

контролю об'єкта аудиту. Завданнями цього аудиту є проведення оцінювання рівня управління фінансово-господарською діяльністю об'єкта аудиту, яка полягає у забезпеченні: дотримання вимог законодавства, актів і рішень органів управління та об'єкта аудиту; досягнення визначених цілей та завдань або набуття кращого досвіду діяльності інших суб'єктів господарювання з виконання показників економічності, продуктивності й результативності; вірогідності даних бухгалтерського обліку та фінансової звітності; збереження активів (*Див.* Методику проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту суб'єктів господарювання, затверджену Наказом Головного контрольно-ревізійного управління України № 300 від 4.08.2008 р.).

Отже, адміністративно-правове регулювання містить додатково охорону державної власності (правоохоронні відносини та супутні їм цілям адміністративно-правоохоронні засоби). Таким чином, створюється адміністративно-правовий режим державної власності, на відміну від цивільно-правового та господарсько-правового режимів. Для цього режиму характерний адміністративно-правовий зміст. За адміністративним розпорядчим порядком визначається та забезпечується організація управління державним майном (формування суб'єктів управління та господарювання, визначення їх компетенції, розподіл майна за цілісними майновими комплексами або в їх частині відокремлення, розпорядження ним тощо). Головну роль у реалізації режиму відведено суб'єктам управління державним майном.

¹ *Файнгерш С. И.* Исторический опыт государственного управления имуществом: Монография. – Самара, 2006. – С. 5.

² *Давыдова Г., Нуренберг М.* Особенности современного хозяйствования предприятий // Экономист. – 1995. – № 9. – С. 88.

Резюме

Розглянуто питання адміністративно-правового регулювання господарських відносин крізь призму управління об'єктами державного майна.

Ключові слова: об'єкт державного майна, суб'єкт господарювання, метод адміністративно-правового регулювання, суб'єкт управління державним майном.

Резюме

Рассмотрены вопросы административно-правового регулирования хозяйственных отношений сквозь призму управления объектами государственного имущества.

Ключевые слова: объект государственного имущества, субъект хозяйствования, метод административно-правового регулирования, субъект управления государственным имуществом.

Summary

The article considers questions administrative and legal regulations of economic attitudes (relations) through a prism of management of objects of the state property.

Key words: object of the state property, the subject of managing, a method of administrative and legal regulation, the subject of management of the state property.

Отримано 9.12.2010

Р. В. ІГОНІН

Руслан Владиславович Ігонін, кандидат юридичних наук, доцент Національного університету Державної податкової служби України

ДЕЛЕГОВАНІ ДЕРЖАВОЮ УПРАВЛІНСЬКІ ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІМ СУДДІВСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПРАВОВА ПРИРОДА ТА ДОЦІЛЬНІСТЬ НАДАННЯ

Метою даної статті є дослідження правової природи делегованих державою органам суддівського самоврядування управлінських повноважень і доцільності їх надання.

Постановка завдання:

- проаналізувати відповідні законодавчі положення;
- проаналізувати правову природу делегованих державою органам суддівського самоврядування управлінських повноважень у контексті поділу державної влади;
- дослідити питання доцільності надання органам суддівського самоврядування делегованих державою управлінських повноважень.

Окремі аспекти функціонування суддівського самоврядування в Україні досліджено у працях таких вчених, як О. Б. Абросімова, О. В. Білова, В. Ф. Бойко, М. М. Бородін, В. Д. Бринцев, О. В. Бурдіна, В. В. Городовенко, Ю. М. Грошевий, В. В. Долежан, С. В. Ківалов, В. І. Косарев, В. В. Кривенко, Р. О. Куйбіда, О. Є. Кутафін, Д. О. Луспеник, В. Т. Маляренко, І. Є. Марочкін, О. Р. Михайленко, Л. М. Москвич, І. В. Назаров, Г. М. Омеляненко, І. Л. Петрухін, П. П. Пилипчук, А. О. Селіванов, Н. В. Сібільова, М. І. Сірий, В. В. Сердюк, С. Г. Штогун та ін.

