

ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

PRINCIPLES OF GOVERNMENT SERVICE ACCORDING TO UKRAINIAN LAW

Шарая А.А.,

к.ю.н., доцент кафедри адміністративного та господарського права

Запорізький національний університет

Стаття присвячена аналізу сучасних наукових позицій вчених-адміністративістів щодо поняття та сутності принципів державної служби України. Проаналізовано положення законодавчих актів у сфері державної служби щодо регламентації особливостей принципів державної служби, враховуючи останні зміни законодавства. Визначено роль і значення принципів державної служби України для ефективної діяльності всієї системи публічної служби взагалі та державної служби зокрема.

Ключові слова: принцип, принципи державної служби, державна служба, публічна служба, засади.

Статья посвящена анализу современных научных позиций ученых-административистов относительно понятия и сущности принципов государственной службы Украины. Проанализированы положения законодательных актов в сфере государственной службы по регламентации особенностей принципов государственной службы, учитывая последние изменения законодательства. Определены роль и значение принципов государственной службы Украины для эффективной деятельности всей системы публичной службы вообще и государственной службы в частности.

Ключевые слова: принцип, принципы государственной службы, государственная служба, публичная служба, основы.

The article is devoted to analyzing the current position of scientists (a person who is studying or has expert knowledge in administrative law) regarding the concept and essence of the principles of the government service of Ukraine. Analyzed the provisions of legislation in the government service regulations on features principles of public service, given the recent changes in legislation. The role and importance of the principles of the government service of Ukraine for the effective operation of the whole system of Public Service in general and the government service in particular.

In Ukraine, currently very active unfolding reform process in various fields of public relations. No exception as the government service system of public, professional, politically impartial activities of practical tasks and functions of the state. It is worth paying attention to the fact that May 1, 2016 came into force the Law of Ukraine on December 10, 2015 «About government service», which substantially modified the provisions concerning the principles of public service, which is its basis and foundation.

In doctrinal and journalistic sources are different views on the system of principles of government service, and for their content, but question the principles of government service was always reflected in some form in the legislation. Legal form the principles of public service ensures stability of public bodies, the stability of legal regulation of public-service relations, determines trends of government service legislation. Determined feature consolidate the principles of public service in the current law, which is that in addition to a detailed list and explanation given content of each, although the total definition is missing. The principles of public service are: the rule of law, the principle of legality, the principle of professionalism, patriotism principle, the principle of integrity, efficiency principle, the principle of equal access to public service, the principle of political impartiality, the principle of transparency, the principle of sustainability. The principles of public service should necessarily abide by civil servants in the implementation of their powers, be taken into account when implementing the adoption of new, changing or canceling existing normative acts.

Key words: principle, the principles of government service, government service, public service.

В Україні наразі досить активно розгортаються реформаційні процеси у різних сферах суспільних відносин, які охоплюють в тому числі і прийняття нових нормативно-правових актів задля забезпечення новітнього прогресивного підходу, підвищення ефективності регулювання окремих сфер суспільних відносин. Не є винятком сфера державної служби як система публічних, професійних, політично неупереджених напрямків діяльності із практичного виконання завдань і функцій держави. Соціальне призначення державної служби полягає у професійному здійсненні за дорученням держави суспільно корисної діяльності особами, що займають посади в державних організаціях. Варто звернути увагу на те, що 01 травня 2016 р. набрав чинності Закон України від 10 грудня 2015 р. «Про державну службу» [1], в якому істотно оновлено положення різних складових системи державної служби, наприклад перелік вимог до осіб, що мають намір стати державним службовцем, розподіл посад на категорії, особливості вступу на державну службу, просування по службі, система заохочень і стягнень тощо. Поряд з іншими істотно змінені і положення, що стосуються принципів державної служби, які є її основою, фундаментом, підґрунтям. У зв'язку з цим важливого значення набуває детальний аналіз поняття, сутності і змісту принципів державної служби, враховуючи зміни законодавства.

