

ОБІГ ТА ОБРОБКА ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ ПРАЦІВНИКА В УМОВАХ СУЧАСНОЇ КОДИФІКАЦІЇ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

EMPLOYEE'S PERSONAL DATA TURNOVER AND PROCESSING IN CONDITIONS OF MODERN CODIFICATION OF THE LEGAL REGULATION OF LABOR RELATIONS IN UKRAINE

Різак М.В.,

*кандидат юридичних наук,
помічник-консультант народного депутата України
Верховної Ради України*

Встановлено, що згідно з чинним трудовим законодавством України і проектом Трудового кодексу України роботодавець зобов'язаний збирати персональні дані працівника при працевлаштуванні, а отже, він набуває правового статусу володільця та розпорядника персональних даних. Доведено, що окремо отримувати згоду працівника як суб'єкта персональних даних на обіг та обробку його персональних даних, які здійснюються у межах трудового законодавства із дотримання вимог Закону України «Про захист персональних даних», вбачається непотрібним, якщо об'єм і механізм обігу та обробки відповідає нормативно-правовим актам. Виявлені правові колізії трудового законодавства із Законом України «Про захист персональних даних», зокрема щодо терміну зберігання персональних даних працівника, які можна пояснити, виходячи із статті 25 спеціального закону, яка закріплює можливість обмеження дії окремих норм закону у випадках, передбачених законом, наскільки це необхідно демократичному суспільству в інтересах працівників – суб'єктів цих персональних даних, зокрема задля нарахування соціальних пільг та інших виплат, що впливають із трудових відносин.

Ключові слова: захист персональних даних, обіг персональних даних, обробка персональних даних, персональні дані, працівник, принципи правовідносин, трудові правовідносини.

Установлено, что согласно действующему трудовому законодательству Украины и проекту Трудового кодекса Украины работодатель обязан собирать персональные данные работника при трудоустройстве, а значит, он приобретает правовой статус владельца и распорядителя персональных данных. Доказано, что отдельно получать согласие работника как субъекта персональных данных на оборот и обработку его персональных данных, которые осуществляются в рамках трудового законодательства по соблюдению требований Закона Украины «О защите персональных данных» не нужно, если объем и механизм оборота и обработки соответствует нормативно-правовым актам. Выявлены правовые коллизии трудового законодательства и Закона Украины «О защите персональных данных», в частности относительно срока хранения персональных данных работника, которые можно объяснить, исходя из статьи 25 специального закона, которая закрепляет возможность ограничения действия отдельных норм закона в случаях, предусмотренных законом, насколько это необходимо демократическому обществу в интересах работников – субъектов этих персональных данных, в том числе для начисления социальных льгот и других выплат, вытекающих из трудовых отношений.

Ключевые слова: защита персональных данных, оборот персональных данных, обработка персональных данных, персональные данные, принципы правоотношений, работник, трудовые правоотношения.

It has been found that both in the Ukrainian labor legislation and in the project of the Labor Code the employer is obliged to collect the employee's personal data at his/her recruitment. Thus, the employer acquires automatically the legal status of the personal data owner and administrator. It has been proven that it is not mandatory to receive a separate agreement of employee as the subject of the personal data for his/her personal data turnover and processing according to the labor legislation and requirements of the Law of Ukraine concerning the personal data protection, provided the above turnover and processing volume and mechanism comply with the normative and legislative acts. The legal conflicts between the labor legislation and the Law of Ukraine concerning the personal data protection have been found, in particular, concerning the term of the employee's personal data keeping, which could be explained in accordance with Article 25 of a special law that specifies the possibility of limitation of action of separate norms of the law in the cases specified in the law to the extent that is necessary in the democratic society for the benefit of employees being the subjects of the above personal data, in particular, for charging the social benefits and other payments following from the labor relations.

Key words: circulation of personal data, employee, employment relationship, personal data, processing of personal data, protection of personal data, relations principles.

Інститут обігу та обробки персональних даних працівника сформувався у західних країнах у 70–80-х роках минулого сторіччя. Ще на початку 30-х років ХХ ст. у Конституціях низки європейських держав були закріплені норми щодо захисту інформації особистого і сімейного характеру. Пізніше були прийняті законодавчі акти, що містять спеціальні норми ре-

гулювання правовідносин щодо персональних даних осіб, у тому числі працівника.

У свою чергу, трудове законодавство радянських часів тільки частково регулювало питання безпеки обігу та обробки персональних даних працівника. Чинний Кодекс законів про працю України не є винятком, оскільки його норми гарантують безпеку

персональних даних працівника тільки щодо незаконного звільнення та зміни формулювання причин звільнення, що закріплено частиною третьою статті 235: «У разі визнання формулювання причин звільнення неправильним або таким, що не відповідає чинному законодавству, у випадках, коли це не тягне за собою поновлення працівника на роботі, орган, який розглядає трудовий спір, зобов'язаний змінити формулювання і вказати в рішенні причину звільнення у точній відповідності з формулюванням чинного законодавства та з посиланням на відповідну статтю (пункт) закону. Якщо неправильне формулювання причини звільнення в трудовій книжці перешкодило працевлаштуванню працівника, орган, який розглядає трудовий спір, одночасно приймає рішення про виплату йому середнього заробітку за час вимушеного прогулу в порядку і на умовах, передбачених частиною другою цієї статті» [1].

Водночас потрібно відзначити вагомий внесок у розробку теорії безпеки обігу та обробки персональних даних працівника російського дослідника І.Я. Кисельова, який ще у 1992 році звернув увагу на західне законодавство, що обмежує застосування поліграфа при професійному відборі, на заборону особистих обшуків працівників на підприємстві та заборону використання телевізійного обладнання для контролю за діяльністю працівника тощо [2, с. 38]. Вчений ще у 80-90-х роках минулого століття проаналізував міжнародні стандарти та законодавство західних країн у трудовій сфері, у тому числі через призму безпеки обігу та обробки персональних даних працівника [3; 4]. Науковий доробок І.Я. Кисельова був врахований при підготовці проекту Трудового кодексу Російської Федерації. Так, у розділі III «Трудовий договір» частини 3 Трудового Кодексу Російської Федерації міститься окрема глава «Захист персональних даних працівника» [5].

Не дивлячись на те, що в даний час національне трудове законодавство не містить спеціальних норм гарантування безпеки обігу та обробки персональних даних працівника, захист працівника як суб'єкта персональних даних здійснює спеціальний Закон України «Про захист персональних даних». Згідно зі статтею 2 останньої редакції Закону України «Про захист персональних даних» «згода суб'єкта персональних даних – добровільне волевиявлення фізичної особи (за умови її поінформованості) щодо надання дозволу на обробку її персональних даних відповідно до сформульованої мети їх обробки, висловлене у письмовій формі або у формі, що дає змогу зробити висновок про надання згоди. У сфері електронної комерції згода суб'єкта персональних даних може бути надана під час реєстрації в інформаційно-телекомунікаційній системі суб'єкта електронної комерції шляхом проставлення відмітки про надання дозволу на обробку своїх персональних даних відповідно до сформульованої мети їх обробки, за умови, що така система не створює можливостей для обробки персональних даних до моменту проставлення відмітки». У свою чергу, відповідно до частини першої статті 6 цього ж Закону «мета об-

робки персональних даних має бути сформульована в законах, інших нормативно-правових актах, положеннях, установчих чи інших документах, які регулюють діяльність володільця персональних даних, та відповідати законодавству про захист персональних даних». Тобто згода суб'єкта персональних даних на обіг та обробку його даних може надаватися у різних формах, однак для чітко сформульованої мети, у тому числі закріпленої в нормативно-правових актах [6].

Кодекс законів про працю України визначає правові засади і гарантії здійснення працівниками права розпоряджатися своїми трудовими здібностями та, відповідно, регулює трудові відносини всіх працівників. Крім цього, вказаним Кодексом встановлений обов'язок роботодавця отримати від працівника певні документи, зокрема частина друга статті 24 передбачає, що при укладенні трудового договору громадянин зобов'язаний подати паспорт або інший документ, що посвідчує особу, трудову книжку, а у випадках, передбачених законодавством, – ще й документ про освіту (спеціальність, кваліфікацію), про стан здоров'я та інші документи [1].

Таким чином, роботодавець зобов'язаний збирати персональні дані працівника, а отже, він набуває правового статусу володільця та розпорядника персональних даних.