Частина 2 ст. 114 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» визначає, що суддівське самоврядування в Україні здійснюється через: 1) збори суддів місцевого суду, апеляційного суду, вищого спеціалізованого суду, Верховного Суду України; 2) ради суддів відповідних судів; 3) конференції суддів відповідних судів; 4) Раду суддів України; 5) з'їзд суддів України¹.

Згідно з ч. 2 ст. 113 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» суддівське самоврядування є однією з гарантій забезпечення самостійності судів і незалежності суддів, а його діяльність має сприяти створенню належних організаційних та інших умов для забезпечення нормальної діяльності судів і суддів, утвердження незалежності суду, забезпечувати захист суддів від втручання в їхню діяльність, а також підвищувати рівень роботи з кадрами у системі судів.

Відповідно до ч. 4 ст. 113 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» на органи суддівського самоврядування покладено такі завдання: 1) забезпечення організаційної єдності функціонування органів судової влади; 2) зміцнення незалежності судів, суддів, захист від втручання в їхню діяльність; 3) участі у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення судів та контроль за додержанням установлених нормативів такого забезпечення; 4) вирішення питань щодо призначення суддів на адміністративні посади в судах у порядку, встановленому цим Законом; 5) призначення суддів Конституційного Суду України; 6) призначення суддів до складу Вищої ради юстиції та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в порядку, встановленому законом.

На виконання визначених Законом України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 р. завдань органи суддівського самоврядування наділені делегованими державою владними повноваженнями. Наприклад, згідно з ч. 5 ст. 127 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» Рада суддів України:

- 1) розробляє та організовує виконання заходів щодо забезпечення незалежності судів і суддів, поліпшення стану організаційного забезпечення діяльності судів;
- 2) розглядає питання правового захисту суддів, соціального захисту суддів та їхніх сімей, приймає відповідні рішення з цих питань;
- 3) призначає та звільняє Голову Державної судової адміністрації України та його заступників;
- 4) здійснює контроль за організацією діяльності судів;
- 5) звертається з пропозиціями щодо питань діяльності судів до органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- 6) затверджує зразки посвідчень судді, судді у відставці, народного засідателя, присяжного;
- 7) здійснює інші повноваження, передбачені цим Законом.

Іншим прикладом делегованих державою повноважень є окремі повноваження зборів місцевих, апеляційних судів, зборів суддів вищого спеціалізованого суду та суддів Верховного Суду України.

Згідно з ч. 5 ст. 115 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» збори місцевих та апеляційних судів: 1) обговорюють питання щодо внутрішньої діяльності суду чи роботи конкретних суддів або працівників апарату суду та приймають з цих питань рішення, які є обов'язковими для суддів та працівників даного суду; 2) визначають спеціалізацію суддів з розгляду конкретних категорій справ відповідної судової юрисдикції за пропозицією голови суду; 3) заслуховують звіти суддів, які обіймають адміністративні посади в даному суді, та керівника апарату суду; 4) подають відповідній раді суддів пропозиції щодо делегатів на конференцію суддів; 5) здійснюють інші повноваження, передбачені цим Законом, а відповідно до частини 6, 7 ст. 115 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» збори суддів можуть звертатися з пропозиціями щодо питань діяльності суду до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які зобов'язані розглянути ці пропозиції і дати відповідь по суті та можуть обговорювати питання щодо практики застосування законодавства, розробляти відповідні пропозиції щодо вдосконалення такої практики та законодавства, вносити свої пропозиції на розгляд вищого спеціалізованого суду та Верховного Суду України.

