

УДК 321.015

А. В. БЕРЕЗА

Анатолій Валентинович Береза, доктор політичних наук

ВПЛИВ СОЦІАЛІСТИЧНОЇ СПАДЩИНИ НА АДМІНІСТРАТИВНІ РЕФОРМИ У СХІДНІЙ ЄВРОПІ

Державне управління відіграє важливу роль у ході перехідного процесу, оскільки кваліфікація державних службовців, їх ціннісні орієнтації та готовність до змін значною мірою впливають на успішність реформ у всіх сферах суспільних відносин. Тому цілком закономірним є інтерес транзитологів насамперед до реформи державного управління у країнах з молодою демократією, які повинні були дати новим лідерам ефективний інструмент впровадження радикальних змін. Згідно з точкою зору представників першого покоління досліджень адміністративних реформ у постсоціалістичних країнах Східної Європи (Дж. Мервелл¹, О. Віддакової² та ін.) спадщина «реально існуючої соціалістичної адміністрації»³ значною мірою визначила порядок денний адміністративної реформи для урядів, сформованих у ході перших демократичних виборів після краху соціалістичної системи. Закладення основ демократичного устрою та ринкової економіки означало, що монополія на владу, яка раніше належала Комуністичній партії, закінчилася. Приватизація й лібералізація передбачали перегляд відносин між державою та ринком, фундаментальні зміни у структурі й організації державного управління. Перехід до конституційної демократії означав, що відносини між політикою та державним управлінням вимагають чіткого розмежування сфер компетенції, а органи виконавчої влади повинні діяти виключно в рамках закону. Деякі вчені розглядали тодішні процеси як запізнилу модернізацію, яка включала лібералізацію та демократизацію політичної сфери, приватизацію і впровадження ринкових механізмів в економіці, плюралізацію та індивідуалізацію у суспільстві⁴.

Друге покоління дослідників (зокрема Б. Нанберг⁵ та Т. Верхейен⁶), які досліджували адміністративні реформи у Східній Європі протягом першого десятиліття після падіння соціалістичних режимів, пояснювали меншу, ніж очікувалося, швидкість реформ спадщиною старої соціалістичної системи. Так, реформа державної служби у більшості країн Східної Європи відкладалася кілька разів, а перші закони про державну службу були прийняті у кінці 1990-х або на початку 2000-х років, тобто перед самим вступом у Європейський Союз. Але навіть після прийняття ці закони вводилися у дію поетапно, а деякі з них містили значні внутрішні суперечності.

Останні дослідження також акцентують увагу на низці характерних рис постсоціалістичного державного управління, що збереглися до сьогодні. Невідповідність між формальними правилами та адміністративною практикою, як правило, подається як прикметна риса країн, що перебували під впливом Радянського Союзу. Інституційна нестабільність та домінування персоналізованої, дискретної управлінської практики залишається досить поширеним явищем навіть майже після двох десятиліть існування нових демократій. Насамперед це стосується надмірного втручання політичних партій у кадрову політику державної служби, що є такою ж важливою характеристикою постсоціалістичного державного управління, як і за часів домінування Комуністичної партії^{7,8}.

Для позначення цього явища у спеціалізованій літературі навіть вживається термін «посткомуністична» адміністрація⁹. Цим підкреслюється, що соціалістична спадщина все ще має відчутний вплив на функціонування державного управління у країнах Східної Європи. Закономірно, що досить часто адміністративні реформи у цьому регіоні порівнюються з аналогічними у Південно-східній Європі¹⁰, колишніх республіках Радянського Союзу, а не у Західній Європі. Таким чином додатково акцентується увага на принциповій відмінності державного апарату в молодих демократіях від сталих, розвинених країн Західної Європи. Тобто підкреслюється, що соціалістична спадщина мала значний вплив на курс та темпи здійснення адміністративних реформ у регіоні, що характерно й для досліджень процесу демократизації у Східній Європі, здійснених Дж. Екіртом¹¹, Х. Лінцом, А. Степаном¹².