Питання принципів державної служби не залишалося поза увагою вчених-адміністративістів і досліджувалося в їх роботах у різних аспектах – як складової частини публічної служби, як одного з елементів системи принципів адміністративного права, як однієї із нормативних катего-

рій, що визначена спеціальним законом, наприклад роботи Ю.П. Битяка [2], І.Е. Данильової [3], М.О. Германюк [4], С.В. Ківалова [5], Т.О. Коломоєць [6], Г.І. Лелікова [7], Н.С. Панової [8] та ін.

Метою статті є аналіз доктринальних джерел та положень законодавства задля визначення нормативного та сутнісного змісту принципів адміністративного права з урахуванням позицій науковців та положень чинного законодавства.

Звертаючись до етимології слова, у довідкових та доктринальних джерелах терміном «принцип» (від лат. *principium* – основа, початок) позначають «основні, найзагальніші вихідні положення, засоби, правила, що виражають природу і соціальну сутність явища, його спрямованість і найсуттєвіші властивості» [9, 693]. Енциклопедична література містить положення про те, що принцип (від лат. *principium* – початок, основа, виникнення, першоджерело) – це основне вихідне положення будь-якої теорії чи вчення, вихідні засади пояснень чи інструкцій. Принципи – основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи права, державного устрою тощо. Принципам притаманна властивість абстрактного відображення закономірностей соціальної дійсності, що зумовлює їх особливу роль у структурі широкого кола явищ. Крім цього, принцип є джерелом багатьох явищ або висновків, що відносяться до нього як дія до причини (принцип реальний) або як наслідки до підстави (принцип ідеальний). Також принцип – це внутрішнє переконання

людини, що визначає її ставлення до дійсності, суспільних ідей і діяльності [10, 561]. Тобто, у різних джерелах універсальність, фундаментальність, значущість, імперативність принципів є безспірною і беззаперечною. Принципами державної служби є основоположні ідеї, настанови, що виражають об'єктивні закономірності та визначають науково обґрунтовані напрями реалізації компетенції, завдань і функцій державної служби, повноваження державних службовців [11, 18]. Слід відзначити, що легальної дефініції «принципи державної служби» новоприйнятий спеціальний закон, як і попередньо діючий, не містить, проте з аналізу їх змістовного наповнення та доктринальних положень можна зробити висновок, що принципами державної служби є основні, фундаментальні ідеї, положення, які є підґрунтям побудови всієї системи державної служби і дотримання яких є передумовою ефективного виконання функцій, покладених державою на державного службовця.

І.І. Письменна, досліджуючи систему принципів державної служби України в сучасних умовах суспільного розвитку визначає, що взагалі принципи державної служби – одні з ключових термінів теорії державної служби, які в сучасній науковій літературі використовуються в кількох значеннях. По-перше, це основоположні ідеї, настанови, положення, що відображають об'єктивні закономірності й визначають напрями реалізації компетенції державних органів, їх завдань і функцій, а також повноваження державних службовців. По-друге, закономірності, відносини і взаємозв'язки державної служби, що пізнані й виражені у вигляді наукових положень, які закріплені законодавством та застосовуються в теоретичній і практичній діяльності. По-третє, вимоги до організації державної служби, до статусу і діяльності державних службовців. По-четверте, універсальні цінності, відповідно до яких має будуватись і функціонувати система державної служби [12, 145]. Також науковець визначає основні ознаки принципів державної служби, серед яких: визначають сутність державної служби, її найважливіші риси; висвітлюють загальний характер управлінської, нормо-проектної, аналітико-прогностичної, організаційно-розпорядчої, консультативно-дорадчої, обліково-контрольної та іншої діяльності державних службовців; установлюють

закономірності в системі організації та функціонування державної служби; обумовлюють значущість, законність і соціальну цінність правовідносин у державній службі; відображають об'єктивні зв'язки, що виникають у системі державно-службових правовідносин; закріплюють вищезазначене в інституціональних нормах державної служби.