Частинами 4, 6 ст. 116 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» встановлено, що збори суддів Верховного Суду України, збори суддів вищого спеціалізованого суду: 1) обговорюють питання щодо внутрішньої діяльності суду або роботи конкретних суддів чи працівників апарату суду та приймають з цих питань рішення, які є обов'язковими для суддів та працівників даного суду; 2) заслуховують звіти суддів, які обіймають адміністративні посади в суді, та керівника апарату суду; 3) можуть звертатися з пропозиціями щодо вирішення питань діяльності суду до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які зобов'язані розглянути ці пропозиції і дати відповідь по суті; 4) здійснюють інші повноваження, визначені законом.

Окрім цього, частини 5, 8 ст. 115 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» додають, що збори суддів вищого спеціалізованого визначають спеціалізацію суддів з розгляду конкретних категорій справ відповідної судової юрисдикції за пропозицією голови вищого спеціалізованого суду, приймають рішення про утворення та склад судових палат вищого спеціалізованого суду, призначають секретарів судових палат та подають відповідній раді суддів пропозиції щодо делегатів на конференцію суддів.

Це тільки деякі з прикладів повноважень органів суддівського самоврядування, частина з яких є делегованими державою управлінськими повноваженнями. Наприклад, до таких відносяться призначення та звільнення Голови Державної судової адміністрації України та його заступників; здійснення контролю за організацією діяльності судів; визначення спеціалізації суддів з розгляду конкретних категорій справ відповідної судової юрисдикції за пропозицією голови суду; прийняття обов'язкових для суддів та працівників даного суду рішень з питань внутрішньої діяльності суду або роботи конкретних суддів чи працівників апарату суду тощо.

Наведені приклади, на нашу думку, є достатніми для того щоб визнати сам факт існування делегованих державою органам суддівського самоврядування управлінських повноважень і поставити питання про їх правову природу.

У контексті аналізу правової природи делегованих державою управлінських повноважень варто звернути увагу на те, що Конституція України встановлює, що вся державна влада поділяється на законодавчу, виконавчу і судову, а відповідно до положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» судова влада реалізується виключно шляхом здійснення правосуддя. Іншими словами, відповідно до законодавчих норм все, що не охоплюється поняттям правосуддя, не є судовою владою. З огляду на зазначене виникає питання щодо правової природи (у функціональному відношенні) делегованої державної влади, яку здійснюють судді через органи суддівського самоврядування, приймаючи управлінські рішення. Якою є ця влада? Якщо слідувати буквальному трактуванню положень законодавства, то, очевидно, що не судовою. Не можна її віднести і до законодавчої. Залишається останній варіант – виконавча влада. До того ж на правильність вибору саме цього варіанта вказують дефініції виконавчої влади та тлумачення її правової природи, що зустрічаються на сторінках наукових видань². Проте, чи можуть судді окрім судової влади, хоча і опосередковано через органи суддівського самоврядування, ще й здійснювати делеговану державою «виконавчу владу». Яким чином це кореспондує із конституційним принципом розподілу влад? На жаль, багато вчених оминають своєю увагою дану проблематику, лише зазначаючи делегований характер державних управлінських повноважень органів суддівського самоврядування. На нашу думку, для того щоб розв'язати дану проблему, потрібно відійти від закостенілих, догматичних уявлень про розподіл державної влади, які не відповідають логіці державного будівництва та міжнародному досвіду імплементації цього принципу. Складно згадати хоча б одну країну в якій принцип поділу влад був би реалізований у своїй класичній формі, згідно з якою законодавча влада приймає закони, виконавча влада їх виконує, а судова – судить. До речі, до таких країн, також не відноситься й Україна. Тому, з об'єктивних причин не можна обмежувати всю багатоманітність правового життя жорстким тлумаченням принципу поділу влад. Будь-які спроби слідувати цим шляхом призведуть до відриву законодавства від реальних запитів життя.

Сьогодні для подолання труднощів теорії права та «генетично запрограмованої» Конституцією України внутрішньої суперечності законодавства, визріла нагальна необхідність визнати на конституційному рівні концепцію «дифузії» державної влади, яка допускає часткове взаємопроникнення функціонально відмінних видів державної влади. Визнання цієї концепції значно полегшило би визначення змісту судової влади, яке здійснювалося б відповідно до її структурно-організаційної, а не функціональної природи, як це має місце нині.