Варто зауважити, що згідно з частиною п'ятою статті 6 Закону України «Про захист персональних даних» обробка персональних даних здійснюється для конкретних і законних цілей, визначених за згодою суб'єкта персональних даних, або у випадках, передбачених законами України, у порядку, встановленому законодавством. Однак у випадку невідповідності механізму (у тому числі алгоритму) обігу та обробки персональних даних працівника згоди працівника – суб'єкта цих персональних даних, яка надана володільцю та/або розпоряднику відповідно до трудового законодавства лише для здійснення його повноважень і в конкретно визначеному об'ємі, виникає необхідність отримати додаткову згоду працівника на здійснення додаткового збору, обігу та обробки персональних даних. Цей обов'язок закріплений через заборону, передбачену частиною шостою статті 6, яка передбачає, що не допускається обробка даних про фізичну особу, які є конфіденційною інформацією, без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини [6].

Таким чином, окремо отримувати згоду працівника – суб'єкта персональних даних на обіг та обробку його персональних даних, які здійснюються у межах трудового законодавства із дотримання вимог Закону України «Про захист персональних даних» вбачається непотрібним, якщо об'єм і механізм обігу та обробки відповідає нормативно-правовим актам.

Окремо відзначимо, що відповідно до пунктів 1 та 2 частини другої статті 15 Закону України «Про захист персональних даних» персональні дані підлягають видаленню або знищенню у порядку, встановленому законом, при: 1) закінченні строку зберіган-

ня даних, визначеного згодою працівника – суб'єкта персональних даних на обіг та обробку цих даних або законом; 2) припиненні правовідносин між працівником – суб'єктом персональних даних та володільцем чи розпорядником, якщо інше не передбачено законом. Підкреслимо, що згідно з частиною третьою статті 6 склад та зміст персональних даних працівника мають бути відповідними, адекватними та ненадмірними стосовно визначеної мети їх обробки – трудових відносин [6].

Водночас Закон України «Про захист персональних даних» часто вступає в колізію з іншими законами або підзаконними нормативно-правовими актами. Зокрема, Наказ Міністерства юстиції України від 12 квітня 2012 року № 578/5 затверджує Перелік типових документів, що створюються під час діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, інших установ, підприємств та організацій, із зазначенням строків зберігання документів. Уряд встановив, що особові справи працівників, а також справи, що містять особові картки працівників підприємства та деякі інші кадрові документи, зберігаються 75 років [7], що вступає в правову колізію щодо обов'язку знищення персональних даних при розриві правовідносин. Суперечність підзаконного акта профільному закону можна пояснити, виходячи із захисту прав працівників – суб'єктів персональних даних у сфері нарахування соціальних пільг та інших виплат, які випливають із трудового стажу працівника, а отже, відповідно до статті 25 Закону України «Про захист персональних даних» допускається та може здійснюватися обмеження дії статей 6, 7 і 8 цього Закону у випадках, передбачених законом, наскільки *це необхідно* у демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, економічного добробуту або *захисту прав і свобод суб'єктів персональних даних* чи інших осіб [6].

Окрему увагу варто приділити новому законопроекту від 27 грудня 2014 року № 1658, а саме проекту Трудового кодексу України, доопрацьований текст якого був внесений 20 травня 2015 року, який прийнятий у першому читанні за основу 5 листопада 2015 року та по сьогоднішній день проходить доопрацювання до другого читання.

У статті 21 проекту Трудового кодексу України дублюється закріплене Конституцією України право особи, у тому числі працівника, на повагу до його гідності і честі, конфіденційність особистої інформації та їх захист. Це право працівника породжує обов'язки роботодавця, закріплені у статті 25, а саме:

1) надання працівникам на їх вимогу повної та достовірної інформації стосовно їхньої трудової діяльності, а також безоплатне надання працівникам копій документів, що містять персональні дані щодо них;

2) забезпечення захисту та конфіденційності персональних даних працівника в порядку, встановленому законодавством, а також у будь-який час на вимогу працівника ознайомлення його з персональними даними, внесення змін до них у разі їх невідповідності фактичним обставинам [8].

Варто відзначити, що частиною другою статті 26 проекту Трудового кодексу України з метою недопущення дискримінації та надмірного збору персональних даних працівника роботодавцю при доборі працівників забороняється висувати будь-які вимоги дискримінаційного характеру, в тому числі в оголошеннях (рекламі), а також вимагати від осіб, які шукають роботу, інформацію про їх цивільний стан, особисте життя та іншу інформацію, не пов'язану з професійною діяльністю [8].

Глава 1 «Трудові відносини і трудовий договір» Книги другої «Виникнення та припинення трудових відносин» підтверджує та уточнює імперативну норму частини другої статті 26 проекту Трудового кодексу України та встановлює, що під час прийняття на роботу забороняється вимагати документи та відомості про особу, подання яких не передбачено цією статтею. Частина друга статті 51 встановлює вичерпний перелік документів, які вправі вимагати роботодавець, а саме: 1) заява про прийняття на роботу (із зазначенням: є ця робота основним місцем чи сумісництвом); 2) паспорт або інший документ, що посвідчує особу; 3) свідоцтво про загальнообов'язкове державне соціальне страхування; 4) довідка центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної фінансової політики про приєднання ідентифікаційного номера (реєстраційний номер облікової картки платника податку), крім осіб, які відповідно до закону його не мають; 5) документ про спеціальну освіту (спеціальність, кваліфікацію), якщо робота, на яку претендує працівник, потребує спеціальних знань; 6) трудова книжка. При цьому документи, передбачені пунктами 3 і 6, не подаються у разі прийняття на роботу вперше. За власною ініціативою особа може подати під час прийняття на роботу характеристики, рекомендації, інші документи, що свідчать про виконання попередньої роботи, складений нею інформаційний листок (резюме) про здобуття спеціальних знань, досвід роботи тощо. У випадках, передбачених законом, для виконання певних видів робіт чи роботи в окремих сферах діяльності може передбачатися обов'язкове подання під час прийняття на роботу додаткових документів та відомостей про особу, а для заняття окремих посад, визначених законом, – проведення спеціальної перевірки щодо осіб, які претендують на заняття таких посад. За наявності письмової згоди особи, яка приймається на роботу, та в межах, визначених цією згодою, роботодавець може збирати інформацію про попередню роботу особи. Особа має право на ознайомлення з інформацією, зібраною про неї. Відмова особи від надання письмової згоди на збирання інформації щодо неї не може бути підставою для відмови у прийнятті на роботу [8].

Виходячи з вищенаведеного, можна зробити висновки, що відсутність у проекті Трудового кодексу України окремого розділу про обіг та обробку персональних даних працівника свідчить про те, що на працівника поширюються всі права та обов'язки суб'єкта персональних даних, передбачені спеціальним Законом України «Про захист персональних да-

них». З метою недопущення дискримінації та порушення права на недоторканність приватного життя працівника (суб'єкта персональних даних) у проекті Трудового кодексу України гарантується право на недоторканність приватного життя, яке в подальшому знаходить відображення у нормах щодо обмеження роботодавця у вимозі надлишкових персональних

даних працівника та персональних даних, які не пов'язані з майбутньою трудовою діяльністю цього працівника, що в повній мірі відповідає принципам правових відносин щодо персональних даних, а саме принципу відповідності, адекватності та ненадмірності об'єму обігу та обробки персональних даних стосовно визначеної мети їх збирання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кодекс законів про працю України : Закон України від 10 грудня 1971 року з наступними змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/322-08/conv/print1452855382421686>.
2. Киселев И.Я. Трудовое право в условиях рыночной экономики: опыт стран Запада / И.Я. Киселев. – М. : Статус ЛТД +, 1992. – 329 с.
3. Киселев И.Я. Зарубежное трудовое право / И.Я. Киселев. – М. : Норма-Инфра, 1998. – 263 с.
4. Киселев И.Я. Сравнительное и международное трудовое право / И.Я. Киселев. – М. : Дело, 1999. – 728 с.
5. Трудовой кодекс Российской Федерации : Закон Российской Федерации от 30 декабря 2001 года [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102074279&intelsearch=%F2%F0%F3%E4%EE%E2%EE%E9+%EA%EE%E4%E5%EA%F1>.
6. Про захист персональних даних : Закон України від 1 червня 2010 року з наступними змінами та доповненнями [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2297-17/conv>.
7. Про затвердження Переліку типових документів, що створюються під час діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, інших установ, підприємств та організацій, із зазначенням строків зберігання документів : Наказ Міністерства юстиції України від 12 квітня 2012 року № 578/5 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0571-12/conv>.
8. Трудовой кодекс Украины : Проект Закона Украины [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53221.