Водночас досить багато вчених стверджують, що спадщина соціалістичного минулого не повинна впливати на наше розуміння суті державного управління у Східній Європі. Вони вказують на важливість таких чинників у здійсненні адміністративних реформ, як роль Європейського Союзу та вплив політичних партій. Основні очікування першого покоління досліджень пов'язувалися з тим, що держпарат країн Східної Європи проходить через етапи «трансформації», консолідації», «модернізації» та «адаптації», досягнувши у кінцевому підсумку рівня розвитку державного управління країн Західної Європи¹³. Іншими словами, соціалістична спадщина розглядалася лише як один з чинників, що визначав особливості перехідного процесу у регіоні.

Інші автори, такі як К. Гоетц¹⁴, Ф. Шімелфеннінг, У. Зеделмейер¹⁵, акцентували увагу на важливості впливу перспективи членства у Європейському Союзі на адміністративні реформи у країнах Східної Європи. Однією з основних вимог, які висувалися до майбутніх членів, була адаптація та гармонізація національної системи державного управління до стандартів ЄС для входження в Європейський адміністративний простір (далі – ЄАП), який встановлює єдині принципи державного управління для держав-членів ЄС. Сам ЄАП складається зі спільних стандартів для здійснення державного управління, які визначаються законом і запроваджуються через систему заходів, процедур та механізмів звітності¹⁶. Європейський адміністративний простір виник як результат поваги до спільних цінностей в організації і методів роботи органів державного управління європейських країн-членів. Загальними принципами державного управління для країн Західної Європи є: надійність і можливість прогнозування (правова впевненість); відкритість і прозорість; звітність; ефективність і результативність¹⁷.

Усвідомлення важливості розвитку державного управління привело до підвищеної уваги з боку ЄС до адміністративних можливостей країн-кандидатів. До основних сфер адміністративної здатності належать: процес прийняття рішень і механізми координації; державна служба; фінансове управління; внутрішній фінансовий контроль; зовнішній аудит. Водночас деякі автори зазначають, що адміністративна здатність означає дещо більше, ніж просто спроможність країн-членів та країн-кандидатів брати участь у європейському процесі прийняття рішень, що зміцнення цієї складової – ключовий момент для захисту права і порядку, економічного зростання і сприяє самому процесу трансформації.

Головними напрямками розвитку адміністративної здатності, на яких повинні зосередити свою увагу кандидати при підготовці вступу до ЄС, були: розвиток законодавчої бази (прийняття законів про державну службу та інших законів, які закладають основу діяльності органів державного управління); формування і вивчення інституціональних структур (адміністративна реструктуризація); розвиток людських ресурсів (створення і використання систем управління персоналом і підвищення кваліфікації); адекватний розвиток політики і координаційної спроможності; створення ефективної системи підзвітності (з особливим акцентом на системі внутрішнього і зовнішнього фінансового контролю)¹⁸.

Що стосується першого напрямку, то у липні 1999 р. Польща прийняла закон про державну службу, який відповідав стандартам ЄС. Він чітко визначав статус державних службовців та інших працівників органів державної влади, окреслював тендерні процедури, їх прийом на службу та засади відповідальності. Відкритість та прозорість державної служби гарантувалася законом про доступ до публічної інформації, що вступив у силу в січні 2002 року. Чехія на перших етапах європейської інтеграції відмовилася від прийняття нового закону про державну службу і періодично вносила відповідні поправки до Закону «Про створення міністерств та інших центральних органів державної влади» від 1969 року. Однак на фінальній стадії переговорів у травні 2002 р. вона все-таки прийняла закон «Про державну службу», який відповідав вимогам ЄС та закладав передумови для формування незалежного, відкритого, стабільного, ефективного, професійного та деполітизованого державного управління. Словаччина теж прийняла Закон «Про державну службу» напередодні завершення переговорів з ЄС – він вступив у силу у квітні 2002 р. і мав за мету створення професійної, неупередженої, нейтральної, ефективної та гнучкої державної служби.

