забезпечення, охорона здоров'я (зокрема програма Medicaid). Колектив авторів: Тереза Гарсія-Міла, Тереза Дж. МакГуайр, Уоллес Е. Оутс, провели аналітичне дослідження, де порівняли рівень децентралізації США з іншими країнами. Для порівняння науковці брали до уваги основні доходи кожної країни окремо, залежність місцевого самоврядування від центрального уряду щодо встановлення специфічних видів податків, основні категорії видатків як усієї країни, так і окремих її регіонів (органів місцевого самоврядування). В результаті дослідження колектив авторів виявив, що за останні 35 років США є найвищим стандартом та прикладом фінансової децентралізації для інших країн. Хоча й всі 50 штатів різняться між собою податковими структурами та бюджетною політикою, головний чинником, який впливає на рівень досягнення успіху кожного окремого штату є фіскальна автономія, тобто встановлення органами місцевого самоврядування своєї особливої фіскальної системи. Вчені вважають, що соціальний добробут матиме найвищі показники, якщо місцеве самоврядування матиме фіскальну незалежність у встановленні та виборі методів досягнення загальнодоступних благ [3, с. 27]. З огляду на наведене, вбачається, що фіскальна децентралізація місцевого самоврядування є важливим чинником розвитку як кожного окремого регіону, так і держави взагалі. Обґрунтовується це тим, що автономія щодо встановлення видів та розмірів податків,

визначення напрямів використання видатків, призводить до самостійного вирішення шляхів розвитку, а отже спонукає органи місцевого самоврядування шукати найоптимальніші та найефективніші методи досягнення таких шляхів, не спираючись при цьому на обмеження центральних органів влади.

Вивчаючи бюджетну децентралізацію Російської Федерації, А. Яшков дійшов висновку, що запроваджена система управління бюджетом є недосконалою та неефективною. Вчений розглядав фінансову децентралізацію через призму теоретичних і емпіричних засад порівняно з економічним зростанням регіонів. Емпіричне дослідження А. Яшкова показало, що надмірна децентралізація витрат у регіонах, яка не супроводжується достатнім рівнем доходів, негативно впливає на економічне зростання таких регіонів. Автор виходив з того, що місцеві органи влади неефективно витрачають бюджетні кошти та невірно вирішують напрями їх використання, а також не мають стимулу до розвитку внутрішнього ринку міжбюджетних відносин, та заохочення бізнес структури. Місцеві органи влади мають широкі повноваження на встановлення податкової бази та підвищення розміру податків, що в свою чергу призводить до того, що трансферти із загального до місцевих бюджетів держави взагалі втрачають можливість на існування. А.Яшков також зазначає, що модель децентралізованого бюджетного управління в Російській Федерації є непрацюючою, оскільки свого часу неефективні індустрії отримували державну та федеральну фінансову підтримку, що призводило до невдалого використання коштів бюджетів. З огляду на це міжрегіональна децентралізація влади не може бути повністю впроваджена та реалізована в Російській Федерації, з огляду на слабкість економічного розвитку місцевого самоврядування та перешкоджанню послідовному розвитку регіонів та муніципалітетів.

У своєму дослідженні А.Яшков виокремлював ключовий фактор фінансової децентралізації – збільшення продуктивності міс-

цевого самоврядування. На такий фактор впливають прозорі вибори посадових осіб та представників місцевого самоврядування, правова визначеність, ефективність запровадженої в державі політичної системи. Наведені вище елементи можуть слугувати підвищенню відповідальності територіальних громад та органів влади перед громадянами, а також збільшенню показників економічної ефективності як місцевого самоврядування, так і держави взагалі. З огляду на наведене, автор і дійшов висновку про неефективність фінансової децентралізації в Російській Федерації, з огляду на те, що зазначені елементи не впроваджені належним чином [4, с. 404-405].

Ми не можемо погодитися з А. Яшковим щодо недосконалості та неефективності фінансової децентралізації, з огляду на ключовий фактор фінансової децентралізації – самостійності планування та витрачання видатків. Свобода вибору напрямів використання видатків на наш погляд є позитивною, оскільки місцеве самоврядування в такому випадку витрачає кошти на дійсно необхідні для територіальної громади цілі. З огляду на те, що центральні органи влади не завжди достовірно та належно обізнані в економічному, соціальному та інших рівнях розвитку окремої територіальної громади, вибір центральними органами дійсно важливих напрямів використання видатків органами місцевого самоврядування є не завжди доречним. Вважаємо, що фінансова децентралізація є корисною для місцевих органів з огляду на прозорість влади та залучення населення на вибір тієї чи іншої програми вдосконалення регіону.

Колектив італійських вчених Марія Дженифер Грісоріо та Франческа Прота дослідили позитивний характер впливу фінансової децентралізації на систему витрат бюджету Італії. В ході дослідження вченими було представлено емпіричний вплив фінансової децентралізації, проаналізовано різницю між поточними та капітальними видатками. На основі зазначеного, італійськими вченими запропоновано класифікацію видатків, що складається з 5 категорій

(видатки споживання, інвестицій, персональні видатки, поточні трансферти, капітальні трансферти). Різниця між поточними та капітальними видатками розглядається як функціональна складова видатків бюджету. Виходячи з цієї функціональної складової та керуючись запропонованою класифікацією видатків бюджету, вчені спостерігали підвищення рівня фінансової децентралізації в розрізі перерозподілу з «непродуктивних» видатків (наприклад, соціальна сфера) до «продуктивних» (наприклад: інвестиції у збільшення рівня фінансового достатку громадян, покращення інфраструктури, та розробка нових напрямів витрачання видатків).

Результати дослідження італійських вчених призвели до висновку, що рівень децентралізації у державі впливає на структуру видатків бюджету, як в короткостроковий, так і в довгостроковий періоди. По-перше, підвищення рівня децентралізації може сприяти зменшенню частки капітальних витрат до загальних регіональних витрат. Цей результат є надійним для різних емпіричних методологій. По-друге, дивлячись на «економічну» класифікацію державних витрат, здається, що процес децентралізації на першому етапі, безумовно, сприятиме збільшенню поточних витрат (споживання та поточний трансфер), але в перспективі буде перекомпонування витрат регіональних органів влади. По-третє, розглядаючи функціональну класифікацію місцевих видатків, аналітичний та статистичний аналіз дає зрозуміти, що висока фінансова децентралізація зменшує витрати на соціальне забезпечення, при цьому збільшуючи рівень інвестицій фінансового достатку громадян, а також витрат на інфраструктурний розвиток регіону [5].

Якщо застосувати дослідження Марії Дженифер Грісоріо та Франчески Прота до України воно дає зрозуміти, що в нинішній економічній та політичній ситуації в нашій державі, фінансова децентралізація є актуальною та вимагає негайних дій до її впровадження. В розрізі італійського аналізу, дуже важли-

вим для України є запровадження фінансової децентралізації з огляду на наступне: по перше, вона призводить до підвищення рівня надання послуг та встановлення самостійної податкової політики окремих регіонів, виходячи з їх економічного стану; по-друге фінансова децентралізація за своєю природою може призводити до так званої «міжрегіональної конкуренції», що може бути поштовхом та мотивацією для місцевого самоврядування до активних дій покращення свого регіону; по-третє фінансова децентралізація сприятиме прозорості витрачання коштів бюджету місцевого самоврядування. Усе вищенаведене може бути перспективою у прийнятті ефективних напрямів витрачання коштів місцевого самоврядування та як наслідок зростання доходу відповідного регіону. Крім того, зростання доходу окремих регіонів держави призводить до економічного зростання та продуктивності усієї України. Тож стаття італійських вчених може мати вагоме значення та бути орієнтиром для впровадження фінансової децентралізації в Україні.