Попри різні погляди у доктринальних та публіцистичних джерелах на систему принципів державної служби, їх перелік і зміст, слід зазначити, що питання принципів державної служби завжди мало відображення у певній формі у законодавстві. Правове закріплення принципів державної служби забезпечує стабільність функціонування державних органів, стійкість правового регулювання державно-службових відносин, обумовлює тенденції розвитку законодавства про державну службу. Так, наприклад у Законі України від 16 грудня 1993 р. «Про державну службу» [13] (який втратив чинність 01 травня 2016 р. за винятком окремих положень) у ст. 3 передбачено, що державна служба ґрунтується на таких основних принципах: служіння народу України; демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; пріоритету прав людини і громадянина; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян. Слід відмітити відсутність у законі роз'яснення сутності поняття «принципи державної служби» та їх значення, – це можна зробити лише з власного тлумачення, або на підставі коментарів та пояснень вчених, практиків, що часто викликало неоднозначність та суб'єктивізм у тлумаченні того чи іншого принципу. Подібною є ситуація і з закріпленням принципів державної служби у Законі України від 17 листопада 2011 р. «Про державну службу» [14] (який втратив чинність 31 грудня 2015 р., при цьому так і не був введений в дію), де у ст. 3 також наведений перелік принципів державної служби, серед яких: верховенство права; патріотизм та служіння Українському народу; законність; рівний доступ до державної служби; професіоналізм; доброчесність; політична неупередженість; прозорість діяльності; персональна відповідальність державного

Таблиця 1

Нормативне закріплення переліку принципів державної служби

№ з/п	Нормативно-правовий акт	Перелік принципів державної служби
1	Закон України від 16 грудня 1993 р. «Про державну службу» (втратив чинність 01 травня 2016 р.)	– служіння народу України; – демократизму і законності; – гуманізму і соціальної справедливості; – пріоритету прав людини і громадянина; – професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; – персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни; – дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування; – дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян.
2	Закон України від 17 листопада 2011 р. «Про державну службу» (втратив чинність 31 грудня 2015 р., при цьому так і не був введений в дію)	– верховенство права; патріотизм та служіння Українському народу; – законність; – рівний доступ до державної служби; професіоналізм; – доброчесність; – політична неупередженість; – прозорість діяльності; – персональна відповідальність державного службовця.
3	Закон України від 10 грудня 2015 р. «Про державну службу» (чинний з 01 травня 2016 р.)	– верховенства права; – законності; – професіоналізму; – патріотизму; – доброчесності; – ефективності; – забезпечення рівного доступу до державної служби; – політичної неупередженості; – прозорості; – стабільності.

службовця. Цей перелік дещо відрізняється від уже зазначеного, однак також значення цих принципів у законі не розкривається. Можна простежити у таблиці 1 особливості нормативного закріплення переліку принципів державної служби за положеннями різних спеціальних законів.

Особливістю визначення принципів державної служби у Законі України від 10 грудня 2015 р. «Про державну службу» є те, що окрім їх детального переліку, наводиться і пояснення змісту кожного, хоча загальна дефініція також відсутня. Так, принципи державної служби, а також їх значення закріплені у ст.4 Закону України від 10 грудня 2015 р. «Про державну службу», а саме принцип:

– верховенства права – забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави;

– законності – обов'язок державного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

– професіоналізму – компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою і, за потреби, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону;

– патріотизму – відданість та вірне служіння Українському народові;

– доброчесності – спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень;

– ефективності – раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики;

– забезпечення рівного доступу до державної служби – заборона всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження;

– політичної неупередженості – недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків;

– прозорості – відкритість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України;

– стабільності – призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів.

Можна стверджувати, що цей перелік принципів державної служби не є вичерпним, проте закріплення їх сутності і змісту на нормативному рівні спрощує їх розуміння і сприйняття, а також усуває можливі прояви суб'єктивізму у тлумаченні змісту таких принципів. До того ж, слід зазначити, що при зазначенні переліку принципів у окремій статті, простежується зв'язок і з іншими нормами Закону, які визначають обов'язковість дотримання таких принципів. Наприклад, при визначенні поняття «державний службовець», окрім інших характеристик зазначено, що це особа, яка «...дотримується принципів державної служби» (ст. 1 Закону України від 10 грудня 2015 р. «Про державну службу»), тобто дотримання принципів державної служби є обов'язковою вимогою для державного службовця. Окрім того, серед переліку обов'язків державного службовця серед інших передбачено такий як «дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки» (ст. 8 Закону України від 10 грудня 2015 р. «Про державну службу»), а за невиконання чи неналежне виконання обов'язків, як відомо, до державного службовця можуть бути застосовані різного роду заходи відповідальності. Тобто дотримання принципів державної служби є одним із елементів правового статусу державного службовця.