СУТНІСТЬ ТА ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В РАМКАХ СУЧАСНОЇ ПАРАДИГМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

ESSENCE AND NOTION OF THE ADMINISTRATIVE LEGAL PROCEEDINGS IN THE FRAMEWORK OF THE MODERN PARADIGM OF ADMINISTRATIVE LAW

Сеньків О.І.,

кандидат юридичних наук,
адвокат

Національної асоціації адвокатів України

Автор розмірковує над проблемами визначення сутності та формулювання поняття адміністративного судочинства на сучасному етапі розвитку науки адміністративного права України. Основну увагу приділяє аналізу процесуального законодавства. Вважає, що в цілях уніфікації процедур здійснення правосуддя загальними і спеціалізованими судами визначення поняття адміністративного судочинства, яке міститься в Кодексі адміністративного судочинства України, слід уніфікувати з понятійно-категоріальним апаратом, що застосовується у законодавстві про інші види судочинства України.

Ключові слова: адміністративне судочинство, сутність, поняття, уніфікація процедур здійснення правосуддя.

Автор размышляет над проблемами определения сущности и формулирования понятия административного судопроизводства на современном этапе развития науки административного права Украины. Основное внимание уделяет анализу процессуального законодательства. Считает, что в целях унификации процедур осуществления правосудия общими и специализированными судами определение понятия административного судопроизводства, которое содержится в Кодексе административного судопроизводства Украины, следует унифицировать с понятийно-категориальным аппаратом, который применяется в законодательстве о других видах судопроизводства Украины.

Ключевые слова: административное судопроизводство, сущность, понятие, унификация процедур осуществления правосудия.

The author reflects on the problems of determining the essence and formulating the notion of administrative legal proceedings at the present stage of development of science of administrative law of Ukraine. The focus is mainly made on the procedural law analysis. He considers that, in order to unify the procedures for administration of justice by general and specialized courts, the definition of administrative legal proceedings, contained in the Code of Administrative Legal Proceedings of Ukraine, should be unified with the conceptual and categorical apparatus, used in the legislation on other types of legal proceedings in Ukraine.

Key words: administrative legal proceedings, essence, notion, unification of the procedures for administration of justice.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Конституція України гарантує право особи на судове оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної влади (ст. 55) [1]. Адміністративне судочинство, без перебільшення, можна вважати основним засобом захисту прав та інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Цей захист повинен відбуватися «... шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду справ» [2] (ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України, надалі – КАС України). Порядок здійснення адміністративного судочинства визначається нормами КАС України (ст. 1), який є основним законодавчим актом щодо правосуддя в адміністративних справах.

Попри очевидні позитиви, викликані прийняттям КАС України у 2005 році, зокрема початок роботи адміністративних судів як окремої, самостійної ланки в системі судів України та встановлення спеціального порядку розгляду публічно-правових спорів, зумовленого їх специфікою, на жаль, мають місце й деякі негативи, породжені, серед іншого, також

введенням в дію цього кодексу. Ми маємо на увазі відсутність належної єдності в судових процедурах, тобто в процесуальних законах, які регулюють порядок розгляду спорів, зумовлену, певною мірою, прийняттям КАС України та посилену цим роз'єднаність судової практики. Вказана проблема включає також часткову неузгодженість між понятійно-категоріальними апаратами, що застосовуються в адміністративному судочинстві та в інших видах судочинства України. Це стосується навіть формулювання понять «судочинство» і «процес», наведених у п. 4 і п. 5 ч. 1 ст. 3 КАС України [2].

У той же час, на думку В. Онопенка, в цілях завершення судової реформи в Україні слід «... подолати роз'єднаність судової влади, а також уніфікувати процедури здійснення правосуддя загальними та спеціалізованими судами» [3].

Очевидно, що уніфікація процедур здійснення правосуддя загальними і спеціалізованими судами буде неповною і неналежною без уніфікації термінології, яка використовується в цих процедурах.

Єдність судової практики і єдині засади організації та діяльності судів, що включають принципи верховенства права, юридичної визначеності та право

на справедливий суд, визнаються одними з основних засобів забезпечення єдності усієї системи судів загальної юрисдикції України (ч. 4 ст. 17 Закону України «Про судоустрій і статус суддів») [4].

Забезпечення кожному праву на справедливий судовий розгляд визначено однією з головних цілей судової реформи в Україні (п. 3 р. 3 Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020») [5]. Однак недостатній рівень єдності та послідовності судової практики трактується як перешкода для забезпечення права на справедливий суд, в цілях усунення якої пропонується виправити недоліки процесуального законодавства [6; 7]. Слід наголосити, що принцип верховенства права передбачає юридичну визначеність, тобто ясність і недвозначність правової норми, що забезпечує її однакове застосування та виключає необмеженість її трактування у правозастосовній практиці (п. 4.1 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України від 22.12.2010 р. № 23-рп/2010, надалі – КСУ) [8].

Виходячи з викладених доводів, проблема визначення сутності та формулювання поняття судочинства в науці адміністративного права України в аспекті уніфікації термінології в різних видах судового провадження на сучасному етапі є актуальною, має значну наукову цінність і велике практичне значення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з даної теми, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячена означена стаття. Сучасні дослідження, присвячені проблемам адміністративного судочинства в межах пострадянської вітчизняної юридичної науки, відзначаються широким спектром спрямованості та різноманітністю поглядів. Дослідженню цих питань присвячені праці багатьох представників науки адміністративного права і процесу (Авер'янов В.Б., Битяк Ю.П., Селіванов А.О., Колпаков В.К., Пасенюк О.М., Бевзенко В.М., Коліушко І.Б., Комзюк А.Т., Педько Ю.С., Кузьменко О.В., Бринцев В.Д., Руденко А.В., Куйбіда Р.О., Матвійчук В.К., Тищенко М.М., Кобилянський М.Г., Демченко В.К.). Проте зазначені вчені займалися, переважно, аналізом співвідношення між адміністративними юстицією, процесом і судочинством, вивченням завдань і проваджень адміністративного судочинства.

На даний час аналіз проблем формулювання поняття адміністративного судочинства в аспекті уніфікації термінології, яка застосовується в адміністративному судочинстві та в інших видах судочинства України, залишається поза належною увагою вітчизняних вчених і не знайшов комплексного відображення в науковій літературі.

Мета статті. Багатоманітність наукових підходів щодо визначення сутності та формулювання поняття адміністративного судочинства закономірно зумовлює необхідність його уточнення і приведення у відповідність до єдиних засад організації та діяльності судових органів на основі принципу юридичної визначеності, в цілях подолання роз'єднаності судової влади, а також забезпечення уніфікації процедур здійснення правосуддя загальними та спеціалізованими

судами згідно з європейськими стандартами. Опрацювання цієї проблематики є метою даної статті.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. У процесуальному законодавстві України донедавна ще не було визначення поняття «судочинство». Як зазначає А.О. Селіванов щодо КАС України, «...назва Кодексу відображає теоретико-правову концепцію, що активно розвивалася протягом останнього десятиріччя щодо адміністративного процесу як складного явища. Йдеться про наявні у ньому складові: адміністративне судочинство, адміністративне провадження (за складами адміністративних правопорушень) та адміністративно-процедурний (процесуальний) розгляд справ [9]».

Проте серед вчених-адміністративістів не існує єдиної думки щодо змісту поняття «адміністративне судочинство». Узагальнивши найбільш поширені позиції з цього приводу, на нашу думку, їх можна розділити на три основні напрями:

– адміністративне судочинство як система принципів та норм, які зумовлюють і регламентують порядок розгляду судом справ щодо публічно-правових спорів: у поглядах А.О. Селіванова [9];

– адміністративне судочинство як діяльність судових органів щодо відправлення правосуддя у сфері управлінської діяльності: у поглядах А.Т. Комзюка [10, с. 49], Ю.С. Педька [11, с. 45], Д.В. Роженко [12, с. 834];

– адміністративне судочинство як процесуальний порядок (форма) розгляду спорів судом, які виникають в управлінській сфері: у поглядах М.Г. Кобилянського, В.К. Демченко [13, с. 65], А.В. Руденка [14, с. 14], В.К. Матвійчука [15, с. 50].

