

Резюме

**Гетманцев Д. А. К вопросу о налоговом обязательстве налогоплательщика.**

В статье рассматриваются некоторые проблемные и спорные вопросы правового регулирования категории налоговый долг, излагаются подходы к определению его содержания, составляющих и момента возникновения. Исходя из результатов проведенного анализа представляются предложения по совершенствованию действующего законодательства.

**Ключевые слова:** налоговый долг, налогоплательщик, налоговое обязательство, согласованное налоговое обязательство.

Summary

**Getmantsev D. On tax obligation of taxpayer.**

An article deals with some problematic and controversial issues of legal regulation of tax liability category, highlights the approaches to interpretation of its content, structure and initial date. According to the results of conducted analysis the proposals on improvement of current legislation are submitted.

**Key words:** tax debt, tax obligations, fixed tax liability.

Отримано 25.11.2013

УДК 346: 351.82: 340.124

**С. І. БЕВЗ**

*Світлана Іванівна Бевз, кандидат юридичних наук,  
доцент, завідувач кафедри Київського університету  
права НАН України*

**ДЕРЖАВНА РЕГУЛЯТОРНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ  
В КОНТЕКСТІ ПОГЛЯДІВ Г. КЕЛЬЗЕНА**

У статті 3 Конституції України<sup>1</sup> проголошується, що наша держава є самостійною, незалежною, соціальною, демократичною державою. При цьому на сторінках періодики, в наукових колах постійно точаться дискусії про шляхи побудови демократичної держави, про сутність демократії, про її межі та складові. Всім відомим є також той факт, що забезпечити демократичний режим в державі може лише належна державна політика у відповідній сфері. Як підкреслює В. Селіванов<sup>2</sup>, державна політика пострадянських країн повинна бути спрямована на побудову нової організації суспільних відносин, де був би знайдений оптимальний баланс між стабільністю економічної ефективності та соціальною справедливістю. На пошук такого балансу якраз і спрямована державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності, яка відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»<sup>3</sup> визначається як напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України.

Питання державного регулювання економіки, господарської діяльності неодноразово піднімалися в роботах відомих науковців. Вагомий внесок у розробку даної проблеми внесли В. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Г. В. Атаманчук, О. М. Бандурка, Д. Н. Бахрах, І. Л. Бачіло, Ю. П. Битяк, М. Вітке, О. П. Віхров, С. Т. Гончарук, Є. В. Додін, І. Я. Дюрягін, В. В. Зуй, Л. В. Коваль, Ю. М. Козлов, А. П. Ключніченко, І. М. Кравець, Б. М. Лазарев, К. Б. Левченко, В. Ф. Опришко, В. М. Попович, Г. Х. Попов, О. П. Рябенко, В. М. Самсонов, Н. О. Саніахметова, В. Ф. Сіренко, А. Селіванов, Ю. О. Тихоміров, М. М. Тищенко, В. В. Цветков, Ю. С. Шемшученко та інші. Окрему увагу на рівні дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук було присвячено державній регуляторній політиці у сфері господарської діяльності Т. М. Кравцовою<sup>4</sup> та О. Х. Юлдашевим<sup>5</sup> Проте при визначенні методологічних засад формування та реалізації відповідної політики цей напрям діяльності держави не розглядався з точки зору окремих наукових праць, присвячених сутності демократії.

Метою даної статті є проаналізувати окремі норми Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», положення інших актів законодавства у цій сфері через призму поглядів Ганса Кельзена\* щодо сутності демократії.

В своїй праці «Про сутність і цінність демократії»<sup>6</sup> Г. Кельзен ще 1920 р. писав: «Виконавча влада реально перебуває під тягарем ідеї законності, так що ідея легальності заходить на певному щаблі вироблення дер-

© С. І. Бевз, 2013

\* один з найвизначніших представників позитивізму в теорії права

жавної волі у конфлікт з ідеєю демократії»<sup>7</sup>. Виходячи з закріплених в Конституції України повноважень законодавчої влади в нашій державі – Верховної Ради України, напями реалізації державної влади визначає саме законодавчий орган, приймаючи відповідні закони, зокрема таким і є Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», а реалізує, вживає заходів для досягнення визначеної законодавцем мети виконавча влада, перебуваючи при цьому «під тягарем ідеї законності», тобто діючи виключно в межах повноважень, у спосіб та порядку, що встановлені Конституцією та законами України.