Зі вступом до Євросоюзу країни Східної Європи цей зовнішній тиск припинився, але деякі дослідники вважають, що він мав вирішальне значення для розриву з соціалістичним минулим¹⁹. Проте зовнішній вплив на державне управління Східної Європи у вигляді європеїзації не слід розглядати як примусовий, нав'язаний²⁰. Тут швидше мало місце намагання авторів адміністративних реформ наслідувати приклад країн Західної Європи. У більшості держав реформатори на перших етапах демократизації перебували під сильним впливом західноєвропейських моделей конституційної інженерії, в тому числі й щодо функціонування виконавчої влади.

Крім того, недавні дослідження взаємозв'язку між політичними партіями та державою наголошують на важливості аналізу постсоціалістичної політики, а не спадку минулого для пояснення політизації державного управління у Східній Європі^{21, 22}. У цих працях стверджується, що саме політичні партії сприяли політизації чиновників: вони пропонували роботу у державній службі в обмін на підтримку протягом виборчої кампанії чи членство у партії. Авторами зазначалося, що здатність партій реалізувати патронажні схеми залежала від структури партійної конкуренції та моделі формування уряду. Так, існування сильної конкуренції між партіями сприяло формуванню відповідального уряду та впливової опозиції у парламенті, що створювало значні перешкоди для зловживаннями політичними партіями можливостями, які надавав доступ до державної служби. Тобто, особливості здійснення державного управління пропонувалося розглядати у загальному контексті трансформаційних процесів.

Отже, говорити про визначальний вплив соціалістичної або радянської спадщини на темпи й напрями адміністративних реформ у країнах Східної Європи є перебільшенням. Слід мати на увазі, що у кожній з країн функціонувала власна система управління державою, яка лише у загальних рисах підпадала під визначення соціалістичної. Ці особливості ще більше посилювалися моделлю переходу до демократії, який обрали конкретна країна: укладання угоди між комуністами та реформаторами, в результаті масових протестів тощо. Історична спадщина була лише одним із низки чинників, що впливав на хід адмінреформ у Східній Європі, поряд із європеїзацією, формуванням партійної системи, економічною ситуацією тощо. Тому аргументувати відсутність радикальної адміністративної реформи в Україні лише збереженням впливу над трансформаційними процесами представників колишньої партійної номенклатури як уособленням радянської спадщини є безпідставним. Їх слід розглядати як спробу зняти відповідальність за відсутність реальних кроків у цій сфері.

¹ *Maravall J.M.* Regimes, politics and markets: Democratization and economic change in Southern and Eastern Europe. – Oxford: Oxford University Press, 1997.

² *Vidlakova O.* Options for administrative reform in the Czech Republic // *Public Administration*. – 1993. – Vol. 71. – № 1–2. – P. 65–74.

³ *Konig K.* The transformation of a «real socialist» administrative system into a conventional West European system // *International Review of Administrative Sciences*. – 1992. – Vol. 58. – P. 147–161.

⁴ *Hesse J.-J., Goetz K.H.* Public sector reform in central and Eastern Europe I: the case of Poland // *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft* 1993. – № 6. – P. 237–282.

⁵ *Nunberg B.* The state after communism: Administrative transitions in Central and Eastern Europe. – Washington DC: The World Bank, 1999.

⁶ *Verheijen T.* Politico-administrative relations: Who rules? – Bratislava: NISPAcee, 2001.

⁷ *Goetz K. H., Wollmann H.* Governmentalizing central executives in post-communist Europe: A four-country comparison // *Journal of European Public Policy*. – 2001. – Vol. 8. – № 6. – P. 864–887.