У чинному КАС України закріплено значення терміна «адміністративне судочинство», яке найбільше відповідає другій за рахунком доктрині з числа наведених.

Окрім цього, у КАС України розмежовуються терміни «адміністративне судочинство» і «адміністративний процес». Зокрема, «адміністративне судочинство» трактується як «...діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому цим Кодексом» [2] (п. 4 ч. 1 ст. 3). Терміном «адміністративний процес» позначають «...правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства» [2] (п. 5 ч. 1 ст. 3).

Зі змісту наведених понять вбачається, що процесуальна діяльність суду щодо розгляду і вирішення адміністративної справи є смисловим виразом терміна «адміністративне судочинство», а правовідносини, що виникають між усіма їх суб'єктами (судом, учасниками процесу) під час здійснення судом цієї діяльності, та змістом яких є процесуальні права і обов'язки, – вираженням терміна «адміністративний процес».

Співвідношення між системами діяльності та правовідносин абстрактно можна уявити як «форму» та «зміст» судового провадження. У даному випадку «зміст» цього явища виражатиметься у сукупності

можливостей і необхідностей щодо вчинення (невчинення) певних процесуальних дій, а «форма» – у зовнішньому їх прояві та внутрішніх структурних зв'язках. Тому логічний обсяг поняття, до якого включають діяльність, не може істотно відрізнятись від обсягу того поняття, що охоплює правовідносини (права і обов'язки). В іншому випадку, у теоретичному вимірі, фактична діяльність буде відірваною від свого ідеального образу, або абстрактна основа цієї діяльності залишиться уявною, тобто нереалізованою на практиці. Як наслідок, обсяг вказаного у ст. 3 КАС України [2] поняття, що виражає правовідносини всіх суб'єктів, задіяних у судовому провадженні, у формально-логічному аспекті має бути рівнозначним обсягу вказаного у тій же статті поняття, що розкриває діяльність цих суб'єктів, оскільки внаслідок її вчинення реалізуються вказані правовідносини.

Проте порівняльний аналіз їх значення дає підстави стверджувати, що система процесуальної діяльності учасників процесу не охоплюється жодним з них. На понятійному рівні ця діяльність фактично «випала» з обсягу смислового вираження наведених у вказаній статті понять.

Інші положення КАС України також не містять окремого терміна для позначення процесуальної діяльності учасників процесу, до яких належать сторони, треті особи, їх представники, секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, спеціаліст, перекладач (ст.ст. 47, 62) [2].

Зі змісту абз. 1 ч. 1 ст. 3 («Визначення понять») розділу I («Загальні положення») КАС України, у якому вказано, що «...у цьому Кодексі наведені нижче терміни вживаються в такому значенні» [2], вбачається, що трактування терміна «адміністративне судочинство», вказаного у ній, повинно бути загальним для усіх інших статей цього Кодексу, і його недопустимо вживати в інших значеннях. В іншому випадку поняття будуть неспівмірними, оскільки відрізнятимуться за обсягом та/або змістом, що ускладнюватиме використання термінології. Ця неузгодженість понять буде також нелегітимною, оскільки засвідчуватиме використання термінології у значенні, яке суперечить її нормативно встановленому зразку.

Проте саме неоднакові за співмірністю значення терміну «адміністративне судочинство» вживаються в різних положеннях КАС України [2], що викликає сумнів в правильності смислового визначення цього поняття, вміщеного у ст. 3 вказаного Кодексу. Зокрема, у ч. 1 ст. 48 КАС України адміністративну процесуальну правосдатність осіб, які беруть участь у справі, визначено як «...здатність мати процесуальні права та обов'язки в адміністративному судочинстві» [2], у ч. 3 ст. 68 КАС України зазначено, що «...перекладач має право відмовитися від участі в адміністративному судочинстві» [2]. Однак за логікою п. 4 ч. 1 ст. 3 КАС України [35] термін «адміністративне судочинство» мав би охоплювати лише діяльність суду, а не вказаних учасників процесу.

Якщо провести структурний аналіз багатьох інших понять, прямо чи опосередковано визначених у

КАС України [2], що пов'язані з терміном «судочинство», то виявляється, що ці поняття теж є неспівмірними, оскільки їх визначаючі поняття (структурний елемент поняття, що містить його зміст) за обсягом є ширшим від визначуваних понять (елемента поняття, у якому сформульовано явище, що з'ясується), оскільки охоплюють не лише діяльність суду, але й учасників процесу. В науці логіка це вважається формально-логічною помилкою у розкритті змісту понять [16, с. 46] – наприклад, при порівнянні назви КАС України [2] і його призначення (ст. 1), принципів судочинства і їхнього змісту (ст.ст. 7, 10–12), мови судочинства і сфери її поширення (ст. 15), організації судочинства і його системи (розділ II і вміщені у ньому статті) тощо.

Описана ситуація вказує на те, що визначене у КАС України [2] поняття «адміністративне судочинство» (процесуальні дії суду) є неспівмірним, оскільки не охоплює процесуальні дії всіх суб'єктів, задіяних у судочинстві, у тому числі учасників процесу.

Слід звернути увагу, що в інших юридично-процесуальних науках поняття «судочинство» охоплює не лише процесуальні дії учасників процесу (фізичних і юридичних осіб, їх службових осіб), але й правовідносини між ними і судом.

Таким чином, у досліджуваному питанні має місце правова невизначеність, що відповідно суперечить конституційному принципу верховенства права, складовою якого є, зокрема, правова визначеність.

Згідно з позицією М.М. Михеєнка, яка, на нашу думку, належить до числа найбільш поширеного підходу стосовно зазначеного питання, зміст кримінального судочинства вбачається «...у врегульованій нормами ...права діяльності ...суду, ...громадян, посадових осіб, установ, підприємств ...які залучені до сфери кримінально-процесуальної діяльності в якості її учасників, а також у системі правовідносин, що виникають у перебігу цієї діяльності» [17, с. 11]. Цю позицію поділяють В.Т. Нор і В.П. Шибіко [17, с. 11], В.Г. Гончаренко і В.Т. Малярєнко [18, с. 7].

Серед представників науки цивільного процесу найбільш популярною є аналогічна концепція, згідно з якою поняття «цивільне судочинство», наприклад, у варіанті, сформульованому М.Й. Штефаном, розглядають як «...врегульований нормами ...права порядок провадження в цивільних справах, що визначається системою ...процесуальних прав і обов'язків суду ...учасників процесу, а також процесуальних дій, котрими зазначені права і обов'язки реалізуються» [19, с. 18]. Подібними є погляди Я.Л. Штутіна [20, с. 4] і Є.Г. Пушкаря [21, с. 3, 10, 12].

Варто відзначити, що у кожній з наведених наук поняття «судочинство» і «процес» переважно є тотожними. Зокрема, за твердженням Я.Л. Штутіна, «...судове провадження у цивільних справах прийнято називати цивільним судочинством або цивільним процесом» [20, с. 4]. В.Г. Гончаренко зазначає, що «...Поняття «провадження у кримінальних справах» за своїм змістом тотожне поняттям «кримінальний процес» і «кримінальне судочинство»

[18, с. 7]. Це зумовлено подібним лексичним значенням цих термінів щодо правосуддя і бажанням уникнути практично недоцільних суперечок з приводу їхнього розмежування.

Конституційний Суд України також включає до поняття «судочинство» процесуальні дії як суду, так і учасників процесу, а також правові відносини між ними. Так, у його правових позиціях вказано, що: «... види судочинства є процесуальними формами правосуддя та охоплюють порядок звернення до суду, процедуру розгляду судом справи та ухвалення судового рішення» [22] (абз. 3 п. 5.1. мотивувальної частини рішення КСУ від 22.04.2008 року № 8-рп/2008); «... Кримінальне судочинство – це врегульований нормами ... порядок діяльності ... суду ... а також діяльність інших учасників кримінального процесу» [23] (абз. 4 п. 4.2. мотивувальної частини рішення КСУ від 23.05.2001 р. № 6-рп/2001).

