

Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

УДК 342.95:347.633

Артеменко О.В.,

канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедри адміністративного та фінансового права

Губанова О.В.,

здобувач кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету біоресурсів і природокористування України

Підходи до визначення понять «процедура усиновлення», «державне управління у сфері усиновлення», «адміністративно- правовий механізм державного управління в сфері усиновлення»

У статті дається визначення поняттям «процедура усиновлення», «державне управління у сфері усиновлення», «адміністративно-правовий механізм державного управління у сфері усиновлення». Обґрунтовується необхідність розглядати усиновлення не тільки з позиції настання відповідних правових наслідків, а й з точки зору встановленої законом процедури.

Ключові слова: усиновлення, процедура, державне управління, адміністративно-правовий механізм.

Поширеною формою сімейного виховання дітей-сиріт і дітей, які залишилися без опіки (піклування) батьків, є усиновлення. Відповідно до ст. 207 Сімейного кодексу України [10] (далі – СК України) усиновленням є прийняття усиновлювачем у свою сім'ю особи на правах дочки чи сина, що здійснене на підставі рішення суду.

За Сімейним кодексом України (ст. 25) моментом здійснення усиновлення є момент набрання законної сили рішення суду про усиновлення. Кодексом встановлений порядок усиновлення, який являє собою окрему процедуру, що складається із певних стадій і здійснюється відповідними органами за правилами, встановленими законодавством [9, с. 174].

Термін «процедура» можна розуміти як порядок розгляду, обговорення, розв'язання, виконання послідовних дій з юридичним наповненням, що об'єднані загальним цілеспрямованістю та у комплексі становлять завершену юридичну діяльність. Процедури покликані обслуговувати різні види діяльності, що мають юридичний зміст: правотворчу, правозастосовчу, в тому числі оперативно-виконавчу (адміністративну) і особливо такий різновид діяльності як правоохоронну, що набуває характеру юрисдикційної діяльності [8].

У контексті досліджуваного питання процедура усиновлення здійснюється у сфері управлінської діяльності держави.

Н.Р. Нижник у праці «Правове регулювання державно-управлінських відносин» стверджує, що процедури, як і будь-яке об'єктивне правове явище мають нормативний і фактичний прояв. З одного боку, вони є сукупністю загальноприйнятих і специфічних дій, які визначають послідовність вчинення різних дій і взаємодій між учасниками державно-управлінських відносин чи оформлення будь-яких справ, спрямованих на досягнення певного завершального результату. З іншого боку, процедури повинні виступати орієн-

тиром для дій. Критеріями наявності процедурної упорядкованості діяльності є: чітка цільова спрямованість, зорієнтованість на конкретний об'єкт управління, тривалість у часі, послідовність вчинення процедурних дій та їх документальна фіксація [5, с. 43]. Слід визнати, що подібні міркування присутні у працях багатьох процесуалістів.

Існують окремі наукові визначення поняття «усиновлення», аналіз яких дозволяє дійти висновку, що всі вони акцентують увагу лише на правових наслідках усиновлення, і водночас не містять у собі такої категорії як «процедура».

Так, В. Сергєєвич визначав, що: «Усиновлення – це спосіб встановлення союзу батьків і дітей». На думку Г.Ф. Шершеневича, під усиновленням розуміється визнання за сторонніми особами юридичного становища законних дітей [6, с. 13]. У літературі постжовтневого періоду одноставно підкреслюється, що усиновлення є однією із форм сімейного виховання, що породжує сімейні правовідносини. Ця точка зору, звичайно, відповідала ідеї законодавця. Не випадково більшість авторів при визначенні усиновлення виходить з тих самих правових наслідків, які воно породжує. Так, Н.А. Іванова, Ю.А. Корольов, П.І. Седугін та інші науковці наголошують, що усиновлення полягає у добровільному взятті на себе батьківських обов'язків стосовно чужої дитини [6, с. 14].

К.А. Граве усиновлення визначає як юридичний акт, з огляду на який між двома сторонніми особами (усиновлювачем і усиновленим) виникають правові (як особисті, так і майнові) відносини, котрі існують між батьками і дітьми. На думку В.І. Бошко, усиновлення – це оформлене особливим юридичним актом прийняття в сім'ю тієї чи іншої особи на правах сина або доньки. В.І. Серебровський характеризує усиновлення як юридичний акт, на підставі якого усиновлювана особа урівнюється в особистих і майнових правах з рідними дітьми усиновлювача [6, с. 15–16].