Щодо практики застосування фінансової децентралізації у Китаї, то тут погляди вчених розійшлися. Одні вчені розглядають фінансову децентралізацію як позитивний фактор економічного зростання Китаю, в той час інші вважають навпаки. Так, наприклад, Янг та Йонг (запропонували докази, які свідчать про те, що фіскальна децентралізація розірвала національний ринок, стимулювала місцевий протекціонізм, спонукала до дублювання інвестицій, а отже, негативно вплинула на економічний розвиток. Чжан і Зу стверджують, що частина видатків центрального уряду позитивно впливає на економічне зростання місцевого самоврядування, в той час коли самостійне визначення напрямів видатків місцевого самоврядування має негативний вплив. Деякі інфраструктури мають вирішальне значення для економічного зростання, коли вони забезпечуються за рахунок видатків центрального уряду, такі як залізниця, телекомунікації та сфера енергетики.

Неефективне розподілення ресурсів, викликане швидкою фіскальною децентралізацією, шкодить загальним економічним показникам усієї держави. Джин і Зуу емпірично підтвердили, що дивергенція, а не конвергенція, доходів і витрат на субнаціональному рівні влади пов'язана з більш високими темпами економічного зростання [6, с.32-33].

У своєму дослідженні Zhiguo Wang та Liang Ma всебічно переглянули останні досягнення в галузі фіскальної децентралізації в Китаї за останні десятиліття. Авторами систематично синтезуються процеси, характеристики та вимірювання фіскальної децентралізації, а також її наслідки. Обговорюється розрив знань та шляхи майбутніх досліджень, спрямовані на те, щоб зробити знання про фіскальну децентралізацію в Китаї сприятливими, накопичувальними та стійкими. Зокрема, фінансова децентралізація розглядалася вченими за такими показниками як економічне зростання, розвиток публічного сектору, податковий тиск та ін. У ході дослідження чисельної кількості джерел літератури, автори виявили, що фінансова децентралізація сприяє зростанню економіки окремих регіонів Китаю. Але порівнюючи з фіскальними та економічними результатами, соціальні і політичні показники фінансової децентралізації у Китаї не є позитивними. Так, встановлено, що фіскальна централізація в Китаї знижує рівень надання соціальних послуг та посилює регіональні відмінності, особливо у сільських та бідних регіонах та на рівні округів.

Проте, Zhiguo Wang та Liang Ma стверджують, що фінансова децентралізація нерозривно пов'язана з корупцією. Цей зв'язок обґрунтовується тим, що місцеві органи влади можуть впроваджувати ставки податків на власний розсуд, в результаті чого з'явиться дохід органів місцевого самоврядування, який вони самі зможуть направити у потрібний напрям. Все вищезгадане може призвести до подання недостовірних даних податкової звітності до центральних органів влади, в результаті чого багато показників доходів місцевого

самоврядування залишиться невідомими центральним органам. У процесі дослідження автори виявили, що політична централізація позитивно впливає на фінансову децентралізацію, що проявляється у якості надання адміністративних послуг та інших суспільних благ.

Як і Мамедов А.А., Авксентьев Н.А. та Семенова Р.І. китайські вчені Zhiguo Wang та Liang Ma у своєму дослідженні навели фактори фінансової децентралізації, що проявляються у позитивному чи негативному аспектах: регіональна диспропорція (+/-), доходи, урбанізація та глобалізація (+/-), фінансова, політична системи (+/-), здоров'я (+), освіта (-), надання соціальних послуг (+/-), економічне зростання, відкритість (+/-), неоподатковані доходи (+), корупція (+/-) [7].

З огляду на дослідження китайськими вченими стану фінансової децентралізації у Китаю, можна сказати, що у цій великій країні дуже обережно ставляться на запровадження децентралізації у всіх її формах. Багато китайських вчених досліджують різні аспекти фінансової децентралізації, а головне методи та наслідки таких впроваджень у інших країнах світу. Обережність до втілення децентралізації у Китаї є проявом того, що якість надання соціальних благ для населення, та економічне зростання окремих регіонів є головними показниками досягнення благоустрою.

**Висновок.** Виходячи з досліджень вченими США, Російської Федерації, Китаю та Італії децентралізації, зокрема фінансової, бачимо, що вона має позитивний вплив на економічне зростання окремих територіальних громад та держави взагалі.

#### Анотація

Стаття присвячена дослідженню децентралізації, зокрема фінансової, на прикладі США, Російської Федерації, Китаю та Італії. Автором наведено приклад впровадження фінансової децентралізації у США, Російській Федерації та Італії де вже втілена у життя та устрій держави, а також у Китаю, де зазначена знаходиться на стадії поступової реалізації.

Автор досліджує фінансову децентралізацію США, держави, яка вважається прикладом для усіх інших країн успіху децентралізованого управління країною. Наводяться дослідження американських вчених, які виявили, що соціальний добробут має найвищі показники, якщо окремі територіальні громади мають фіскальну незалежність у встановленні та виборі методів досягнення загальнодоступних благ для своїх регіонів. Спираючись на дослідження аме-

Зокрема, вважаємо, що у процесі втілення фінансової децентралізації в Україні слід орієнтуватися на досвід США, які, на нашу думку, є найяскравішим прикладом децентралізації для усього світу. На наш погляд фінансова автономія окремих регіонів у встановленні та виборі методів досягнення загальнодоступних благ, яка запроваджена у США, є найефективнішим методом до економічного зростання. Самостійний пошук органами місцевого самоврядування в Україні найоптимальніших та найефективніших шляхів до вдосконалення власного регіону матиме куди більшу ефективність, ніж централізоване управління та централізоване визначення напрямів діяльності окремих територіальних громад.

Різноманітні фактори сприяють фіскальній децентралізації в різних країнах, регіонах, на рівні уряду, функціональних областях та періодах, тому при впровадженні окремих факторів фінансової децентралізації в Україні, необхідно в обов'язковому порядку врахувати досвід інших країн, зокрема Російської Федерації, Італії в яких вже впроваджено фінансову децентралізацію. Але при виборі тих чи інших шляхів впровадження децентралізації необхідно бути такими ж обережними, як в Китаю, де поступове втілення децентралізації здійснюється лише зваживши всі «за» та «проти», а також дослідивши досвід інших країн. Крім того, аналіз досвіду інших країн, де впроваджено фінансову децентралізацію дасть змогу Україні оминати тих проблем та помилок, які виникли в інших державах при втіленні децентралізації.

риканських вчених, автор робить висновок, що фінансова децентралізація спонукає органи місцевого самоврядування шукати найоптимальніші та найефективніші методи досягнення економічного розвитку, не спираючись при цьому на обмеження центральних органів влади.

Проаналізовано дослідження російських вчених, які вважають, що фінансова децентралізація в Російській Федерації є непрацюючою та неефективною. Автор не погоджується з висновками російських вчених, та наводить аргументацію на користь ефективності децентралізації.

На основі поглядів італійських вчених про структуру видатків бюджету, як в короткостроковий, так і в довгостроковий періоди, та позитивний характер впливу фінансової децентралізації на систему витрат бюджету, досліджено рівень фінансової децентралізації у Італії. Керуючись дослідженням італійських вчених, зроблено висновок про втілення позитивних сторін фінансової децентралізації Італії до України.

Автором наведено погляди китайських вчених, які систематично синтезували процеси, характеристики та вимірювання фіскальної децентралізації. Досліджена китайськими вченими фінансова децентралізація розглядалася за такими показниками як економічне зростання, розвиток публічного сектору, податковий тиск та ін. Також автором наведено оцінки китайських дослідників щодо позитивних та негативних сторін фінансової децентралізації у Китаю.