Знаково, що у ч. 2 ст. 1 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» вказано: «... Судову владу реалізують професійні судді ... шляхом здійснення правосуддя в рамках відповідних судових процедур» [4]. Значення терміна «процедура» – порядок діяльності [24, с. 997]. У свою чергу, термін «порядок» означає, серед іншого, спосіб виконання чого-небудь [24, с. 888].

Аналіз положень КАС України дає нам підстави стверджувати, що суд не може розглянути справу у спосіб (порядок) інший, аніж на засадах змагальності та диспозитивності (ст. 7 КАС України), що передбачає виклик (залучення) учасників процесу і вчинення ними певних процесуальних дій (ст.ст. 49, 122) [2].

Варто наголосити, що в природничій концепції права правосуддя вважається правосуддям (*natural justice*) за умови дотримання, серед іншого, й вказаних принципів [25, с. 31]. Тому процесуальна діяльність суду і учасників процесу є нерозривно взаємозв'язаною, складає в сукупності єдину систему, яка охоплюється спільним порядком провадження у справі.

Узагальнюючи викладене, можна аргументовано дійти до висновку, що адміністративне судочинство слід розглядати як процесуальну форму (порядок) здійснення правосуддя в адміністративних справах, яка охоплює систему процесуальних дій суду і учасників процесу, а також правовідносини, на реалізацію яких ці дії спрямовані.

Чинне законодавство України не містить визначення поняття «процесуальна форма здійснення правосуддя». Серед вчених-адміністративістів це питання також належно не розглядалося. Традиційно виділяється явище «форми державного управління», яке визначають як «...зовнішній вияв конкретних дій» (Ф.Д. Фіночко) суб'єкта влади [26, с. 120]. Така концепція ґрунтується на трактуванні категорії форми як «...зовнішнього вираження змісту» [27, с. 208].

Проте терміном «форма» позначають не лише діалектичну єдність та взаємозв'язок форми і змісту явища, але й «...спосіб здійснення, встановлений порядок у будь-якій справі» [24, с. 1328]. Саме це, останнє з наведених, значення терміна «форма», на

нашу думку, найбільш повно відповідає згаданим положенням законодавства України про судові процедури, правовим позиціям Конституційного Суду України, а також узгоджується з доктринами, поширеними з цього приводу в інших юридично-процесуальних науках.

Висновки з дослідження і перспективи подальших пошуків у даному науковому напрямку. Враховуючи викладене, адміністративне судочинство доцільно визначити як *встановлений КАС України порядок розгляду і вирішення адміністративними судами адміністративних справ, що охоплює систему пов'язаних з ним процесуальних дій та правовідносин (прав і обов'язків) суду і учасників процесу*.

Запропоноване формулювання поняття адміністративного судочинства, на нашу думку, в повній мірі відповідає актуальним для сучасної парадигми адміністративного права завданням щодо уніфікації процедури здійснення правосуддя загальними і спеціалізованими судами, усунення на засадах юридичної визначеності невідповідності між понятійно-категоріальними апаратами, що застосовуються в адміністративному судочинстві та в інших видах судочинства України, а також подолання роз'єднаності судової влади.

У зв'язку з наведеним вважаємо також недостатньо обґрунтованим та практично недоцільним виділення «...правовідносин, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства» [2], в окреме поняття «адміністративний процес» (п. 5 ч. 1 ст. 3 КАС України), адже його нормативно-встановлений зміст, на нашу думку, охоплюється запропонованим нами науково-обґрунтованим поняттям «адміністративне судочинство». Варто наголосити, що в інших видах судочинства та відповідних їм процесуальних науках поняття «процес» ототожнюється з поняттям «судочинство», про що зазначалось вище.

На нашу думку, проведений вище аналіз сутності та поняття адміністративного судочинства засвідчує, що на даний час має місце відсутність належної єдності в судових процедурах здійснення правосуддя загальними та спеціалізованими судами України, що зумовлено, серед іншого, невідповідністю між понятійно-категоріальними апаратами, що застосовуються в адміністративному судочинстві та в інших видах національного судочинства. Це стосується навіть формулювання понять «судочинство» і «процес», наведених у п. 4 і п. 5 ч. 1 ст. 3 КАС України [2], які є відмінними від формулювань цих понять, що поширені в судових процедурах інших видів судочинства та відповідних їм правових науках.

Тому з метою уніфікації термінології, що використовується у КАС України [2], з понятійно-категоріальним апаратом, що застосовується в інших видах судочинства при розкритті змісту поняття «адміністративне судочинство», доцільним буде викласти пункт 4 частини 1 статті 3 цього Кодексу (щодо поняття «адміністративне судочинство») у новій редакції відповідно до вище запропонованої нами дефініції, а пункт 5 частини 1 статті 3 (щодо поняття «адміністративний процес») – виключити. У такий

спосіб вдасться не лише досягти зазначених вище цілей, але й уникнути потреби вносити численні зміни до інших статей КАС України [2], де вживається термін «адміністративне судочинство» у значеннях інших, ніж встановлено у статті 3 цього кодексу.

Поряд з цим існуючий рівень концептуально-організаційних заходів щодо уніфікації процедур здійснення правосуддя загальними та спеціалізованими судами, а також наукового опрацювання цієї пробле-

матики показав, на нашу думку, відсутність достатнього теоретичного і організаційно-правового інструментарію для практичної уніфікації термінології, яка використовується у різних видах судочинства. Тому розробка проблем визначення сутності та формулювання поняття адміністративного судочинства в рамках сучасної парадигми адміністративного права у деталізованому вигляді продовжуватиметься, оскільки несе значну наукову та практичну цінність.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – С. 446.
3. Онопенко В. Ми повинні подолати роз'єднаність судової влади / В. Онопенко. – Верховний Суд України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/3adf2d0e52f68d76c2256c080037bac9/081ac57e77f4b4ebc22574e100423d5f?OpenDocument>.
4. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 р. № 2453-VI у редакції Закону № 192-VIII від 12.02.2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 18, № 19–20. – С. 132.
5. Національна стратегія у сфері прав людини, затверджена указом Президента України від 25.08.2015 р. № 501/2015, розділ 4, підрозділ 4 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 69. – С. 12. – Ст. 2257.
6. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», схвалена указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 4 – С. 8. – Ст. 67.
7. Стратегія розвитку судової системи в Україні на 2015–2020 роки, затверджена Радою суддів України 11.12.2014 р., Вступ, абз. 4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://court.gov.ua/142663>.
8. Рішення Конституційного Суду України від 22.12.2010 р. № 23-рп/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 101. – С. 128. – Ст. 3639.
9. Селіванов А.О. Адміністративне судочинство – новий інститут реалізації судової влади / А.О. Селіванов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/1F84B04D473311CEC32570BD00232346?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=1F84B04D473311CEC32570BD00232346&Count=500&>.
10. Комзюк А.Т. Адміністративний процес України : [навч. посіб.] / [А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник] – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.
11. Педько Ю.С. Становлення адміністративної юстиції в Україні : [монографія] / Ю.С. Педько. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. – 208 с.
12. Роженько Д.В. Поняття й ознаки адміністративного судочинства та місце у ньому письмового провадження / Д.В. Роженько // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 831–836 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2013-1/13rdvnp.pdf>.
13. Пасенюк О.М. Адміністративне судочинство України : [підручник] / [О.М. Пасенюк, О.Н. Панченко, Б.В. Авер'янов та ін.] ; за заг. ред. О.М. Пасенюка. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 672 с.
14. Руденко А.В. Адміністративне судочинство: становлення та здійснення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А.В. Руденко. – Харків, 2006. – 20 с.
15. Матвійчук В.К. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України : в 2 т. / В.К. Матвійчук, І.О. Хар ; за загал. ред. В.К. Матвійчука. – К. : КНТ, 2007. – Т. 1. – 2007. – 788 с.
16. Карамішева Н.В. Логіка : [навч. посібник для студ. гуманітарних факульт. універ.] / [Н.В. Карамішева, С.В. Бовтач]. – Львів : Вид-во Львівськ. ун-ту, 1996. – 193 с.
17. Михеєнко М.М. Кримінальний процес України : [підручник для студ. вищ. навч. закл.] / [М.М. Михеєнко, В.Т. Нор, В.П. Шибіко]. – [2-ге вид., перероб. і доп.]. – К. : Либідь, 1999. – 536 с.
18. Кримінально-процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар : в 2 ч. / [В.І. Бояров, Т.В. Варфоломеєва, І.В. Вернидубов та ін.] ; за заг. ред. В.Т. Маляренка, В.Г. Гончаренка. – [2-ге вид., перероб та доп.]. – К. : ФОРУМ, 2004. – Ч. 1. – 2004. – 493 с.
19. Штефан М.Й. Цивільний процес : [підручник для юрид. спец. вищих закл. освіти] / М.Й. Штефан. – К. : Ін Юре. – 1997. – 608 с.
20. Цивільний процесуальний кодекс Української РСР. Науково-практичний коментар / [І.А. Беленчук, І.С. Будзилович, М.М. Васильченко та ін.] ; під. ред. І.П. Кононенка. – К. : Вид-во політич. літ-ри України, 1973. – 496 с.
21. Пушкар Є.Г. Проведення в суді першої інстанції. Позовне провадження : тексти лекцій [для студ. юрид. фак.-тів] / Є.Г. Пушкар. – Львів : юр. фак. Львівського держ. ун-ту ім. Івана Франка, 1998. – 51 с.
22. Рішення Конституційного Суду України від 22 квітня 2008 року № 8-рп/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 33. – С. 61. – Ст. 1102.
23. Рішення Конституційного Суду України від 23.05.2001 р. № 6-рп/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 22. – С. 89. – Ст. 1004.
24. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [авт.-уклад. і голов. ред. Т.В. Бусел]. – К. ; Ірпінь : ВТФ Перун, 2004. – 1440 с.
25. Чечот Д.М. Административная юстиция (Теоретические проблемы) / Д.М. Чечот. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1973. – 133 с.
26. Битяк Ю.П. Адміністративне право України : [підручник для юрид. вузів і фак.] / [Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук та ін.]. – Х. : Право, 2001. – 528 с.
27. Колпаков В.К. Адміністративне право України : [підручник] / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.