На думку Л.М. Зілковської [6, с. 31], усиновленням є прийняття усиновлювачем у свою сім'ю особи, що здійснене на підставі рішення суду (юридичного акта), внаслідок якого між усиновлювачем та його родичами, з одного боку, та усиновленим і його нащадками – з іншого боку, виникають такі самі права та обов'язки як між батьками і дітьми, а також родичами за походженням.

Як бачимо, у наведених визначеннях усиновлення не розглядається з точки зору встановленої законом процедури. Це, на нашу думку, є цілком виправданим у разі дослідження усиновлення як окремого інституту сімейного права, оскільки предметом вивчення останнього є особисті немайнові та майнові правовідносини. Однак не можна не визнати той факт, що тільки правовими наслідками усиновлення не обмежується.

Законом встановлюється окремий порядок дій, якого слід дотримуватися при здійсненні процедури усиновлення:

1) постановка на облік відповідними органами дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, які можуть бути усиновлені, передані під опіку, піклування чи на виховання у сім'ї громадян, та ведення такого обліку (ст. 214 СК України);

2) постановка на облік відповідними органами осіб, які бажають усиновити дитину, та ведення такого обліку (ст. 215 СК України);

3) інформування кандидатів в усиновлювачі про дітей, які можуть бути усиновлені, з метою підібрання сім'ї усиновлювача для дитини-сироти і дитини, позбавленої батьківського піклування;

4) звернення до суду усиновлювача із заявою про усиновлення дитини.

Тож, можна дійти висновку, що при усиновленні законом визначається певний порядок виконання послідовних дій з юридичним наповненням, які об'єднані загальним цілеспрямуванням та у комплексі становлять завершену юридичну діяльність.

Таким чином, на нашу думку, *процедуру усиновлення* можна визначити як порядок здійснення відповідними органами встановлених законом послідовних дій по веденню обліку дітей-сиріт і дітей, які залишилися без батьківського піклування, та обліку осіб, які бажають усиновити дитину, з метою інформування останніх про дітей, які можуть бути усиновлені, для подальшого звернення до суду цих осіб із заявою про усиновлення.

У цьому процесі важливу роль відіграють органи, які ведуть облік дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, та облік осіб, які бажають усиновити дитину, і здійснюють інформування останніх про дітей, що потребують влаштування у сім'ї усиновителів. На ці та інші органи законом також покладені функції з контролю та нагляду за дотриманням прав усиновлених дітей.

Тож окреслюється певна група правовідносин, яка не може бути віднесена до предмета галузі сімейного права, а саме:

- правовідносини, що виникають при здійсненні процедури усиновлення, і пов'язані з постановкою дитини-сироти і дитини, яка позбавлена батьківського піклування, на облік; постановкою на облік кандидатів в усиновлювачі; порядком ведення такого обліку; інформування кандидатів в усиновлювачі про дітей, які можуть бути усиновлені;
- правовідносини, які виникають при здійсненні нагляду за дотриманням прав усиновлених дітей.

Визначені вище правовідносини, на нашу думку, становлять предмет адміністративного права і потребують адміністративно-правового регулювання.

Адміністративне право розглядається як сукупність правових норм, якими регулюються суспільні відносини у сфері державного управління [4, с. 15].

Поняття державного управління надзвичайно багатозначне і складне, а відтак існує багато підходів до його визначення. Як зазначає О. Бандурка, «...мети всеосяжного визначення державного управління поки що не досягнуто і у працях зарубіжних вчених, і навряд чи вона досяжна взагалі, але пов'язано це не з недостатністю наукових зусиль, а із самою сутністю управління, яке настільки багатозначне (щодо завдань, функцій, форм і методів діяльності), що все це неможливо охопити однією дефініцією, але можна визначити за допомогою висвітлення його типових ознак» [3, с. 27–28].

Як стверджує Ю.П. Битяк, в адміністративно-правовій науці найпоширенішим є поняття державного управління як самостійного виду державної діяльності, що має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер, особливої групи державних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій та завдань держави у процесі повсякденного і безпосереднього керівництва економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом [4, с. 7].