Досить влучно ще на початку ХХ століття Г.Кельзен підмітив, що «воно зовсім не так, як може видатися на перший погляд, ... начебто буде тим краще для демократичної думки, чим більше демократична форма волевиявлення пошириться і на процес здійснення виконавчої влади»<sup>8</sup>. Зазначений вище Закон «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» до регуляторних органів – органів, які фактично уповноважені на прийняття регуляторних актів відносить: Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення, інший державний орган, центральний орган виконавчої влади, Верховну Раду Автономної Республіки Крим, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, місцевий орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, а також посадову особу будь-якого із зазначених органів, якщо відповідно до законодавства ця особа має повноваження одноособово приймати регуляторні акти. Крім того, до регуляторних органів також можуть належати територіальні органи центральних органів виконавчої влади, державні спеціалізовані установи та організації, некомерційні самоврядні організації, які здійснюють керівництво та управління окремими видами загальнообов'язкового державного соціального страхування, якщо ці органи, установи та організації відповідно до своїх повноважень приймають регуляторні акти. Тобто, законодавець уповноважив приймати регуляторні акти, які є або нормативно-правовими актами, або іншими офіційними документами, що є обов'язковими для виконання, досить широке коло суб'єктів, фактично передбачивши демократичну форму здійснення виконавчої влади у сфері державної регуляторної політики. При цьому доцільно було б, як відмічає Г. Кельзен<sup>9</sup>, діяльність демократично організованих виконавчих органів, тобто органів самоуправління, вилучити з небезпечної зони протизаконності (водночас не забуваючи, що подібні самокеровані органи є практично позбавленими відповідальності, цієї найважливішої гарантії законності) шляхом обмеження сферою незабороненого законом власного розсуду, чого чинне законодавство України не передбачає.

В своїй праці «Про сутність і цінність демократії» Г. Кельзен також відмічав, «що в організацію принципово демократичної держави має увійти, слугуючи принципів законності, бюрократична система»<sup>10</sup>. На початку ХХІ століття, в процесі постійно триваючої адміністративної реформи в Україні, після проведення політики децентралізації виконавчої влади, лібералізації господарської діяльності, залучення громадськості до її здійснення Президент нашої держави в 2007 році в Концепції вдосконалення державного регулювання господарської діяльності<sup>11</sup> констатує: «Дозвільна система в Україні залишається найбільш бюрократичною та обтяжливою серед держав, що утворилися на території колишнього Радянського Союзу. Питання у цій сфері регулюють тисячі актів регуляторних органів». Можливо краще все ж таки врахувати думку відомого вченого, висловлену майже 100 років тому щодо недоцільності демократії виконавчої влади? Адже як констатує Г. Кельзен «автократична міністерська система таки краще забезпечує діяльність окремих виконавчих органів, аніж специфічно демократична колегіальна система, яка не тільки применшує почуття відповідальності урядовця, а й ускладнює реалізацію ним тієї відповідальності»<sup>12</sup> (с. 104).

В згадуваному вище Законі (ст. 41) передбачено, що керівники регуляторних органів, посадові особи регуляторних органів, а також керівники структурних підрозділів регуляторних органів чи посадові особи регуляторних органів, на які покладено реалізацію окремих повноважень щодо здійснення регуляторної діяльності, несуть відповідальність за порушення вимог законодавства у сфері державної регуляторної політики у порядку, встановленому законом.

При цьому жодних особливостей щодо порядку притягнення до відповідальності у даному випадку, чітких підстав застосування відповідних стягнень та і самих можливих стягнень не передбачено. У той же час порядок регуляторної діяльності передбачає відповідно до ст. 5 Закону 9 складових, для реалізації яких залучається не одна особа, не один структурний підрозділ регуляторного органу. Як визначити, кого притягувати до відповідальності? Отже, знову ж таки бачимо, що демократична колегіальна система ускладнює реалізацію відповідальності у даному питанні. Такий стан речей і зумовлює ту ситуацію, що констатується в Концепції вдосконалення державного регулювання господарської діяльності: «В Україні в цілому сформовано законодавство, яким визначено правові засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності, однак неефективна робота регуляторних органів не дає змоги забезпечити належне додержання усіх його вимог». В Інформаційних довідках центральних органів виконавчої влади щодо дотримання вимог Закону також зазначається: «Окремими органами виконавчої влади взагалі відверто ігнорується виконання вимог державної регуляторної політики, фахівцями органів виконавчої влади і представники заінтересованої громадськості володіють практичними навичками застосування норм та процедур законодавства з питань державної регуляторної політики на незадовільному рівні».

Тому, знову ж таки повертаємося до ідеї Г. Кельзена: «Коли ж ми визнали, що слід додержуватися ідеї законності, навіть якщо вона й призводить до обмеження демократії, тоді заради збереження останньої треба вимагати запровадження всіх тих контролюючих інституцій, котрі б гарантували законність діяльності виконавчої влади й котрі лише коротко зорова демагогія заперечує як нібито несумісні з сутністю демократії»<sup>13</sup>.

Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», визначаючи правові та організаційні засади здійснення відповідної політики, в статті 5 передбачив необхідні дії, які мають забезпечити належне здійснення регуляторної діяльності. При цьому мова йде не лише про прийняття регуляторних актів, але й про відстеження їх результативності. Проте Методики аналізу впливу та відстеження результативності регуляторних актів, які затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 року № 308<sup>14</sup> не передбачають критеріїв результативності таких актів, що фактично унеможливило об'єктивне визначення такого показника. Вважаємо, що виходячи з положення, що «демократизація виконавчої влади й, зокрема, управління може мати успіх лише за рахунок змістової дієвості законодавчої функції»<sup>15</sup> (що може бути пояснено, зокрема, і як дієвість прийнятих законів), в основу якісних показників регуляторних актів мають бути покладені принципи державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності, визначені статтею 4 відповідного Закону: доцільність, адекватність, ефективність, збалансованість, передбачуваність, прозорість та врахування громадської думки. Належний контроль за їх втручанням, дотриманням та виконанням сприяв би усуненню частини проблем, що існують у сфері реалізації державної регуляторної політики. При цьому необхідно на рівні закону передбачити механізм контролю за дотриманням Закону «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Адже відсутність законодавчо визначеної єдиної контролюючої інституції щодо дотримання регуляторними органами вимог Закону про державну регуляторну політику та відсутність чітко регламентованої відповідальності в цій сфері зумовлюють прийняття суперечливого, неефективного, інколи навіть «шкідливого», законодавства у сфері господарської діяльності.