Також не можна обійти увагою проблему доцільності закріплення за суддями управлінських повноважень, які вони, як правило, здійснюють, перебуваючи на адміністративних посадах у судах або у складі органів суддівського самоврядування. Дане питання постійно перебуває у фокусі наукової спільноти, а між прибічниками відмежування судді від здійснення управлінських функцій³ та прихильниками надання суддям управлінських повноважень⁴ точаться постійні дискусії. Враховуючи особливу важливість та актуальність даного питання для забезпечення повноцінного функціонування системи судів загальної юрисдикції ми вважаємо за доцільне викласти власне бачення, щодо можливості наділення суддів управлінськими повноваженнями.

Основний аргумент противників надання судді управлінських повноважень зводиться до того, що їх реалізація суддею відволікатиме його від здійснення фундаментальної і визначальної для судової влади функції – правосуддя. Наскільки вагомим є цей аргумент? На нашу думку, суть цього аргументу не перебуває у площині окресленої проблеми, оскільки основне питання не в тому чи здійснення управлінських повноважень відволікатиме суддю від здійснення правосуддя чи ні, а у тому, наскільки є виправданим залучення судді до здійснення управлінської функції у сфері функціонування системи судів загальної юрисдикції.

Якщо судді (як носії судової влади) не управлятимуть функціонуванням системи судів загальної юрисдикції, то виникає питання, хто замість них управлятиме цим «привабливим» сегментом і в якому напрямі здійснюватиметься управлінський вплив? Як відомо, природа не терпить порожнечі. З огляду на поділ державної влади на три гілки влади – судову, виконавчу і законодавчу залишається два можливі варіанти: органи виконавчої і законодавчої влади. При цьому реалізація першого варіанту має більше шансів на успіх, виходячи з природи управлінської діяльності.

А як же принцип незалежності судової влади? Яким чином він кореспондуватиме з такою логікою розвитку судової системи України? Чи можна буде в даному випадку говорити про дійсно незалежну судову владу? Разом із тим не може не викликати подиву певна вибірковість застосування цієї логіки лише до судової влади, адже, приміром, депутати Верховної Ради України також «відволікаються» від основної законодавчої функції на здійснення інших, управлінських функцій. Так, відповідно до Постанови Верховної Ради України

«Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України шостого скликання» від 04.12.2007 р. № 4-VI до предмета відання народних депутатів, що працюють у складі Комітету з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України, віднесено такі питання: організації роботи Верховної Ради України, кошторису витрат, пов'язаних із забезпеченням діяльності Верховної Ради України; дисципліни та дотриманням норм етики народними депутатами України; матеріально-побутовим забезпеченням діяльності народних депутатів України; контролю за виконанням апаратом Верховної Ради України функцій із забезпечення її функціонування тощо⁵.

Голова Верховної Ради України, який водночас є народним депутатом, наділений управлінськими повноваженнями щодо сфери діяльності Секретаріату Верховної Ради України (органу, що забезпечує функціонування законодавчої влади та з перебуває поза межами і впливом виконавчої влади).

У свою чергу, розглядаючи Верховну Рада України у якості єдиного органу законодавчої влади, доводиться констатувати її «перевантаження» цілою низкою функцій, кардинально відмінних від її основної – законотворення. Відповідно до Конституції України Верховна Рада України має право на таке: призначення всеукраїнського референдуму, заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України, усунення Президента України з поста в порядку імпічменту, здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України, призначення на посади і звільнення з посад вищих посадових осіб держави тощо.

У даному контексті також можна згадати і про парламентський контроль за додержанням конституційних прав та свобод людини і громадянина, реалізація якого пов'язана з діяльністю інституту уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Наведені приклади не є вичерпними, але вони є достатніми, для того щоб продемонструвати необґрунтованість спроб звузити повноваження судді виключно до відправлення правосуддя.