Зроблено висновок про втілення в сучасне життя України децентралізації, зважаючи на досвід зарубіжних країн.

**Ключові слова:** децентралізація, децентралізація видатків, видатки бюджету, фіскальна децентралізація, міжнародний досвід, ефективність фінансової децентралізації, аспекти децентралізації.

### **Taranov A.Yu. Decentralization of expenditures: comparative legal analysis**

#### **Summary**

The article is devoted to the study of decentralization, in particular financial decentralization, on the example of the USA, the Russian Federation, China and Italy. The author gives an example of implementation of financial decentralization in the USA, the Russian Federation and Italy, where it is already implemented and the structure of the state, as well as in China, where it is indicated at the stage of gradual implementation.

The author investigates financial decentralization of the USA, the state, which is considered an example for all countries of the success of decentralized management of the country. The research of American scientists who found that social well-being is high if individual territorial communities have fiscal independence in establishing and choosing methods of achieving public goods for their regions is cited. Relying on the research of American scientists, the author concludes that fiscal decentralization encourages local governments to seek optimal and effective methods of achieving economic development without relying on the constraints of central government.

The research of Russian scientists, who believe that financial decentralization in the Russian Federation is dysfunctional and ineffective, is analyzed. The author does not agree with the conclusions of Russian scientists, and provides arguments in favor of the effectiveness of decentralization.

Based on the views of Italian scientists about the structure of budget expenses, both in the short-term and long-term periods, and the positive influence of financial decentralization on the system of budget expenses, the level of financial decentralization in Italy is investigated. Guided by the research of Italian scientists, the conclusion is made about the embodiment of the positive aspects of financial decentralization of Italy to Ukraine.

The author cites the views of Chinese scientists who have systematically synthesized the processes, characteristics and measurements of fiscal decentralization. Fiscal decentralization was studied by the



Chinese scientists by such indicators as economic growth, public sector development, tax pressure, etc. The author also gives Chinese researchers' assessments of the positive and negative sides of fiscal decentralization in China.

The conclusion about the embodiment of decentralization in the modern life of Ukraine, taking into account the experience of foreign countries.

**Key words:** decentralization, decentralization of expenditures, budget expenditures, fiscal decentralization, international experience, effectiveness of financial decentralization, aspects of decentralization.

**Список використаних джерел:**

1. Мамедов А.А., Авксентьев Н.А., Семенова Р.И. Факторы бюджетной децентрализации на региональном уровне в России и США. *Российское предпринимательство*. 2016. Т. 17. № 2. С. 233–240. doi: 10.18334/гп.17.2.2211
2. Musgrave R.A. *The theory of public finance*, NY, McGraw-Hill Hardcover, 1959. 628 p.
3. Teresa Garcia-Milà, Therese J. McGuire, Wallace E. Oates. *Strength in Diversity. Fiscal Federalism among the Fifty U.S. States*. 2017. P. 27.
4. Andrey Yushkov. Fiscal decentralization and regional economic growth: Theory, empirics, and the Russian experience. *Russian Journal of Economics*. 1. (2015). 404–418.
5. Maria Jennifer Grisorio, Francesco Prota. The impact of fiscal decentralization on the composition of public expenditure: panel data evidence from Italy/*Regional Studies: The Journal of the Regional Studies Association*. Vol. 49. № 12. 2 December 2015, pp. 1941-1956 (16).
6. Jing Jin, Heng-fu Zou. Fiscal decentralization in China: History, Impact, Challenges and Next Steps. *Annals of economics and finance*. 13-1, 1-51 (2012).
7. Інтернет ресурс: [https://mpira.ub.uni-muenchen.de/36918/1/MPRA\\_paper\\_36918.pdf](https://mpira.ub.uni-muenchen.de/36918/1/MPRA_paper_36918.pdf).

## ЩОДО СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ «СФЕРА ОПОДАТКУВАННЯ», «ПОДАТКОВА СИСТЕМА» ТА «СИСТЕМА ОПОДАТКУВАННЯ»

**Актуальність теми дослідження.** Глибинний аналіз і зіставлення державотворчих процесів в Україні в умовах незалежності дозволяють стверджувати, що важливим і нагальним у світлі загальних світових тенденцій та практики стало проведення всеосяжного, докорінного реформування Української держави та її суспільства. Значних трансформацій за останнє десятиліття зазнала і сфера оподаткування в Україні. Разом із тим, у процесі пошуку шляхів збільшення ефективності й справедливості оподаткування великого значення має критичне використання наукової спадщини. Адже у контексті стратегії європейської інтеграції України відсутність єдиного бачення щодо основоположних правових категорій у сфері справляння податків і зборів може стати підґрунтям розпорошення зусиль, спрямованих на підвищення дієвості та результативності, а також досягнення упорядкованості, організованості та злагодженості формування доходів держави. А отже, теоретична та практична значимість проведеного дослідження не викликає сумнівів.

**Ступінь розробленості проблеми.** Проблематика сфери суспільних відносин, яких пов'язано з оподаткуванням, досліджувалася такими вченими, як: В.Б. Авер'янов, В.Л. Андрущенко, А.В. Бризгалін, Л.К. Воронова, В.М. Гейць, О.М. Горбунова, М.В. Карасьова, А.М. Козирін, М.П. Кучерявенко, Ю.І. Ляшенко, С.Г. Пепеляєв, Ю.А. Ровинський, М.Н. Соколов, А.М. Соколовська, Н.І. Хімічева, С.Д. Ципкін, Д.Г. Чернік та іншими. Вказані вчені у своїх наукових дослідженнях приділяли увагу розкриттю різних аспектів податкової сфери. При цьому, питання співвідношення понять «сфера опо-

даткування», «податкова система» та «система оподаткування» системно не досліджено.

**Метою статті** є дослідження співвідношення понять «сфера оподаткування», «податкова система» та «система оподаткування».

**Виклад основного матеріалу.** Сфера оподаткування є однією із підсистем публічного адміністрування [19, с. 133], у межах якої держава реалізує функцію зі справляння податків для вчасного наповнення дохідної частини державного бюджету. За таких умов податок є інструментом, якого використано для забезпечення взаємодії держави та суспільства, виконання фіскальної, регулюючої, стимулюючої, інформаційної функції, значення та змістове наповнення якого трансформується під впливом зміни сучасних соціально-економічних реалій [2, с. 15, с. 18].

Разом із тим, говорячи про співвідношення поняття «сфера оподаткування» з поняттями «податкова система» та «система оподаткування», слід зазначити, що чіткого та зрозумілого розмежування відповідних понять у правовій науці досі не здійснено. Натомість, ми прагнули б слідувати ідеї максимальної диференціації понять, підтримуючи позицію про те, що з формально-юридичної точки зору сфера оподаткування, податкова система та система оподаткування не є тотожними категоріями. При цьому, синтезувавши стійкі наукові доробки вітчизняних і зарубіжних вчених-правознавців, можна стверджувати таке.

Досить тривалий час більшість учених ототожнювали податкову систему з порівняно близькою юридичною категорією, такою як система оподаткування, яка визначалася як сукупність податків та інших обов'язкових платежів податкового характеру. Тут слід вказати,

що «система» (від грец. «systema» – утворення) – це сукупність елементів, певним чином пов'язаних між собою, які формують деяку цілісність. Як систему можна розглядати будь-який об'єкт дійсності за умови, що він являє собою відносно цілісну множину елементів [5, с. 304].

На думку Г.П. Ляшенка, податкова система – це об'єктивна реальність, яка є складною, багаторівневою структурою, до якої входять: податкові відносини між податковими органами і платниками податків; закони і нормативно-правові акти, що регулюють ці відносини; конкретні форми оподаткування; установи, які здійснюють справляння податків і контроль за їх сплатою [8, с. 245].