ПОДАТКОВО-ПРАВОВИЙ ПАТЕРНАЛІЗМ ЯК ФОРМА ОБМЕЖЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

TAX AND LEGAL PATERNALISM AS A FORM OF RESTRICTION OF THE RIGHTS AND FREEDOMS OF MAN AND CITIZEN

Тараненко К.Ю.,

*аспірант кафедри публічного права юридичного факультету
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича*

У статті досліджується податково-правовий патерналізм як явище правової дійсності та його реалізація у податково-правових відносинах. Значна увага зосереджена на проблемі впливу патерналістської політики держави на рівень забезпечення та реалізації прав і свобод людини і громадянина. Виявлено, що патерналізм становить небезпеку для повноцінної реалізації прав і свобод, оскільки його метою є маскування, під виглядом сприяння добробуту громадян, істинних цілей податкової політики – першочергового задоволення інтересів держави.

Ключові слова: податково-правовий патерналізм, права людини, етатистська доктрина податкового права, платник податків, конституційні права.

В статье исследуется налогово-правовой патернализм как явление правовой действительности и его реализация в налогово-правовых отношениях. Значительное внимание сосредоточено на проблеме влияния патерналистской политики государства на уровень обеспечения и реализации прав и свобод человека и гражданина. Выявлено, что патернализм представляет опасность для полноценной реализации прав и свобод, поскольку его целью является маскировка, под видом содействия благосостоянию граждан, истинных целей налоговой политики – первоочередного удовлетворения интересов государства.

Ключевые слова: налогово-правовой патернализм, права человека, этатистская доктрина налогового права, налогоплательщик, конституционные права.

The article describes paternalism as a phenomes of legal reality and its implementation in the tax legal relations. Much attention is focused on the issue of the impact of paternalistic policy on the level of realization the rights and freedoms of man and citizen. The article reveals that paternalism is dangerous for the full realization of human rights and freedoms, and his purpose is to disguise, under the guise of promoting the welfare of citizens, the true goals of tax policy – the primary satisfy the interests of the state.

Key words: tax legal paternalism, human rights, statist doctrine tax law, taxpayer, constitutional rights.

Постановка проблеми. Податково-правовий патерналізм як феномен податково-правової дійсності міцно укорінився у державах пострадянського простору, традиція правотворення та праворозуміння яких зводиться до етатизму, домінування держави у податково-правових відносинах, визнання платника податків виключно зобов'язаним суб'єктом та сприйняття таких відносин як єдино можливих. Необхідність дослідження проблеми існування патерналізму в українському соціумі пояснюється тим, що дане явище, так чи інакше, пов'язане з проблемою взаємовідносин держави і платників податків. Податково-правовий патерналізм з позицій етатистської доктрини податкового права розуміється як можливість держави у податково-правових відносинах виступати з батьківських, опікунських позицій з метою приховання істинних цілей податкової політики держави. Саме можливість, а не обов'язок, оскільки ні по праву, ні по закону дана держава робити цього не зобов'язана. Держава в етатистській доктрині наділяється широким колом прав, в той час як платник податків визнається виключно зобов'язаним суб'єктом. Відтак спостерігаємо порушення балансу взаємних прав та обов'язків, яке вміло приховується державою за допомогою політики патерналізму у сфері оподаткування, що виконує роль «пряника» поряд із політикою «батога» субстанційної держави. Такий спосіб

побудови та реалізації податкових правовідносин становить реальну небезпеку для повноцінної реалізації прав і свобод людини і громадянина.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Явище податково-правового патерналізму та пов'язана з ним проблема реалізації прав і свобод людини і громадянина залишається практично недослідженою на належному науково-методологічному рівні. Лєвова частка усіх наукових досліджень, присвячених проблемі патерналізму, в значній мірі носять суто галузевий, неправовий характер. Окремі аспекти проблеми взаємозв'язку податково-правового патерналізму та прав людини знайшли своє відображення у працях таких вчених, як Акімова М.А., Вовк В.М., Денисов С.О., Захарова О.В., Осипова Т.М., Поляковська Н.М., Сусак В.В. та інших.

У зв'язку з цим метою статті є обґрунтування деструктивного впливу податково-правового патерналізму держави на рівень забезпечення та реалізації прав і свобод людини і громадянина.

Виклад основного матеріалу. Патерналізм сутнісно заснований на нерівноправному становищі держави і платників податків у податково-правових відносинах. В основі патерналістської концепції – погляд на суспільство як механізм, який вимагає для себе ініціативного і організуючого початку. Людина в цій системі не вважається такою, що здатна розум-

но розпорядитися своєю свободою, тому необхідно її опікувати. М.А. Акімова підкреслює *маніпулятивний характер патерналізму*. Автор вважає, що це «... раціональна позиція для тих, хто наділений владою, ... виступ проти правителя-батька автоматично стає аморальним і суспільно небезпечним, ... обмеження його влади забезпечується нормами звичайної моральності, а не права» [1, с. 59]. Вплив на людину тут розглядається не в рамках обмеження її особистої свободи в цілому, а як інструмент, що пригнічує змагальність, який звільняє від відповідальності – якостей, необхідних для розвитку [2].

Логічним наслідком реалізації патерналістських відносин між державою і платниками податків є пасивність останніх, постійне очікування благ згори, відсутність прагнення людини до пошуку шляхів самостійного забезпечення реалізації власних інтересів та потреб. Така пасивність індивіда вигідна субстанціональній державі, оскільки остання не зацікавлена у встановленні рівноправності у податковому спілкуванні, пасивний суб'єкт не здатний контролювати державу та обмежувати цим контролем її податкове свавілля.

Таким чином, держава позбавила людину можливості ведення рівноправного діалогу, перебравши на себе усю повноту дій і розсуду у податкових відносинах. З точки зору етатистської доктрини податкового права, така ситуація є не випадковістю, а скоріше закономірністю, адже філософія етатизму і ґрунтується на пасивності суспільства та активній позиції держави, яка краще знає, що потрібно її громадянам для щасливого існування [3].

В даних умовах *наділяти платників податків широким обсягом прав небезпечно для держави*, тому вона уповноважує себе самостійно визначати, який обсяг прав *дарувати* своїм підданам. Прибічники такої держави не визнають природне походження та універсальність прав людини. Державний апарат в якості власника свого населення вправі дарувати йому права і забирати їх у нього [4].