Чому єдиному законодавчому органу і депутатам, які його формують, можна здійснювати функції, відмінні від основної – законодавчої, а суддям як носіям судової влади, які є єдиними органами і посадовими особами, що здійснюють правосуддя – ні? Чому організаційне забезпечення Верховної Ради України може здійснюватися незалежним органом від органів виконавчої влади, а аналогічна можливість Конституційного суду України і системи судів загальної юрисдикції окремими вченими ставиться під сумнів або взагалі заперечується? Чому законодавча влада може бути незалежною від органів виконавчої влади, а судова – ні? Не можна сприйняти і погодитися з нав'язуваним «комплексом неповноцінності» і «меншовартості» судової влади.

Підсумовуючи вищевикладене, ми вважаємо, що відволікання суддів від здійснення ними правосуддя на реалізацію управлінської функції є однією з найвагоміших гарантій незалежності суду. У свою чергу, відмежування суддів від здійснення управління у сфері забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції допоможе їм значно краще сконцентруватися на відправленні правосуддя, але, одне суттєве доповнення, ціною втрати власної незалежності й перетворення на допоміжний, обслуговуючий апарат органів виконавчої влади.

У зв'язку з цим, видається, що єдиний спосіб створення справді незалежної і рівноправної судової влади полягає у закріпленні за суддями можливості здійснювати управлінські повноваження та у створенні незалежної системи органів забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції.

¹ Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 – № 2453-VI // Вісник Верховної Ради України. – 2010. – № 142. – Ст. 1125.

² Чиркин В. Е. Государствоведение / В. Е. Чиркин. – М.: Юристь, 1999. – С. 303; Георгіца А. З. Конституційно-правові інститути зарубіжних країн / А. З. Георгіца. – Чернівці: Рута, 1994. – С. 105; Конституція України – Основний закон суспільства, держави, людини: науково-методичні рекомендації / [ред. В. І. Луговий]. – К.: Вид-во УАДУ, 1997. – С. 113; Энциклопедический юридический словарь / [под ред. В. Е. Крутских]. – М.: ИНФРА – М., 1999. – С. 27; Гончаров Д. В. Введение в политическую науку / Д. В. Гончаров, И. Б. Гоптарева. – М.: Юристь, 1998. – С. 216–217.

³ Пасенюк О. М. Проблеми вдосконалення законодавчої бази, яка регулює діяльність судів України // Суд в Україні: боротьба з корупцією, організованою злочинністю і захист прав людини / О. М. Пасенюк. – Т. 4. – НДІ «Проблеми людини» Уряду України. – К., 1999. – С. 55.

⁴ Коваль В. М. Актуальні проблеми організації та діяльності апеляційних судів / В. М. Коваль. – Севастополь, 2005. – С. 102.

⁵ Постанова Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України шостого скликання» від 04.12.2007 р. № 4-VI [Електронний ресурс]: Офіційний веб-сайт Комітету з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України. – Режим доступу до джерела: http://reglament.rada.gov.ua/vru_reglament/control/uk/publish/article?art_id=36173&cat_id=36051.

Резюме

У статті проаналізовано надані державою органам суддівського самоврядування управлінські повноваження. Розглянуто загальні проблеми визначення їх правової природи у контексті поділу системи державної влади. Сформульовано висновки щодо доцільності надання зазначених повноважень.

Ключові слова: делеговані державою управлінські повноваження, орган суддівського самоврядування, суд.

Резюме

В статье анализируются предоставленные государством органам судейского самоуправления управленческие полномочия. Рассматриваются общие проблемы определения их правовой природы в контексте разделения системы государственной власти. Формулируются выводы относительно целесообразности предоставления указанных полномочий.

Ключевые слова: делегированные государством управленческие полномочия, орган судейского самоуправления, суд.