В.М. Брижко вважає, що податкова система – уся сукупність податків, зборів, мит та інших платежів, що стягуються у встановленому порядку державними органами із платників податків (юридичних і фізичних осіб) на території країни [3, с. 149].

Разом із тим, на переконання авторів навчального посібника «Адміністративне право України», податкова система – це: 1) сукупність податків, зборів та інших платежів, що справляються на території України у визначеному законом порядку; 2) принципи, форми і методи їх встановлення, зміни або відміни; 3) заходи, яких спрямовано на забезпечення їх сплати, організацію контролю та визначення суб'єктів, уповноважених здійснювати фіскальні функції, а також відповідальність за порушення податкового законодавства [20, с. 235].

Також в юридичній літературі обґрунтовано панують погляди щодо трактування поняття «податкова система» як сукупності встановлених у країні податків, зборів та обов'язкових платежів, які є взаємопов'язаними, органічно доповнюють один одного та мають різну цілеспрямованість [11, с. 10; 12, с. 241]. У такому разі податкова система, з одного боку, забезпечує фінансову базу держави, а з іншого – виступає головним знаряддям реалізації державної економічної політики [11, с. 10].

На думку ж М.В. Карасьової, податкова система – це взаємозалежна сукупність всіх існуючих у державі суспільних відносин, що складаються у сфері оподаткування і мають економічний, політичний, організаційний і правовий характер [18, с. 324].

В наукових джерелах існують й інші підходи до розуміння терміна «податкова система»: 1) сукупність всіх податків, що справляються у встановленому порядку [6, с. 533]; 2) сукупність податків, зборів, інших платежів і внесків до бюджету і державних цільових фондів, платників податків та органів, що здійснюють контроль за правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю сплати їх у встановленому законом порядку [4, с. 8]; 3) створені на історично зумовлених інституціональних засадах, теоретично обґрунтовані та закріплені в конституційно-правових нормах комбінації податків, сукупність правил їх установа, скасування та сплати, способів контролю процесів оподаткування, видів відповідальності за податкові правопорушення [1, с. 38]; 4) охоплює правові основи оподаткування, виконавчо-контролюючі органи, порядок розроблення та законодавчого закріплення формальних правил оподаткування, неформальні правила оподаткування [10, с. 25].

Слід вказати, що до прийняття Податкового кодексу України в науці податкову систему України переважно подавали у вигляді трьох основних підсистем: оподаткування юридичних осіб, оподаткування фізичних осіб, зборів у державні цільові фонди [13, с. 47].

«Підсумковий стрибок» на шляху закріплення складових елементів податкової системи України наша держава здійснила з прийняттям чинного Податкового кодексу України, відповідно до положень п. 6.3 ст. 6 якого, податкову систему України становить сукупність загальнодержавних та місцевих податків та зборів, що справляються в установа Податковим кодексом України порядку [15]. Аналізуючи положення Податкового кодексу України, слід звернути увагу на те, що на теперішній час складо-

вими елементами податкової системи України визначено окремі обов'язкові платежі, що поділяються на: загальнодержавні податки і збори та місцеві податки і збори. При цьому, всі елементи податкової системи України встановлюються Верховною Радою України.

Видається, у цьому аспекті слід погодитись із думкою О.В. Пабата, який вказує, що у своїй сукупності всі елементи податкової системи повинні бути взаємопов'язаними, органічно доповнювати один одного, не суперечити один одному та системі загалом, для того, щоб не тільки забезпечувати гарантоване і стабільне надходження доходів до бюджетів, а й забезпечувати державі можливість впливу на певні напрямки соціально-економічного розвитку суспільства. Між тим, мова про податкову систему, а не про сукупність податків, може йти лише тоді, коли між окремими елементами (податками) формуються організаційно-правові зв'язки, що характеризуються сумісністю, взаємною узгодженістю, відповідністю. Ефективна ж податкова система повинна бути динамічною та будуватися завдяки вмілому комбінуванню податків [13, с. 48–49]. Подібний підхід спостерігається і в судженнях О.П. Орлюка, який вказує, що окремі елементи утворюють податкову систему лише коли між ними формуються зв'язки сумісності, взаємоузгодженості та відповідності [12, с. 239].

Однак навіть після нормативного закріплення поняття «податкова система», деякі з авторів вказують, що у широкому розумінні податкова система є взаємопов'язаною сукупністю діючих у конкретний момент у конкретній державі суттєвих умов оподаткування, а її складовими елементами є: система всіх податкових платежів; система принципів оподаткування; система податкового законодавства; правовий механізм податку; система податкових органів, їх права, обов'язки, відповідальність; порядок, форми й методи встановлення, зміни та скасування податків; закріплення правового механізму податку за кожним податковим платежем; форми й методи подат-

кового контролю; права, обов'язки, відповідальність, способи захисту прав і законних інтересів платників податків та інших учасників податкових правовідносин тощо [7].

Автори навчального посібника «Податкова система України: тренінг-курс» (за заг. ред. О.М. Тимченко) визначають податкову систему як сукупність законодавчо закріплених у державі податків, зборів і платежів, процедур їх встановлення, зміни чи скасування; дій, що забезпечують їхню сплату, контроль і відповідальність за порушення податкового законодавства. Наведене визначення ґрунтується на тому, що податкова система є складною багаторівневою структурою, а її елементами є податки, збори та інші обов'язкові платежі. При цьому, за економічним змістом податки відображають відносини між платниками та державою щодо вилучення частини створеного ВВП з метою формування централізованого фонду держави, необхідного для виконання покладених на неї функцій. За формою прояву податки – це обов'язкові платежі юридичних та фізичних осіб до бюджету. З огляду на сказане, податкова система в абстрактно-теоретичному аспекті – це сукупність відносин між платниками та державою, а на рівні безпосереднього сприйняття форм реалізації зазначених відносин – сукупність взаємопов'язаних, взаємоузгоджених податків, зборів та інших обов'язкових платежів, побудована на визначених принципах. Разом із тим, існує організаційно-управлінський рівень податкової системи. Вся діяльність щодо збору і сплати податків спирається на систему нормативних актів. Тому податкову систему можна також розглядати як систему податкового законодавства [14, с. 17, с. 19].

Автори словника фінансово-правових термінів відстоюють думку про те, що податкова система містить у собі ряд складних процесуальних відносин, яких пов'язано зі встановленням, введенням, зміною, скасуванням, податків, зборів та інших обов'язкових платежів; невід'ємною складовою податкової

системи держави є організація забезпечення сплати податків, зборів та інших обов'язкових платежів. Крім того, вказують, що термін «податкова система» є поняттям ширшим, ніж «система оподаткування» [17, с. 366].

Існує також думка, що податкова система є сукупністю податків, зборів, інших платежів та внесків до бюджету і державних цільових фондів, платників податків та органів, що здійснюють контроль за правильністю обчислення, повнотою і вчасністю сплати їх у встановленому законом порядку [16].

Деякі науковці висловлюють думку щодо того, що сукупність податків і зборів (обов'язкових платежів) до бюджетів та до державних цільових фондів, що справляються у встановленому законами України порядку, становить систему оподаткування. Видається, в такому випадку поняття податкової системи ототожнюється з поняттям системи оподаткування, а податкова система розглядається як сукупність податків та інших обов'язкових платежів податкового характеру (розуміння податкової системи у вузькому значенні) [9].