В.В. Зуй визначає управління як цілеспрямовану організаційну діяльність людей по досягненні запланованих результатів у різних галузях суспільних відносин, у живій природі та техніці. Побутує думка, що зміст управлінської діяльності зводиться до формування та реалізації соціальних інтересів, які становлять предмет управлінської діяльності. Окремі автори також наводять такі визначення як здійснення виконавчої влади, інші зауважують, що таке уявлення звужує поняття державного управління, беручи до уваги, що воно є функцією суспільної праці, виражає соціальні інтереси, є організуючою діяльністю держави [12, с. 42]. Організуюча діяльність держави виявляється в дії органів державної влади, тому державне управління доцільно розглядати з позицій дії усіх органів державної влади: законодавчої, виконавчої і судової. Влада – це вольові, передбачені і врегульовані соціальними нормами двосторонні відносини, в яких ті, хто має владу, визначають, використовуючи різні засоби і методи, поведінку підвладних для задоволення суспільно корисних інтересів, цілей і завдань [1].

Згідно з Концепцією адміністративної реформи в Україні [7], державне управління – це «...вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організуючого впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої влади. У той самий час державне управління здійснюється і за межами функціонування виконавчої влади, наприклад, на рівні державних підприємств, установ і організацій. Завдяки цьому поняття «державне управління» за змістом є ширше за поняття «виконавча влада».

З урахуванням викладених наукових позицій про державне управління, вважаємо, що *державне управління у сфері усиновлення* можна визначити як вид діяльності держави, який

полягає у здійсненні нею через особливу групу державних органів (посадових осіб) управлінського впливу, що має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер, у процесі реалізації завдань держави по влаштуванню дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, у сім'ї усиновителів та здійснення нагляду за умовами виховання і проживання усиновлених дітей.

Вважаємо також, що відносини, які виникають у цій сфері державного управління, належать до предмета адміністративного права і є адміністративно-правовими.

Адміністративно-правові відносини складаються у межах дії механізму адміністративно-правового регулювання, тобто у повсякденній практичній реалізації завдань і функцій держави щодо здійснення управління господарським, соціально-культурним будівництвом, адміністративно-політичною сферою, іншою управлінською діяльністю [2, с. 43].

В юридичній літературі побутує багато трактувань поняття механізму. У теорії держави і права, наприклад, застосовується поняття механізму держави, яке включає систему державних органів, а також двосторонні зв'язки між ними. У літературі з адміністративного права механізм розглядається переважно в аспекті характеристики організації і діяльності апарату управління. Але особливо предметного визначення поняття механізму та його елементів набуло в теорії державного управління. Серед учених, які досліджували механізм управління, провідна роль належить Ю.А. Тихомирову, який, на нашу думку, найбільш змістовно і конкретно визначив поняття механізму управління: механізм соціального управління – це спосіб організації і функціонування управління, який виражається у створенні управлінської системи. У широкому розумінні механізм управління – це процес узгодженого впливу суб'єктів управління на явища соціальної дійсності. Він служить динамічним проявом управління, яке без нього знаходиться у статиці [11, с. 24].

На нашу думку, *адміністративно-правовий механізм державного управління у сфері усиновлення* можна визначити як спосіб організації і функціонування системи державних органів, які за допомогою встановлених нормами права повноважень і методів управлінської діяльності покликані досягти обґрунтованих цілей у сфері передачі дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, на виховання у сім'ї усиновителів, та здійснювати контроль за дотриманням встановленої процедури усиновлення та прав усиновлених дітей.

Вважаємо, що головна особливість адміністративно-правового регулювання усиновлення полягає у тому, що такі правовідносини виникають у зв'язку із реалізацією уповноваженими суб'єктами, які наділені державно-владними повноваженнями своєї компетенції у цій сфері державного управління.

Останнім часом громадськістю, у тому числі у засобах масової інформації, обговорюються дві досить важливі проблеми: проблема належного виконання процедур усиновлення та проблема нагляду за дотриманням прав усиновлених дітей. Підставою для таких обговорень є випадки неналежного ставлення до усиновлених дітей батьків-вихователів, яке проявляється у жорстокому поводженні з дітьми, ненаданням їм належного матеріального утримання та догляду, неправомірному використанні праці дітей-сиріт тощо. Все це вказує на те, що на етапі проходження процедури усиновлення має місце безвідповідальне ставлення уповноважених осіб органів державного управління до підбору сім'ї усиновителів, а також про відсутність дієвих механізмів нагляду за умовами проживання усиновлених дітей.