Таким чином, з огляду на зазначене, варто відмітити позитивні зрушення у законодавчому закріпленні принципів державної служби, адже у новому спеціальному Законі не лише наведено їх перелік, а і закріплено значення таких принципів, а також встановлено гарантії дотримання встановлених принципів. Завершуючи аналіз принципів державної служби, закріплених у новому Законі України «Про державну службу», можна зробити висновок, що система цих важливих засадничих ідей становить підґрунтя не тільки державної служби, а й усієї системи публічної служби. Вони повинні в обов'язковому порядку дотримуватись державними службовцями при реалізації своїх повноважень, враховуватись при реалізації, прийнятті нових, зміні чи відміні діючих нормативно-правових актів про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, при проходженні державної служби і вирішенні всіх професійних службових завдань. В той же час, вони повинні стати дієвим фундаментом для захисту прав і свобод осіб, що є одним із основних завдань всієї системи державної служби.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 60.
2. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ю.П. Битяк ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2006. – 40 с.
3. Данильєва І.Е. Принципи організації та функціонування державної служби в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ірина Едуардівна Данильєва ; Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2005. – 20 с.
4. Германюк М.О. Принципи державної служби: питання адміністративно-правової доктрини та правозастосування : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / М.О. Германюк; Запоріж. нац. ун-т. – Запоріжжя, 2012. – 18 с.
5. Ківалов С.В. Принципи державної служби // Публічна служба в Україні : підручник [для студентів ВНЗ] – 2-е вид. / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова ; М-во освіти і науки України. – Одеса, 2011. – С. 32-40.
6. Коломоєць Т.О. Патріотизм та служіння українському народу – принцип державної служби: деякі теоретико-правові та нормативні аспекти / Т.О. Коломоєць // Право України. – 2014. – № 3. – С. 198-205.
7. Леліков Г.І. Організаційно-правові засади формування і функціонування державної служби в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Г.І. Леліков ; Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. – Х., 1999. – 20 с.
8. Панова Н.С. Сутнісна характеристика принципів державної служби / Н.С. Панова // Академія митної служби України. Вісник Академії митної служби України. Серія "Право" : наук. зб. / Академія митної служби України. – Дніпропетровськ : Акад. митної служби України, 2015. – № 2(15). – С. 109-121.
9. Колодій А.М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація, місце і роль у правовій системі України / А.М. Колодій // Правова система України: історія, стан та перспективи : у 5 т. / за заг. ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. – Х. : Право, 2008. – Т. 1: Методологічні та історико-теоретичні проблеми формування і розвитку правової системи України. – С. 689-704.
10. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

11. Ківалов С.В. Закон України про державну службу : наук.-практичн. коментар / Ківалов С.В., Біла Л.Р. – О.: Фенікс, 2007. – 316 с.
 12. Письменна І.І. Система принципів державної служби України в сучасних умовах суспільного розвитку / І.І. Письменна // Вісник Академії митної служби України. Серія: «Державне управління». – 2011. – № 2(5). – С. 144-151.
 13. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
 14. Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 26. – Ст. 1072.

УДК 347.73

НЕРУХОМІСТЬ ЯК ОБ'ЄКТ ОПОДАТКУВАННЯ ПОДАТКОМ НА НЕРУХОМОЕ МАЙНО, ВІДМІННЕ ВІД ЗЕМЕЛЬНОЇ ДІЛЯНКИ

REAL ESTATE AS ITEM SUBJECT TO THE TAX ON REAL ESTATE PROPERTY, DIFFERENT FROM LAND PLOT

Шишканов О.А.,
здобувач кафедри фінансового права

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

У статті досліджено категорію об'єкту оподаткування податком на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Визначено, яке саме нерухоме майно слід вважати об'єктом оподаткування, наведено їх законодавчу класифікацію. Зроблено висновок, що законодавче регулювання даного елемента на сьогодні містить ряд недоліків та викривляє цілі та принципи оподаткування; відтак потребує істотного удосконалення, в першу чергу, з метою розширення кола об'єктів, що обкладаються податком, іншими типами нерухомого майна.