Етатистське трактування прав людини стверджує, що: 1) джерелом і гарантом прав громадянина (але не людини як такої) є держава; 2) держава визначає права, змінює їх зміст, обсяг залежно від державної доцільності і загальних інтересів, що розуміються з позицій влади; 3) права виражаються в законах, впливають з них, тому права людини – це тільки суб'єктивні (юридичні) права; 4) права людини – звичайна юридична конструкція, що підкоряється вимогам правової системи, тобто юридично оформленої волі держави; вони не мають будь-якого верховенства над державними законами, адже не існує ніяких дозаконних або надзаконних імперативів для держави; 5) держава існує і діє не для забезпечення індивідуальних інтересів, а для захисту спільних інтересів проти інтервенції приватних домагань [5].

Практичне втілення зв'язку патерналізму з обмеженням прав і свобод людини і громадянина у законодавстві субстанційних держав можна побачити на прикладі декларування в конституціях прав і свобод людини без належного механізму їх реалізації. По-

казовим у цьому контексті є аналіз рівня гарантування і реалізації прав і свобод людини і громадянина у радянський період, правонаступником якого стала Україна. Поряд із всезагальним соціальним забезпеченням радянський патерналізм проявився і в конституціях 1918, 1924, 1936, 1977 рр., які головний акцент робили на значущості держави як інструменту в перебудові всіх суспільних відносин на шляху до побудови комунізму [6, с. 291].

Н.М. Полякова, досліджуючи особливості прояву патерналізму у радянських конституціях, пише, що радянські конституції з точки зору ліберальних критеріїв були фіктивними і неспроможними забезпечувати основні параметри ліберального конституційного права: принцип поділу влади, відповідальний уряд, захист прав і свобод громадянина і т. д. Була деформована сама суть конституції, оскільки на перше місце були поставлені не права людини, а статус держави та її ідеологія. Суспільні інтереси поступово затьмарили особисті, а загальнолюдські цінності були витіснені соціалістичними [6, с. 291].

Права і свободи громадян також захищались не від держави, а самою державою. Більше того, свободи надавалися громадянам виключно «у відповідності з інтересами трудящих і з метою зміцнення соціалістичного ладу» (ст. 125 Конституції 1936 г.) [6, с. 292].

Н.М. Полякова, аналізуючи обсяг гарантування прав і свобод людини і громадянина в радянській державі, пише: «Усі радянські конституції дарували громадянам основні політичні свободи: свободу слова, друку, зборів, але жодна з них не передбачала процедури реалізації громадянами їх прав і свобод. Тому вони ставали уявними, і держава могла їх легко порушити». Водночас вчений протиставляє політичним правам досить високий рівень забезпечення та гарантування соціальних прав. Так, Н.М. Полякова продовжує думку, що саме соціальні права були представлені в якості батьківської турботи про радянських людей з боку держави і партії. Держава повністю брала на себе турботу про матеріальне благополуччя трудящих, але натомість забирала у них особисту свободу. Соціальне забезпечення, представлене конституціями, відображало ідеологію державного патерналізму і було орієнтоване на загальне піклування та всебічний захист від соціальних ризиків [6, с. 292].

Таким чином, тотальне одержавлення усіх сфер суспільного життя, керівна роль однієї партії, відсутність реальної можливості сповна реалізувати права і свободи людини і громадянина приховувалися під патерналізмом радянської держави, що проявлявся у соціальному забезпеченні трудящих, забезпеченні благами на рівній основі без надання можливості реалізації людського потенціалу.

Конституція України сьогодні є прикладом демократичної європейської конституції, але мусимо констатувати, що соціальні та громадянські гарантії, закріплені в Основному законі, часто залишається на рівні гасел, не реалізованих належним чином на практиці. Так, системне тлумачення ст. 5 Конституції України зі ст. 38, в якій мова йде про те, що

громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати та бути обраними до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, дозволяє стверджувати, що громадяни України мають право вільно брати участь в публічному управлінні. Проте наступне звернення до ст. 74 III Розділу «Вибори і референдум» ставить під сумнів можливість сповна реалізувати народний суверенітет: «Не допускається референдум відносно законопроектів щодо питань податків, бюджету й амністії» [7]. Мусимо констатувати, що, на жаль, участь громадян в управлінні державою – просто декларація. Громадяни реально можуть лише раз на п'ять років обирати Парламент, Президента та органи місцевого самоврядування.

Що ж стосується питання заборони проведення референдумів з питань податків та бюджету, то з цього приводу слушно зауважує Р.О.Шепенко про те, що даній теорії притаманна явна помилка, що полягає, зокрема, в тому, що «податкова кваліфікація» у переважній більшості депутатів вище, ніж у інших громадян [8, с. 95]. Тобто тут в значній мірі реалізується патерналізм у тому значенні, що суспільство розглядається як нерозумна дитина, що не здатна досягнути усіх тонкощів податкової системи, натомість держава в особі законодавця краще знає, що потрібно платникам податків для комфортного співіснування у податковому просторі, а тому самостійно та на власний розсуд приймає всі рішення у сфері публічних фінансів. Отже, народ (незважаючи на те, що він відповідно до ст. 5 Конституції України є носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в державі) нездатний насправді реалізувати публічний інтерес у зазначених правовідносинах, тому його реалізація покладається на органи публічної влади [9, с. 29].

Іншим прикладом може бути стаття 48 Конституції України, в якій кожному гарантується право на достатній життєвий рівень для себе і сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло [7]. Дана норма за своїм змістом є суто патерналістською, не виконується і в принципі не може бути виконана за нинішніх стандартів ведення соціальної політики.

Так, різка девальвація гривні у 2014–2015 рр. призвела до зростання цін на імпортовані товари в три рази, а товарів українського виробництва – на 30%, підвищення тарифів за житлово-комунальні послуги, на перевезення пасажирів у громадському транспорті, незважаючи на те, що довгий час рівень доходів громадян залишається незмінним. Мінімальна заробітна плата станом на 1.05.2016 р. складає 1450 грн., а прожитковий мінімум – 1399 грн. [10]. Експерти ООН констатують, що 80% громадян України знаходяться за межею бідності, оскільки встановлений прожитковий мінімум передбачає витрати у розмірі 45 гривень на добу, що менше 2 доларів США. Відповідно до стандартів ООН за межу бідності відносять тих людей, котрі в день витрачають до 5 доларів США, тобто менше 126 гривень [11].

Іншою, абсолютно патерналістською величиною є прожитковий мінімум, тобто вартісна величина до-

статнього для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження його здоров'я набору продуктів харчування, а також мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості [12].

Важливо відмітити, що норми, закладені Кабінетом Міністрів України у прожитковому мінімумі українців, суттєво нижчі за фізіологічні, а набір непродовольчих товарів узагалі не забезпечує багатьох потреб людини. У частині набору продовольчих товарів спостерігається невідповідність медичним нормам споживання продуктів харчування [13]. Прожитковий мінімум ледве дозволяє забезпечити первинні або фізіологічні потреби людини (головним чином – здорової, оскільки цей мінімум не враховує вартість ліків і лікування) та практично ігнорує соціальні потреби, які є невід'ємною складовою гідного життя [14]. Встановлений Кабінетом Міністрів України споживчий кошик взагалі можна вважати приниженням честі та гідності українських громадян, оскільки вміст продовольчих та непродовольчих товарів, а також послуг не забезпечує навіть мінімальних фізіологічних та духовних потреб. Натомість в кошик громадянина США входять витрати на тютюнові та алкогольні вироби, а також на освіту, мобільний і комп'ютерний зв'язок. Франція заклала в свій споживчий кошик витрати на відвідування перукарні, купівлю лаків для волосся, гелів для душу і інших численних косметичних засобів, без яких сучасне життя неможливе. Крім цього, передбачені кошти на няню для дитини, апарати для виправлення зубів, оренду автомобілів, проїзд на таксі, а також їжу для котів і собак [15].

В даному контексті варто згадати і про систему надання субсидій, які на сьогодні виглядають як нова змова влади проти українського народу. Сьогодні в Україні кожен третій українець отримує субсидію, тобто знаходиться за межею бідності. Більшість країн, що переходили від моделі фіксованих цін на енергоносії до ринкових, установлювали субсидії лише на початкових етапах реформування, роблячи наголос не на кількості одержувачів, а на підвищенні енергоефективності, намагаючись скасувати субсидії якнайшвидше. В Україні ж переходом до ринкової ціни все і обмежилось. Країна, що переживає колапс пенсійної системи, заганає себе у нову кабалу – систему субсидій, роздаючи щедрі, але нездійсненні обіцянки й нічого не роблячи для їх скасування [16].