З іншого боку, податкова система містить у собі низку процесуальних відносин щодо встановлення, зміни та скасування податків, інших податкових платежів, забезпечення їхньої сплати, організації контролю й застосування відповідальності за порушення податкового законодавства. Отже, у широкому значенні під податковою системою розглядають взаємопов'язану сукупність чинних у конкретний момент у конкретній державі суттєвих умов оподаткування. Беручи за основу вказаний підхід, Т.В. Молчанова елементами податкової системи визначає: 1) систему всіх податкових платежів; 2) систему принципів оподаткування; 3) систему податкового законодавства; 4) правовий механізм податку; 5) систему податкових органів, їх права, обов'язки, відповідальність; 6) порядок, форми й методи встановлення, зміни та скасування податків; 7) закріплення правового механізму податку по кожному податковому платежу; 8) форми й методи податкового контролю; 9) права,

обов'язки, відповідальність, способи захисту прав і законних інтересів платників податків та інших учасників податкових правовідносин тощо. Таким чином, поняття податкової системи в широкому розумінні не є тотожним поняттю системи податків. Перше з них визнається ширшим і включає в себе, окрім системи податків, ще й низку як політико-правових, так і економічних елементів [9].

Разом із тим, визначення поняття «система оподаткування» у чинному податковому законодавстві є відсутнім, однак аналізуючи положення ст. 291 Податкового кодексу України, можна зробити висновок про те, що система оподаткування є певним механізмом справляння загальнодержавних і місцевих податків і зборів та інших обов'язкових платежів [15].

Цілком підтримуємо бачення О.Р. Баріна, який слушно зауважує, що поняття «податкова система» і «система оподаткування» тотожними не є. Відповідно, податкова система являє собою сукупність податків, зборів, інших платежів, яких законодавчо закріплено у конкретній державі, а система оподаткування є сукупністю принципів, форм і методів встановлення податків, зборів та інших платежів, їх зміни або скасування, особливостей сплати, контролю та відповідальності за порушення податкового законодавства [2, с. 15, с. 18].

Показово, що прийняття Податкового кодексу України стало шляхом до ефективності системи оподаткування України, яка є продуктом діяльності держави та її важливим атрибутом. Адже кожна держава формує свою систему оподаткування з урахуванням досвіду інших країн, стану економіки, розвитку ринкових відносин, необхідності вирішення конкретних економічних і соціальних завдань, власних національних особливостей. Разом із тим, аналіз сучасної системи оподаткування в Україні, її становлення та розвитку дає змогу зробити висновок про недоліки, які є їй притаманними: 1) нестабільність податкової системи (зміни щодо окремих податків негативно впливають на розвиток діяльності суб'єктів господарю-

вання, не дають можливості підприємствам нормально функціонувати, впроваджувати нові технології та випускати конкурентно-спроможну продукцію); 2) громіздкість та заплутаність правового середовища; 3) наявність колізій в податковому законодавстві (без вирішення вказаної проблеми податкова реформа не може бути успішною, навіть якщо її інші аспекти будуть вдалим).

Натомість, поняття «сфера оподаткування» змістовно відображає сферу життя суспільства, якої пов'язано зі сплатою зборів, податків та інших обов'язкових платежів до державного та місцевих бюджетів. Таким чином, доцільно припустити, що сфера оподаткування охоплює суспільні відносини, які реалізуються в ході реалізаційних елементів податкової системи та системи оподаткування. Тобто, сфера оподаткування охоплює увесь спектр суспільних відносин, яких у праві іменовано податковими. При цьому, сфера оподаткування детермінується ознаками, яких набуто відповідними суспільними відносинами у якості об'єкта впливу правових норм.

**Висновки.** Отже, різноманітність, неоднозначність та багатоаспектність підходів до визначення термінів «сфера оподаткування», «податкова система» та «система оподатку-

вання», а також їх співвідношення спричинені недостатньою науковою розробленістю та незбалансованістю теорії та практики. Разом із тим, на підставі проведеного дослідження вважаємо за доцільне висловити припущення про те, що податкова система являє собою сукупність податків, зборів, інших платежів, яких законодавчо закріплено у конкретній державі; система оподаткування є сукупністю принципів, форм та методів встановлення податків, зборів та інших платежів, їх зміни або скасування, особливостей сплати, контролю та відповідальності за порушення податкового законодавства; сфера оподаткування охоплює суспільні відносини, які реалізуються в ході реалізаційних елементів податкової системи та системи оподаткування, а отже охоплює увесь спектр суспільних відносин, яких у праві іменовано податковими.

У той же час, вбачається, якісне забезпечення реалізації податкових правовідносин залежить від багатьох факторів, у тому числі, від стану наукової розробки відповідних категорій, від обліку розробниками проекту законодавчих актів існуючих наукових положень, що значно підвищує рівень нормативно-правової бази, якою врегульовано питання оподаткування в Україні.

#### Анотація

Статтю присвячено дослідженню підходів щодо співвідношення понять «сфера оподаткування», «податкова система» та «система оподаткування». Визначено, що податкова система являє собою сукупність податків, зборів, інших платежів, яких законодавчо закріплено у конкретній державі. Акцентовано увагу на тому, що на теперішній час складовими елементами податкової системи України визначено окремі обов'язкові платежі, що поділяються на: загальнодержавні податки і збори та місцеві податки і збори. При цьому, всі елементи податкової системи України встановлюються Верховною Радою України. Разом із тим, мова може йти про податкову систему, а не про сукупність податків, лише тоді, коли між окремими елементами (податками) формуються організаційно-правові зв'язки, що характеризуються сумісністю, взаємною узгодженістю, відповідністю. Ефективна ж податкова система повинна бути динамічною та будуватися завдяки вмілому комбінуванню податків.

Встановлено, що система оподаткування є сукупністю принципів, форм та методів встановлення податків, зборів та інших платежів, їх зміни або скасування, особливостей сплати, контролю та відповідальності за порушення податкового законодавства.

Визначено, що сфера оподаткування охоплює суспільні відносини, які реалізуються в ході реалізаційних елементів податкової системи та системи оподаткування, а отже охоплює увесь спектр суспільних відносин, яких у праві іменовано податковими.

Акцентовано увагу на тому, що якісне забезпечення реалізації податкових правовідносин залежить від багатьох факторів, у тому числі, від стану наукової розробки відповідних категорій, від обліку розробниками проекту законодавчих актів існуючих наукових положень, що значно підвищує рівень нормативно-правової бази, якою врегульовано питання оподаткування в Україні.

**Ключові слова:** збори, податки, податкові правовідносини, податкова система, система оподаткування, сфера оподаткування.

**Ianushevich Ia.V. On the relation of notions «taxation», «tax system» and «taxation system»  
Summary**

The paper deals with a study of the approaches to the relation between such notions as «taxation», «tax system» and «taxation system». It is established that the tax system is a complex of taxes, charges and other payments that are legally implemented in a particular state. It is emphasized that currently certain obligatory payments subdivided into the national taxes and charges, and local taxes and charges that are components of the tax system of Ukraine. At that, all components of the tax system of Ukraine are set up by the Verkhovna Rada of Ukraine. Along with that, we can speak about the tax system, but not about the complex of taxes, in that instance only when the organizational and legal links characterized by compatibility, mutual coordination and correspondence are being formed between the individual components (taxes). The efficient tax system should be dynamic and be structured due to a skilful combination of taxes.

It has been established that the tax system is a complex of principles, forms and methods of introduction of taxes, charges and other payments, their changes or cancellation, specific ways of their payment, and control and responsibility for breaches of the tax legislation.

It has been specified that taxation includes public relations that are manifested in the course of realizable components of the tax system and taxation system, therefore, it comprises the entire range of the public relations which the Law calls tax relations.

It has been stressed that a high-quality support of the tax relations accomplishment depends on many factors, including the state-of-the-art of the scientific developments of certain categories and consideration of the existing scientific ideas by the law draft developers, which considerably improves the level of the regulatory and legal base that regulates taxation aspects in Ukraine.