Ключові слова: податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, об'єкт оподаткування податком на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, нерухоме майно, будівля, споруда.

В статье исследована категория объекта обложения налогом на недвижимое имущество, отличное от земельного участка. Определено, какое именно недвижимое имущество следует считать объектом налогообложения, указано их законодательную классификацию. Сделано вывод, что законодательное регулирование данного элемента на сегодня содержит ряд недостатков и искажает цели и принципы налогообложения; поэтому есть необходимость в существенном усовершенствовании законодательства с целью расширения круга объектов, которые облагаются налогом, иными типами недвижимого имущества.

Ключевые слова: налог на недвижимое имущество, отличное от земельного участка, объект обложения налогом на недвижимое имущество, отличное от земельного участка, недвижимое имущество, здание, сооружение.

In the article the category of item subject to the tax on real estate property, different from land, is analyzed. The types of real estate property taxable, as well as their classification, are defined according to the current legislation of Ukraine. The author considers, that the legislation of Ukraine, which regulates the tax, does not comply with the principles of taxation, first of all with the principle of justice. For example, buildings are taxable, while structures are not. The mentioned problem is related to another one, concerning the regulation of base of the tax on real estate property, which is area of the item subject to the tax according to the Tax Code of Ukraine. Thus, buildings have such a feature and can be taxed, while structures have no area, that's why they are not defined as item taxable. In this regard, the owners of buildings are discriminated comparing with the owners of structures. Moreover, structures are often complicated constructions with high value, which are basis of high income for their owners. As a result of the research, the conclusion has been made, that the legislation on the tax on real estate property, different from land plot, requires to be amended in order to broaden the range of the item subject taxable, as well as to change the base of the tax.

Key words: tax on real estate property, different from land plot, item subject to the tax on real estate property, different from land plot, real estate, building, structure.

З огляду на правову природу податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (далі – податок на нерухомість), як прямого реального податку, виникнення у особи податкового обов'язку є наслідком володіння на праві власності нерухомим майном, що визначене податковим законом як об'єкт податку. Отже, чітке встановлення кола таких об'єктів є однією з визначальних умов для ефективного законодавчого регулювання механізму податку з метою досягнення цілей оподаткування, а також дотримання принципів оподаткування.

Метою статті є вивчення історичних передумов регулювання об'єкту оподаткування податком на нерухомість за часів незалежності України з 1991 р., аналіз існуючого стану регулювання даного елемента податку, визначення його недоліків та надання пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства в цій сфері.

Чинний Податковий кодекс України [1] (далі – ПКУ) містить досить детальну класифікацію нерухомого майна для цілей його оподаткування, а також надає їм визначення. Відповідно до норми п.п. 266.2.1 ПКУ, об'єктом оподаткування податком на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, є об'єкт житлової та нежитлової нерухомості, у т. ч. його частка.

З наведеного вбачається, що категорія об'єкту податку на нерухомість тісно пов'язана з цивільно-правовим інститутом нерухомого майна. В той же час, не слід ототожнювати нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, в розумінні податкового права, з нерухомістю в розумінні інших галузей права. Податковий закон надає визначення таким термінам, як будівлі, споруди, об'єкти житлової та нежитлової нерухомості, а також встановлює їх класифікацію за призначенням, типами, видами. В той же час класифікація та термінологія, наведені в нормативно-правових актах інших галузей, не завжди співпадають з відповідними нормами податкового закону. Наприклад, Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [2] для визначення кола об'єктів, речові права на які підлягають реєстрації, застосує терміни «єдиний майновий комплекс», «житлові будинки», «будівлі», «споруди, а також їх окремі частини», «квартири», «житлові та нежитлові приміщення».

Аналогічна думка наведена Дубоносовою А. С., яка вказує, що не можна ставити знак рівності між майном у цивільному і податково-правовому (публічному) значенні, оскільки розуміння майна в цілях оподаткування є значно вужчим за цивільно-правове [3].