⁸ *Meyer-Sahling J.-H.* The changing colours of the post-communist state: The politicisation of the senior civil service in Hungary // *European Journal of Political Research*. – 2008. – Vol 47. – № 1. – P. 1–33.

⁹ *Goetz K.* Making sense of post-communist central administration: modernization, Europeanization or Latinization? // *Journal of European Public Policy*. – 2001. – Vol. 8. № 6. – P. 1032–1051.

¹⁰ *Agh A.* Public sector reforms, institutional design and strategy for good governance in East Central Europe // *Studies in East European Thought*. – 2002. – Vol. 53. – № 3. – P. 233–255.

¹¹ *Ekiert G., Hanson S. C.* Capitalism and democracy in Central and Eastern Europe: Assessing the legacy of communist rule. – Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

¹² *Linz J., Stepan A.* Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America and post-communist Europe. – Baltimore: The John Hopkins University Press, 1996.

¹³ *Hesse J.* Rebuilding the state: Administrative reform in Central and Eastern Europe / Preparing public administration for the European administrative space. – Paris: SIGMA, 1998. – P. 168–179. – P. 170–171.

¹⁴ *Goetz K. H.* The new member states and the EU: Responding to Europe / Bulmer S., Lequesne C. The member states of the European Union. – Oxford: Oxford University Press, 2005. – P. 254–280.

¹⁵ *Schimmelfennig F., Sedelmeier U.* The europeanization of Central and Eastern Europe. – Ithaca: Cornell University Press, 2005.

¹⁶ Європейські принципи державного управління / Пер. з англ. О. Ю. Куленкової. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – С. 9.

¹⁷ *Тертичка В.* Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. – К.: Основи, 2002. – С. 490.

¹⁸ *Hesse J.* Rebuilding the state: Administrative reform in Central and Eastern Europe // Preparing public administration for the European Administrative Space. – SIGMA papers № 23, 1998. – P. 24.

¹⁹ *Johansson L., Norgaard O.* Governance in Central and Eastern Europe: A cross-sectional perspective. – Paper presented at the 12 NISPAcee Annual Conference. Vilnius Lithuania, May 2004.

²⁰ *Jacoby W.* The enlargement of the EU and NATO: Ordering from the menu in Central Europe. – Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

²¹ *Grzymala-Busse A.* Rebuilding Leviathan: Party competition and state exploitation in post-communist democracies. – Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

²² *O'Dwyer C.* Runaway state-building: Patronage politics and democratic development. – Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2006.

Резюме

Береза А. В. Вплив соціалістичної спадщини на адміністративні реформи у Східній Європі.

Багато дослідників реформ державного управління у колишніх соціалістичних країнах вважають, що саме авторитарна спадщина зумовила їх напрям та темпи, стала основною перешкодою на шляху розбудови демократичної держави. Однак детальний аналіз їх аргументів свідчить: поза їх увагою залишилися такі чинники, як європеїзація, інституційна структура, економічна ситуація тощо.

Ключові слова: адміністративна реформа, демократизація, європеїзація, політизація, державна служба.

Резюме

Береза А. В. Влияние социалистического наследия на административные реформы в Восточной Европе.

Ряд исследователей реформ государственного управления в бывших социалистических странах считают, что именно авторитарное наследие обусловило их направление и темпы, стало основным препятствием на пути строительства демокра-

тического государства. Однако детальный анализ их аргументов свидетельствует, что они упустили из виду такие факторы, как европеизация, институциональная структура, экономическая ситуация и др.

Ключевые слова: административная реформа, демократизация, европеизация, политизация, государственная служба.

Summary

Bereza A. The impact of socialist heritage on administrative reforms in Eastern Europe.

A number of researchers the administrative reforms in post socialist countries consider, that authoritarian heritage had determined their course and speed, was the main hindrance to building the democratic state. However the detailed analysis their arguments demonstrate that they leave out such factors as europeanization, institutional structure, economic situation etc.