**Key words:** charges, taxes, tax relations, tax system, taxation system, taxation.

**Список використаних джерел:**

1. Андрущенко В.Л., Данілов О.Д. Податкові системи зарубіжних країн : навчальний посібник. За заг. ред. М.Я. Азарова. Київ : Видавничий дім «Комп'ютерпрес», 2004. 240 с.
2. Барін О.Р. Правові основи податкової системи України: сучасний стан, основні елементи, принципи: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2018. 22 с.
3. Брижко В.М. Інформаційне суспільство. Дефініції: людина, її права, інформація, інформатика, інформатизація, телекомунікації, інтелектуальна власність, ліцензування, сертифікація, економіка, ринок, юриспруденція / [Брижко В.М., Гальченко О.М., Цимбалюк В.С., Орехов О.А., Чорнобров А.М.]; за ред. Р.А. Калюжного, М.Я. Швеця. Київ : Інтеграл, 2002. 220 с.
4. Гега П.Т. Правові основи податкової системи, правопорушення, проблеми, рішення: монографія. Київ, 1996. 168 с.
5. Краткий словарь по философии. Под общ. ред. И.В. Блауберга, И.К. Пантина. 4-е изд. Москва : Политиздат, 1982. 431 с.

6. Криминологія: учеб. для юрид. вузов. Под общ. ред. А.И. Долговой. Москва : Норма, ИНФРА-М, 1999. 784 с.
7. Лучковська С.І. Фінансове право : навчальний посібник. Київ : КНТ, 2010. 296 с.
8. Ляшенко Г.П. Роль податкової системи держави в ефективності діяльності підприємства. *Бюджетно-податкова політика: теорія, практика, проблеми* : матеріали міжнар. наук.-практ. конференції. Ірпінь : Національна ака-демія ДПС України, 2004. С. 245–247.
9. Молчанова Т.В. Основи галузевої економіки і підприємництва: посібник для слухачів (учнів) закладів ПТО за професіями «продавець продовольчих товарів» та «продавець непродовольчих товарів» URL : [http://cpto.dp.ua/public\\_html/posibnyky/posibnyk/page16.html](http://cpto.dp.ua/public_html/posibnyky/posibnyk/page16.html)
10. Олійник О.В., Філон І.В. Податкова система: навчальний посібник. Київ : Центр навчальної літератури, 2006. 456 с.
11. Оподаткування зовнішньоекономічної діяльності в Україні: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. За заг. ред. М.Я. Азарова. Київ : ДІА, 2000. 320 с.
12. Орлюк О.П. Фінансове право: навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 528 с.
13. Пабат О.В. Складові елементи податкової системи України та їх організаційно-правові зв'язки. *Право і безпека*. 2015. № 4. С. 47–50.
14. Податкова система України: тренінг-курс : навчальний посібник. О.М. Тимченко, Ю.В. Сибірянська, С.М. Кокшарова та ін.; за заг. ред. О.М. Тимченко. Київ : ДННУ «Акад. фін. управління», 2012. 656 с.
15. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
16. Словник основних термінів. *Офіційний портал Державної фіскальної служби України*. URL : <http://sfs.gov.ua/korisni-posilannya/slovník>.
17. Словник фінансово-правових термінів. За заг. ред. д.ю.н., проф. Л.К. Воронової. 2-ге вид. , переробл. і доповн. Київ : Алерта, 2011. 558 с.
18. Финансовое право Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. М.В. Карасева. Москва : Юристъ, 2004. 576 с.
19. Чорна А. М. Сутність та значення адміністративно-правового забезпечення прав суб'єктів підприємницької діяльності у сфері оподаткування. *VISEGRAD JORNAL on human rights*. 2017. № 1. С. 133.
20. Шкарупа В.К. Адміністративне право України: конспект лекцій / [В.К. Шкарупа, М.В. Коваль, О.П. Савчук, Л.П. Самофалов, М.О. Мацелик]. Ірпінь : Національна академія ДПС України, 2005. 248 с.



УДК 342:351 (477)

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2019.8-2.07>

Хомініч С.В.

суддя

*Саксаганського районного суду м. Кривого Рогу Дніпропетровської області*

## ЩОДО СПІВВІДНОШЕННЯ ПРАВОВИХ КАТЕГОРІЙ «ГРОМАДСЬКИЙ ПОРЯДОК» ТА «ГРОМАДСЬКА БЕЗПЕКА» В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ПРАВОСУДДЯ

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Реформуванням усіх гілок державної влади зумовило стрімкий розвиток демократичних процесів в Україні, які викликали потребу в реалізації пріоритетного завдання державної політики, пов'язаного із неухильним дотриманням всіма органами державної влади верховенства права, забезпечення прав і свобод людини, а також підвищення ефективності правосуддя, шляхом забезпечення охорони громадського порядку та безпеки в судових установах тощо.

Аналіз щорічної доповіді «Про стан забезпечення незалежності суддів в Україні за 2019 рік», затвердженої рішенням Вищої ради правосуддя від 09.04.2020 № 933/0/15-20, дає підстави для висновку про існування чималих проблем в частині забезпечення дієвої охорони та безпеки правосуддя, не зважаючи на те, що забезпечення безпеки суддів та членів їх сімей, охорони судових установ, авторитету правосуддя виступає в якості пріоритетного завдання державної політики, реалізація якого забезпечує гарантування права на справедливий суд в Україні.

У повідомленнях про втручання в судовий процес судді зазначають про порушення громадського порядку та безпеки в судових засіданнях учасниками справ або вільними слухачами, зокрема про невиконання розпоряджень головуючого, допущення зневажливої поведінки в судовому засіданні, образливих висловлювань на адресу суду, погроз, зривів судових засідань, перешкоджання виконанню суддями професійних обов'язків, порушення

таємниці нарадчої кімнати тощо [1]. Мають місце й непоодинокі випадки висловлення погроз на адресу суддів, блокування роботи судів, здійснення фізичного тиску на суддів та членів їх сімей, пошкодження майна судів (суддів) і т.д. Відтак, питання щодо здійснення порівняльно-правового аналізу правових категорій «громадський порядок» та «громадська безпека», в контексті забезпечення безпеки правосуддя, й дотепер не втрачають своєї актуальності.

**Стан дослідження.** Правові та наукові проблеми у сфері громадського порядку та громадської безпеки за різних часів ставали предметом наукових досліджень в роботах Ю.П. Битяка, М.В. Білоконя, В.В. Богуцького, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, І.М. Даньшина, М.І. Єропкина, Л.В. Ковалюка, Ф.Є. Колонтаєвського, Я.Ю. Кондратьєва, О.О. Манжули, Ю.С. Небеського, О.Ф. Скакун, М.М. Слюсаревського, А.О. Собакаря, В.Г. Фатхутдінова та інших вітчизняних та зарубіжних учених. Між тим, з'ясування співвідношення вищевказаних правових категорій, в контексті забезпечення безпеки правосуддя, потребує проведення подальших наукових досліджень.

**Мета дослідження** полягає у здійсненні порівняльно-правового аналізу «громадського порядку» та «громадської безпеки», в контексті забезпечення безпеки правосуддя.

**Виклад основних положень.** Адміністративно-правові аспекти забезпечення безпеки правосуддя на теперішній час виступають новим напрямком наукового пошуку, з огляду на існуючі законодавчі новації, відповідно до

яких питання забезпечення охорони та підтримання громадського порядку в судах віднесені до компетенції Служби судової охорони. Відтак, завдання, поставлені в дослідженні щодо визначення мети, завдань, функцій, організаційно-структурної побудови, компетенції, юридичної відповідальності, а також місця Служби судової охорони серед суб'єктів забезпечення охорони та безпеки правосуддя, набувають особливої актуальності та значущості.