Висновки. Враховуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що реалізація патерналістської політики з боку держави по відношенню до платників податків неминуче ставить під загрозу можливість повноцінної реалізації останніми своїх прав і свобод. Образ держави-«батька», що піклується про своїх громадян («дітей»), виявляється нічим іншим, як подачками з боку держави, що виконують роль *стравляючого клапана парового котла*, роль своєрідного *мастила* для вкрай складного і жорстко влаштованого державного механізму оподаткування [17]. Гарантії реалізації прав і свобод «de jure», «defacto» зіштовхуються з інтересами держави, що

в етатистській державі абсолютизуються та підлягають першочерговому задоволенню. Таким чином, індивід як повноцінний суб'єкт податково-правових

відносин не розглядається, а виявляється лише гвинтиком у налагодженому механізмі забезпечення державних інтересів у фінансових ресурсах.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Акімова М.А. Проблема влади: автономія или патерналізм / М.А. Акімова // Філософія и соціологія влади. Саратов, 1996. – С. 56–64.
2. Осипова Т.Н. Особенности патерналізма в условиях трансформации социально-экономической системы : дис. ... канд. экон. наук / Т.Н. Осипова. – Челябинск, 2006. – С. 178.
3. Сусак В. Патерналістські установки і практики громадян України в умовах посткомуністичних трансформацій : дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата соціологічних наук. 22.00.03 – соціальні структури та соціальні відносини / В. Сусак. – Київ, 2009. – 216 с.
4. Денисов С.А. Патерналістская модель понимания прав человека в административном обществе и борьба с альтернативными моделями / С.А. Денисов // Сборник публикаций по правам человека под ред. С.А. Денисова. – Екатеринбург, 2012. – С. 28–32.
5. Глухарева Л. На одной чаше весов – государство, на другой – индивид / Л. Глухарева // Граждановедение. – 2004. – № 12. – С. 7–8.
6. Поляковская Н.М. Патерналізм советских конституций / Н.М. Поляковская // Научный вестник УРАГС : серия «Теория и история государства и права». – 2012. – № 1(18). – С. 291–293.
7. Конституція України від 28.06.1996 року із змінами, внесеними згідно із Законом № 742-VII від 21.02.2014 // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 11. – Ст. 143.
8. Шепенко Р.А. Налоговое право: конституционные нормы / Р.А. Шепенко. – М. : Статут, 2006. – 303 с.
9. Музика-Стефанчук О.О. Нереальні положення у фінансовому праві України / О.О. Музика-Стефанчук // Право України. – 2013. – № 1–2. – С. 29–37.
10. Про Державний бюджет України на 2016 рік : Закон України від 25.12.2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 5. – С. 101.
11. ООН: 80% українців живуть за чергою бідності [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://news.finance.ua/ru/news/-/351307/oon-80-ukraintsev-zhivet-za-chertoj-bednosti>.
12. Про прожитковий мінімум : Закон України від 15.07.1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – № 38. – Ст. 348.
13. Національний інститут стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1233/>.
14. Баранова Н.П. Соціальні стандарти та соціальні гарантії в системі соціальної політики України / Н.П. Баранова, Т.В. Новікова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.cpsr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id.
15. Бубякіна І. Споживчий кошик в житті населення України / І. Бубякіна [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://oldconf.neasmo.org.ua/node/2971>.
16. Самаєва Ю. Субсидії: нова суспільна змова / Ю. Самаєва // Дзеркало тижня. – 2016. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gazeta.dt.ua/macrolevel/subsidiyi-nova-suspilna-zmova.html>.
17. Гаврилюк Р.А. Антропосоциокультурный код налогового права : [монографія]. Книга 2. Константы налогового права / Р. Гаврилюк. – Черновцы : Черновицкий национальный университет, 2014. – 804 с.

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

IMPROVE LEGAL REGULATION OF ELECTRONIC SERVICES OF PUBLIC ADMINISTRATION

Тищенко І.О.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри загальноправових дисциплін

Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Наукова стаття присвячена висвітленню удосконалення правового регулювання надання електронних послуг органами публічної адміністрації. Наголошується на негайному прийнятті законопроекту України № 4267-1 від 23.03.2016 «Про внесення змін та доповнень до Закону України «Про адміністративні послуги» з метою покращення надання електронних послуг відповідним споживачам.

Ключові слова: послуга, адміністративна послуга, електронна послуга, децентралізація, правова основа.

Научная статья посвящена освещению совершенствования правового регулирования предоставления электронных услуг органами публичной администрации. Отмечается немедленное принятие законопроекта Украины № 4267-1 от 23.03.2016 «О внесении изменений и дополнений в Закон Украины «Об административных услугах» с целью улучшения предоставления электронных услуг соответствующим потребителям.

Ключевые слова: услуга, административная услуга, электронная услуга, децентрализация, правовая основа.

The scientific article is devoted to improving the coverage of legal regulation of electronic services by public administrations. Emphasized on the immediate adoption of the draft law number 4267-1 Ukraine from 03.23.2016 «On amendments and additions to the Law of Ukraine» On Administrative Services «to improve electronic services relevant to consumers.

Key words: service, administrative service, email service decentralization, legal basis.

Актуальність теми статті. За три роки формування існуючої системи надання адміністративних послуг на підставі Закону України «Про адміністративні послуги» склалася стала практика, аналіз якої дозволяє зробити висновки щодо переваг та недоліків такої системи та шляхів її подальшого вдосконалення.

Головним недоліком побудованої системи виявилася відсутність прямої зацікавленості існуючих суб'єктів надання адміністративних послуг та центрів надання адміністративних послуг у максимально швидкому та якісному їх наданні та, як наслідок, тяганина, черги й високий рівень корупції.

Зазначена незацікавленість ґрунтується на: нерозумінні чиновниками суті адміністративної послуги як публічного сервісу; відсутності фінансових механізмів зацікавленості осіб, які безпосередньо здійснюють надання адміністративних послуг у їх найкращому результаті; неповноті та недосконалості існуючої інституціональної структури суб'єктів надання адміністративних послуг та центрів надання адміністративних послуг; монополізації та персоналізації кола суб'єктів надання адміністративних послуг; відсутності здорової конкуренції, «боротьби за клієнта» між такими суб'єктами; наявності адміністративно-територіальної прив'язки заявника до місця надання адміністративної послуги та персоналії особи, яка таку послугу надає; критично низькому рівні автоматизації електронних сервісів, інформаційної взаємодії та відкритості інформаційних систем суб'єктів надання адміністративних послуг.

Як переконливо свідчить досвід реформування системи органів державної реєстрації речових прав

на нерухоме майно, розблокувати ситуацію із державною реєстрації права оренди на земельні ділянки вдалося лише тоді, коли у землевласників та землекористувачів з'явилася альтернатива: звертатися за реєстрацією свого права до чиновників або до вільно конкуруючих з ними та між собою нотаріусів.

Вдалий досвід розв'язання згаданої проблеми було узагальнено, доповнено та реалізовано у нещодавно прийнятих нових редакціях законів України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» та має бути перенесено і до базового закону у цієї сфері – Закону України «Про адміністративні послуги», що дасть можливість застосовувати відповідні прогресивні норми на більш широке коло адміністративних послуг.

Нині завдяки науковим працям В.Б. Авер'янова, К.К. Афанасьєва, Ю.П. Битяка, І.В. Дроздова, В.М. Гарашука, І.П. Голосніченка, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушка, А.Т. Комзюка [6], О.В. Кузьменко, Є.О. Лезеги [1; 2], О.О. Сосновика, Г.М. Писаренко, В.П. Тимошука [5; 7] та інших науковців досліджено ряд особливостей діяльності органів публічної влади з надання адміністративних (управлінських) послуг населенню. Але у наукових дослідженнях питання надання електронних послуг майже не вивчалися.

Метою даної статті є висвітлення удосконалення правового регулювання надання електронних послуг в Україні. Для досягнення вищевказаної мети нами поставлені наступні завдання: проаналізувати нормативно-правові акти надання електронних послуг