Summary

The article analyzes the state given administrative powers of judicial self-government. It considers the general problem of determining their legal nature in the context of the division of state power. Conclusions on the appropriateness of these powers are formulated.

Key words: delegated by the state administrative powers, judicial self-government, the court.

Отримано 7.12.2010

В. Б. МАРЧЕНКО

Віктор Борисович Марченко, кандидат юридичних наук, доцент Національного авіаційного університету

ЩОДО ЗАСТОСУВАННЯ ТЕРМІНА «АДМІНІСТРУВАННЯ ПОДАТКІВ, ЗБОРІВ (ОБОВ'ЯЗКОВИХ ПЛАТЕЖІВ)» У ПОДАТКОВОМУ КОДЕКСІ УКРАЇНИ

У прийнятому Податковому кодексі України¹ вперше на вищому рівні джерел податкового права було застосовано термін «адміністрування податків, зборів (обов'язкових платежів)». Кодекс є найвищим, після Конституції України, джерелом податкового права України, тому зрозуміло, що цей документ стає й одним із вирішальних орієнтирів для тлумачення і наповнення змістом ключових понять податкового права.

Податковий кодекс України хоч і застосовує, але не дає визначення поняття адміністрування податків, зборів (обов'язкових платежів). Тому, очевидно, це завдання має виконати наука податкового права. Актуальність теоретичного обґрунтування змісту цього поняття зумовлено потребами не лише науки, а й практики у сфері справляння податків, необхідністю подальшого вдосконалення законодавчого регулювання цієї сфери. Це, звичайно, стосується й новоприйнятого Податкового кодексу України, який ще має пройти непротий шлях вдосконалення через випробування у сфері правозастосування.

Дослідженнями змісту поняття адміністрування податків в Україні займалися А. Селіванов, Т. Проценко, А. Ластовецький, С. Позняков, В. Попова. Свої міркування щодо даної проблеми запропонував і автор цієї публікації². Однак сьогодні ні в науці податкового права, ні у відповідному законодавстві все ще немає достатньо усталених підходів до розуміння змісту поняття адміністрування податків.

Перш за все, слід оцінити з наукової точки зору той законодавчий матеріал щодо адміністрування податків, який надає сьогодні текст новоприйнятого Податкового кодексу України. Зі статистичного погляду, обсяг цього матеріалу досить незначний, адже термін «адміністрування податків» використано у тексті Кодексу лише 9 разів. Однак він має значне змістовне навантаження у тому розумінні, що терміном «адміністрування податків, зборів (обов'язкових платежів)» названо один з провідних за обсягом і значенням розділ 2 Кодексу, який містить 12 глав і охоплює загалом 93 із 340 його статей.

Спробуємо виділити перелік складових елементів розділу 2, які щонайменше формально об'єднані у цьому розділі під терміном «адміністрування податків, зборів (обов'язкових платежів)». Тобто, йдеться про виділення складових, які можна розглядати як сфери діяльності певних суб'єктів податкового права. Таким чином, розділ 2 Податкового кодексу України включає такі основні положення: листування з платником податків; повернення помилково та/або надміру сплачених грошових зобов'язань; податкова звітність; податкові консультації; визначення суми податкових зобов'язань та порядок їх сплати; оскарження рішень контролюючих органів; податковий контроль; облік платників податків; інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів ДПС; податкові перевірки; погашення податкового боргу; застосування заходів відповідальності.

Далі доречно визначити загальноприйняте вживання терміна «адміністрування». Відповідно до Велико-го тлумачного словника сучасної української мови³ адміністрування означає дію за значенням адмініструвати, а останнє у свою чергу означає керувати установою, організацією, підприємством і т. ін.; управляти; управляти бюрократично, за допомогою наказів і розпоряджень. Шеститомна Юридична енциклопедія⁴ дає визначення терміна «адміністрація» як інституцій, які здійснюють функції управління у різних сферах суспільного життя; в аспекті «державна адміністрація» цей термін вживається зокрема для визначення сис-