Зазначені проблеми вказують на недоліки правового регулювання адміністративного механізму державного управління у сфері усиновлення, який потребує подальшого вивчення на предмет удосконалення.

Література:

1. Административное право Украины: Учеб. / С.В.Кивалов. – Х.: Одиссей, 2004. – 880 с.
2. Административное право Украины: Учеб. для студ. вузов юрид. спец. / Ю.П.Битяк. – Х.: Право, 2003. – 576 с.
3. Бандурка О.О. Державне управління: проблеми уточнення поняття та визначення меж його використання / О.О. Бандурка // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. – 2004. – № 3. – С. 26-32.

4. Битяк Ю.П. Адміністративне право України: конспект лекцій / Ю.П.Битяк, В.В.Зуй. – Харків: Нац. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого, 1996. – 160 с.
5. Джафарова М.В. Адміністративні процедури прийняття та реалізації управлінських рішень органів внутрішніх справ у відносинах з населенням: дис. ...канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Марина Вячеславівна Джафарова. – Х.: Харківський національний університет внутрішніх справ, 2008. – 195 с.
6. Зілковська Л.М. Правове регулювання усиновлення в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 / Людмила Михайлівна Зілковська. – О.: Одеський національний ун-т ім. І.І.Мечникова, 2002. – 179 с.
7. Концепція адміністративної реформи в Україні // [Електронний ресурс] / Урядовий портал. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=8922225.
8. Марчук В.М. Нариси з теорії права: Навч. посіб. / В.М.Марчук, Л.В. Ніколаєва. – К.: Істина, 2004. – 304 с.
9. Сімейне право України: підруч. / Л.М.Баранова, В.І.Борисова, І.В.Жилінкова та ін.; За заг. ред. В.І.Борисової та І.В.Жилінкової. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 200 с.
10. Сімейний кодекс України: за станом на 11 січня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 21-22. – Ст. 135.
11. Тихомиров Ю. А. Публичное право: Учеб. / Ю. А. Тихомиров – М.: Изд-во БЕК, 1995. – 496 с.
12. Федорова К.І. Адміністративно-правове регулювання приватної нотаріальної діяльності в Україні: дис. ...канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Ксенія Іванівна Федорова. – К.: Національний аграрний університет, 2008. – 208 с.

Артеменко О.В., Губанова О.В. Підходи до визначення понять «процедура усиновлення», «державне управління у сфері усиновлення», «адміністративно-правовий механізм державного управління в сфері усиновлення». В статті дається определение понятіям «процедура усыновления», «государственное управление в сфере усыновления», «административно-правовой механизм государственного управления в сфере усыновления». Обосновывается необходимость рассмотрения усыновления не только с позиции правовых последствий, но и с точки зрения установленной законом процедуры.

Ключевые слова: усыновление, процедура, государственное управление, административно-правовой механизм.

Artemenko O.V., Hubanova O.V. Approaches to the definitions of «procedure of adoption», «state regulation of adoption», «administrative-legal mechanism of state regulation in adoption sphere». The article deals with the definition of such concepts: «procedure of adoption», «state regulation of adoption», «administrative-legal mechanism of state regulation in adoption sphere». The necessity of consideration of adoption from the position of legal circumstances as well as from the legal procedure point of view is proved in the article.

Key words: adoption, procedure, state regulation, administrative-legal mechanism.

УДК 351.713(477)

Власов А.В.,

здобувач кафедри фінансового права
Національного університету ДПС України

Принципи податкового контролю в Україні: адміністративно-правовий аспект

У статті на основі аналізу контролю з точки зору державного управління, організаційно-правового механізму та у сфері оподаткування визначено принципи податкового контролю, розкрито їх сутність.

Ключові слова: податковий контроль, принципи, державне управління, Державна податкова служба України, суб'єкти господарювання.

Сутнісною особливістю податкового контролю як виду управлінської діяльності є те, що в основу здійснення цієї діяльності покладено владні повноваження органів Державної податкової служби, які вони реалізують при проведенні контрольних заходів. Наділення податкових органів владними повноваженнями у контрольно-податкових правовідносинах