Key words: administrative reform, democratization, europeanization, politicization, civil service.

Отримано 21.11.2013

УДК. 347.73:346.62

Д. О. ГЕТМАНЦЕВ

Данило Олександрович Гетманцев, доктор юридичних наук, професор Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ДО ПИТАННЯ ПРО ПОДАТКОВИЙ ОБОВ'ЯЗОК ПЛАТНИКА ПОДАТКУ

Варто погодитись з твердженнями вчених про те, що податковий обов'язок є системоутворюючою категорією фінансового права. Водночас його зміст є категорією доволі дискусійною в науці. Цьому не в останню чергу сприяє невизначеність чинного податкового законодавства, недосконалість якого щонайменше сприяє визначеності ключової правової категорії як на рівні теорії, так і правозастосовної практики.

Згідно зі ст. 36 Податкового кодексу податковим обов'язком визнається обов'язок платника податку обчислити, задекларувати та/або сплатити суму податку та збору в порядку і строки, визначені цим Кодексом, законами з питань митної справи. Податковий обов'язок виникає у платника за кожним податком та збором¹. Таким чином, податковий обов'язок є складною категорією, до якої включається декілька складових. При цьому податковий обов'язок у розумінні Податкового кодексу України не охоплює обов'язки (або правообов'язки) держави в особі уповноважених нею органів щодо інших суб'єктів податкових правовідносин. Категорія податкового обов'язку розповсюджується тільки на обов'язки платника стосовно держави.

З огляду на зазначене, слушною є думка А. О. Храброва, висловлена вченим виходячи з аналізу податкового законодавства, що діяло до набуття чинності Податковим кодексом України. Так, науковець вважає, що під податковим обов'язком, що покладається на платника податків, слід розуміти обов'язок кожного платника сплачувати у відповідний бюджет або державний цільовий фонд у повному обсязі й у встановленому законодавством порядку (засобом) та у відповідні терміни суму податку або збору (податкового зобов'язання), який забезпечується державним примусом та кореспондується з компетенціональним правообов'язком органів фінансової діяльності держави. При цьому складовими, що становлять систему податкового обов'язку виступають обов'язки: 1) з ведення податкового обліку (податкової реєстрації); 2) зі сплати податків і зборів; 3) з податкової звітності².

Таке в цілому правильне твердження підлягає відповідному корегуванню, враховуючи норми Податкового кодексу, присвячені правовому регулюванню правової категорії податкового обов'язку. Розпочнемо з аналізу суперечностей у правовому регулюванні категорії податкового обов'язку, які, на нашу думку, мають місце в загальній частині Податкового кодексу (далі – ПК).

Зазначимо, по-перше, що сполучник «або», який застосовується в тексті визначення податкового обов'язку (ст. 36 ПК), свідчить: наявність всіх трьох складових (обчислити, задекларувати та/або сплатити суму податку та збору) не є обов'язковою для формування цілісної категорії податкового обов'язку. При цьому навіть сплата суми податку не є необхідним елементом податкового обов'язку. Однак, згідно з п. 38.1 ст. 38 ПК виконанням податкового обов'язку визнається сплата у повному обсязі платником відповідних сум податкових зобов'язань у встановлений податковим законодавством строк. Відповідно до п. 14.1.156 ст. 14 ПК податкове зобов'язання – це сума коштів, яку платник податків, у тому числі податковий агент, повинен сплатити до відповідного бюджету як податок або збір на підставі, в порядку та строки, визначені податковим законодавством (у тому числі сума коштів, визначена платником податків у податковому векселі та не сплачена в устанавлений законом строк).

За ст. 37 ПК податковий обов'язок припиняється його виконанням.

Таким чином, якщо йти за логікою законодавця, податковий обов'язок може не передбачати сплату податкового платежу платником податку, однак його виконання у будь-якому випадку буде полягати у такій