Будучи одним з ключових елементів системи правосуддя, судова діяльність спрямована на задоволення найважливішого суспільного запиту, який полягає у необхідності цивілізованого вирішення конфліктів, спорів, інших важливих питань, що виникають під час реалізації суспільних відносин. Держава забезпечує задоволення вищевказаної суспільної потреби, шляхом налагодження безпечної діяльності судів та створення належних умов для ефективного здійснення судових функцій, успішна реалізація яких у незалежній демократичній правовій державі неможлива за відсутності забезпечення надійного захисту органів судової влади від протиправних посягань.

Саме тому забезпечення охорони та безпеки правосуддя виступає основоположною категорією цього дослідження, а також найважливішою гарантією незалежності суддів та інших учасників судового процесу, закріпленою в якості основоположного принципу у статті 126 Конституції України, яка закріплює державні гарантії незалежності та недоторканності суддів [2]; законі України «Про судоустрій і статус суддів», частина 3 статті 6 якого передбачає юридичну відповідальність за втручання у здійснення правосуддя, здійснення впливу на суд або суддів у будь-який спосіб, вираження неповаги до суду чи суддів, збирання, зберігання, використання і поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб з метою дискредитації суду або впливу на безсторонність суду, заклики до невиконання судових рішень тощо [3]; інших законодавчих актах.

Причому актуальність зазначеного питання обумовлена не тільки його теоретичним, але й передовсім практичним значенням, оскільки деякі законодавчі акти, які надають легальне визначення громадського порядку та громадської безпеки, фактично ототожнюють вищевказані правові категорії, що, на нашу думку, є некоректним.

Так, стаття 1 Закону України «Про національну безпеку» визначає громадську безпеку і порядок як захищеність життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина, забезпечення яких є пріоритетним завданням діяльності сил безпеки, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та громадськості, які здійснюють узгоджені заходи щодо реалізації і захисту національних інтересів від впливу загроз [4].

Аналогічна позиція законодавця щодо відсутності розмежування понять громадського порядку та громадської безпеки, висловлена у статті 1 Кримінального кодексу України, відповідно до якої досліджувані правові категорії, поряд із правами й свободами людини, власністю, довкіллям, конституційним устроєм України, визначені об'єктами охорони з боку кримінального Закону [5].

Поряд з цим, Кодекс України про адміністративні правопорушення використовує термін «встановлений правопорядок», коли визначає завдання адміністративного законодавства щодо охорони суспільних відносин [6]. У той же час, глава 14 КУпАП містить склади правопорушень, які передбачають адміністративну відповідальність за посягання на громадський порядок та громадську безпеку, що опосередковано може свідчити про аналогію понять «правопорядок», «громадський порядок» та «громадська безпека».

Разом з цим, серед завдань діяльності Національної поліції України, закріплених у статті 2 Закону України «Про Національну поліцію», визначено забезпечення публічної безпеки і порядку, що наводить на думку про тотожність правових категорій «громадський/

публічний порядок», «громадська/публічна безпека» [7].

Певна термінологічна неузгодженість щодо розуміння вищевказаних правових категорій простежується й під час аналізу статті 160 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», яка визначає Службу судової охорони єдиним суб'єктом забезпечення охорони громадського порядку в судах. Водночас, диспозиція зазначеної статті в якості однієї із функцій діяльності Служби судової охорони, передбачає забезпечення в суді безпеки учасників судового процесу, що може свідчити про розуміння безпеки в якості складового елементу громадського порядку [3].

Таким чином, однозначної відповіді про співвідношення понять «громадський порядок» та «громадська безпека» чинне законодавство не надає. Уявляється, що закріплене на законодавчому рівні завдання щодо забезпечення громадського порядку та громадської безпеки не має чітких меж щодо його вирішення, оскільки законодавцем не встановлено чітко визначеного розуміння співвідношення громадського порядку та громадської безпеки.

Наголошуючи на складності й багатогранності громадського порядку, Л.В. Коваль, у той же час, висловлює доволі однозначну й зрозумілу позицію, відповідно до якої вказана правова категорія являє собою сукупність правовідносин, заснованих на дотриманні різноманітних соціальних норм (правових, морально-етичних) і правил суспільного співжиття, спрямованих на забезпечення громадського спокою, сприятливих умов для суспільно-корисної праці громадян, нормального розпорядку їхнього відпочинку й побуту, поваги честі й гідності [8, с. 31].

Думається, що наведена позиція, з огляду на використання автором широкого підходу при її формулюванні, позбавлена однозначності. Таке визначення громадського порядку, твердить І.М. Даньшин, має занадто загальний характер, страждає декларативністю, не віддзеркалює специфічних для цього явища ознак [9, с. 19].

Відтак, абсолютно виваженою та справедливою виступатиме в цьому випадку позиція М.В. Білоконя, який наголошує на неприпустимості надмірного розширення або ж звуження розуміння громадського порядку, усвідомлення якого повинно мати чіткий та однозначний характер. Правильне вирішення цього питання, зазначає автор, має важливе практичне значення, оскільки розширення тлумачення поняття «громадський порядок» може спричинити безпідставне втручання правоохоронних органів у відносини, які не є об'єктом їхньої охорони» [10, с. 6].

Значну наукову цінність для розуміння співвідношення громадського порядку та громадської безпеки представляє визначення останньої, сформульоване Ю.С. Небеским, який зазначає, що «громадська безпека повинна бути спрямована на охорону державного і громадського порядку, забезпечення нормальних умов трудової діяльності та відпочинку громадян, у той же час громадська безпека тісно пов'язана з безпекою кожної людини як члена суспільства» [11, с. 20]. Із наведеного визначення стає зрозумілим, що громадський порядок, як стан упорядкованості суспільних відносин, виступає одним із пріоритетних завдань забезпечення громадської безпеки. Іншими словами, громадський порядок виступає в якості найважливішого об'єкта громадської безпеки.

Аналогічну думку щодо представлення громадського порядку в якості об'єкту адміністративно-правового забезпечення громадської безпеки висловлює й В.Г. Фатхутдінов, коли визначає громадську безпеку в якості суспільних відносин, урегульованих нормами права, що спрямовані на забезпечення безпеки особи, громадського порядку (спокою), сприятливих умов для праці і відпочинку громадян, нормального функціонування державних установ, громадських об'єднань, підприємств, установ і організацій [12, с. 22]. Аналіз вищевказаних суджень дає підстави для висновку, що громадська безпека – поняття більш широке, ніж громадський порядок, адже дру-

гий виступає в якості одного із структурних елементів (або ж суб'єктів) першого.

**Висновки.** З огляду на висловлені наукові позиції, гіпотезу, спрямовану на розуміння громадської безпеки з точки зору безпекового стану її суб'єктів вважаємо цілком обґрунтованою. За справедливим твердженням А.О. Собакаря, безпека є сукупністю умов існування суб'єкта, які він набув у процесі самореалізації та які, таким чином, може контролювати .... безпека є не тільки станом захищеності інтересів суб'єкта і станом будь-якого взагалі. Безпека – це умови існування суб'єкта, що є контрольованими ним. Такий підхід, на думку вченого, посилює суб'єктивну, інституціональну складову теорії безпеки, при цьому чільне місце посідає саме суб'єкт, а не змістове наповнення [13, с. 26].

З огляду на висловлену позицію, цілком логічним є індивідуалізований підхід законодавця до визначення об'єктів забезпечення громадської безпеки в судах у статті 160 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», а саме: а) особиста безпека суддів та членів їхніх сімей; б) безпека працівників суду; в) забезпечення у суді безпеки учасників судового процесу [3].

Між тим, забезпечення громадського порядку, як стану упорядкованості суспільних відносин, не має чіткої прив'язки до конкретних об'єктів, а пов'язане із підтриманням загального правопорядку, який характеризується упорядкованим функціонуванням його елементів, таких як суб'єкти, об'єкти та пра-

вовідносини, на основі норм права і моралі. Саме тому, Положення про Службу судової охорони, затверджене рішенням Вищої ради правосуддя 04.04.2019 № 1051/0/15-19, визначає основні завдання Служби судової охорони у сфері охорони громадського порядку, у вигляді: а) підтримання громадського порядку в суді; б) припинення проявів неповаги до суду; в) охорони приміщень суду, органів та установ системи правосуддя [14].

Іншими словами, охорона та безпека правосуддя являє собою всю сукупну систему суспільних відносин у сфері діяльності судів (суддів), яка складається в результаті реалізації правових та соціальних норм, спрямованих на забезпечення нормального функціонування системи судової влади: норм права, норм моралі, норм громадських організацій, норм-звичаїв, традицій і ритуалів. Забезпечення ж громадської безпеки в судах розуміється у якості системи відносин, заснованих на суворому дотриманні і виконанні спеціальних організаційно-технічних правил, встановлених державою з метою протидії реальним чи потенційним загрозам, охорони життя і здоров'я суддів, членів їхніх сімей, працівників суду, учасників судового процесу, недопущення руйнування або пошкодження приміщень суду, органів та установ системи правосуддя або настання наслідків, які можуть виникнути в результаті діяльності посадових осіб або громадян, пов'язаної з підвищеною небезпекою для оточуючих.

### Анотація

У статті здійснено порівняльно-правовий аналіз правових категорій «громадський порядок» та «громадська безпека», в контексті забезпечення безпеки правосуддя. Констатовано, що громадський порядок, як стан упорядкованості суспільних відносин, виступає одним із пріоритетних завдань забезпечення громадської безпеки. Встановлено, що забезпечення громадського порядку не має чіткої прив'язки до конкретних об'єктів, а пов'язане із підтриманням загального правопорядку, який характеризується упорядкованим функціонуванням його елементів, таких як суб'єкти, об'єкти та правовідносини. Визначено основні завдання Служби судової охорони у сфері охорони громадського порядку, а саме: а) підтримання громадського порядку в суді; б) припинення проявів неповаги до суду; в) охорона приміщень суду, органів та установ системи правосуддя. Доведено, що охорона та безпека правосуддя являє собою всю сукупну систему суспільних відносин у сфері діяльності судів (суддів), яка складається в результаті

реалізації правових та соціальних норм, спрямованих на забезпечення нормального функціонування системи судової влади. З'ясовано розуміння суспільної безпеки в судах, як системи відносин, заснованих на суворому дотриманні і виконанні спеціальних організаційно-технічних правил, встановлених державою з метою протидії реальним або потенційним загрозам, охорони життя і здоров'я суддів, членів їх сімей, працівників суду, учасників судового процесу, недопущення руйнування або пошкодження приміщень суду, органів і установ системи правосуддя або настання наслідків, які можуть виникнути в результаті діяльності посадових осіб або громадян, пов'язаної з підвищеною небезпекою для оточуючих. Констатовано, що реформуванням усіх гілок державної влади зумовило стрімкий розвиток демократичних процесів в Україні, які викликали потребу в реалізації пріоритетного завдання державної політики, пов'язаного із неухильним дотриманням всіма органами державної влади верховенства права, забезпечення прав і свобод людини, а також підвищення ефективності правосуддя, шляхом забезпечення охорони громадського порядку та безпеки в судових установах тощо.

**Ключові слова:** громадський порядок, громадська безпека, правосуддя, суспільні відносини, правопорядок, адміністративні правовідносини, Служба судової охорони, суд (суддя), судова влада, учасники судового процесу, прояви неповаги до суду.

### **Khominich S.V. Regarding the relationship between the legal categories “public order” and “public safety” in the context of ensuring the security of justice**

#### **Summary**

The article provides a comparative legal analysis of the legal categories "public order" and "public safety", in the context of ensuring the security of justice. It is stated that public order, as a state of order in public relations, is one of the priority tasks of public safety. It is established that the maintenance of public order is not clearly linked to specific objects, but is associated with the maintenance of general law and order, which is characterized by the orderly functioning of its elements, such as subjects, objects and legal relations. The main tasks of the Judicial Protection Service in the field of public order protection are determined, namely: a) maintenance of public order in court; b) cessation of contempt of court; c) protection of court premises, bodies and institutions of the justice system. It is proved that the protection and security of justice is the whole system of public relations in the field of courts (judges), which is formed as a result of the implementation of legal and social norms aimed at ensuring the proper functioning of the judiciary. The understanding of public safety in courts as a system of relations based on strict observance and observance of special organizational and technical rules established by the state for counteraction to real or potential threats, protection of life and health of judges, members of their families, court employees is clarified. Participants in the trial, prevention of destruction or damage to the premises of the court, bodies and institutions of the justice system or the occurrence of consequences that may arise as a result of the activities of officials or citizens associated with increased danger to others. It is stated that the reform of all branches of government has led to the rapid development of democratic processes in Ukraine, which necessitated the implementation of the priority of public policy related to strict observance by all public authorities of the rule of law, human rights and freedoms, and improving justice, by ensuring the protection of public order and security in judicial institutions, etc.

**Key words:** public order, public safety, justice, public relations, law and order, administrative legal relations, Judicial Protection Service, court (judge), judiciary, participants in court proceedings, manifestations of contempt of court.

**Список використаних джерел**

1. Рішення Вищої ради правосуддя від 09.04.2020 № 933/0/15-20 «Щорічна доповідь про стан забезпечення незалежності суддів в Україні за 2019 рік». URL: [https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/file/shchorichna\\_dopovid\\_za\\_2019\\_rik.pdf](https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/file/shchorichna_dopovid_za_2019_rik.pdf).
2. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 31. Ст. 545.
4. Про національну безпеку: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 31. Ст. 241.
5. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25-26. Ст. 131.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
7. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 40-41. Ст. 379.
8. Коваль Л. В. Охорона громадського порядку / Леонід Васильович Коваль. – К. : Політвидав України, 1988. – 94 с.
9. Данышин И. Н. Уголовно-правовая охрана общественного порядка / Иван Николаевич Данышин. – М. : «Юридическая литература», 1973. – 200 с.
10. Білоконь М. В. До питання про дослідження змісту громадського порядку. *Наше право*. 2004. №2. С. 5–10.
11. Небеський Ю. С. Адміністративно-правові засади охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян у сучасних умовах : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Луганський державний університет внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка. Луганськ. 2008. 227 с.
12. Фатхутдінов В.Г. Адміністративно-правове забезпечення громадської безпеки в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 38 с.
13. Собакарь А.О. Державний контроль за безпекою руху транспортних засобів в Україні: адміністративно-правові засади: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2012. 556 с.
14. Про затвердження Положення про Службу судової охорони: рішення Вищої ради правосуддя від 04.04.2019 № 1051/0/15-19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1051910-19#top>.

## НОТАТКИ

# ПРАВОВІ НОВЕЛИ

№ 8/2019

Том II

Науковий юридичний журнал

**Коректура:** *Рослюк С.В.*  
**Верстка:** *Калабухова С. Ю.*

Формат 60x84/8. Гарнітура Times New Roman.  
Папір офсет. Цифровий друк. Ум.-друк. арк. 5,81.  
Замов. № 0919/199. Наклад 300 прим.

Видавничий дім «Гельветика»  
73021, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105.  
Телефон +38 (0552) 39-95-80  
E-mail: [mailbox@helvetica.com.ua](mailto:mailbox@helvetica.com.ua)  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи  
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.