Таким чином, виходячи з вищевказаного, можна констатувати, що сучасна політика в будь-якому разі і в будь-якій сфері повинна бути спрямована на розвиток демократії в державі, проте при цьому доцільно враховувати, в тому числі, і наукові концепції щодо розвитку та побудови демократії, які висловлювалися вченими різних епох та держав.

<sup>1</sup> Конституція України: Закон від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/>

<sup>2</sup> Селіванов В. Предмет дослідження – державна політика / В. Селіванов // Віче. – 2005. – № 1. – С. 10.

<sup>3</sup> Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11 вересня 2003 року № 1160-IV [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/>

<sup>4</sup> Кравцова Т. М. Адміністративно-правові засади здійснення державної регуляторної політики в сфері господарювання [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Кравцова Тетяна Миколаївна. – Х., 2004. – 460 с.

<sup>5</sup> Юлдашев О. Х. Методологічні засади регуляторної політики у сфері господарської діяльності [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.04 / Юлдашев Олексій Хашимович. – Д., 2008. – 30 с.

<sup>6</sup> Кельзен Г. Про сутність і цінність демократії / Кельзен Ганс [пер. з німец. О. Мокровольський] – Х.: ПП «Юнісофт». – 2013. – 139 с.

<sup>7</sup> Там само. – С. 103.

<sup>8</sup> Там само.

<sup>9</sup> Там само. – С. 106–107.

<sup>10</sup> Там само. – С. 106.

<sup>11</sup> Про Концепцію вдосконалення державного регулювання господарської діяльності: Указ Президента України від 3 вересня 2007 року № 816/2007 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/>

<sup>12</sup> Кельзен Г. Вказана праця. – С. 104.

<sup>13</sup> Там само. – С. 107.

<sup>14</sup> Про затвердження методик аналізу впливу та відстеження результативності регуляторних актів: постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 року № 308 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/>

<sup>15</sup> Кельзен Г. Вказана праця. – С. 106.

## Резюме

### **Бевз С. І. Державна регуляторна політика України в контексті поглядів Ганса Кельзена.**

У статті аналізуються положення Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», нормативно-правових актів, пов'язаних з зазначеним Законом, через призму окремих поглядів Г. Кельзена, його висловлювань щодо природи певних явищ, викладених в його праці «Сутність і цінність демократії».

**Ключові слова:** державна регуляторна політика, господарська діяльність, «Сутність і цінність демократії», Ганс Кельзен.

## Резюме

### **Бевз С. И. Государственная регуляторная политика Украины в контексте взглядов Ганса Кельзена.**

В статье анализируются положения Закона Украины «О государственной регуляторной политике в сфере хозяйственной деятельности», нормативно-правовых актов, связанных с упомянутым законом, через призму отдельных взглядов Г. Кельзена, его замечания, касающиеся характера некоторых явлений, изложенные в его работе «Суть и ценность демократии».

**Ключевые слова:** государственная регуляторная деятельность, хозяйственная деятельность, «Суть и ценность демократии», Ганс Кельзен.

Summary

**Bevz S. State regulatory policy of Ukraine in the context of Hans Kelsen's views.**

This article analyses the regulations of the law of Ukraine «On the principles of state regulatory policy in the area of economic activity», normative legal acts, provided by law, through the prism of individual H. Kelsen's views and his utterances, concerning the nature of definite phenomena, were presented in his work «The essence and value of democracy».

**Key words:** state regulatory policy, economic activity, «The essence and value of democracy», Hans Kelsen.

Отримано 27.11.2013

УДК 342.721.–054.7

**В. Г. КРАВЧЕНКО**

*Володимир Григорович Кравченко, аспірант  
Київського національного торговельно-економічного університету*

### **ЗМІНИ В АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ ПРАЦЕВЛАШТУВАННЯ ТРУДОВИХ МІГРАНТІВ В УКРАЇНІ**

Трудову міграцію в Україні розглядають здебільшого в контексті працевлаштування українських громадян за кордоном. Дійсно, зовнішня трудова міграція є актуальним явищем. Велика кількість українців виїжджає на роботу за кордон. Трудова еміграція залишається одним із вагомих чинників скорочення населення нашої країни. Однак, як свідчать останні статистичні дані, Україна поступово перетворюється також на країну призначення для трудових мігрантів. У 2005 р. у нас вперше з початку 1990-х рр. було зареєстровано приріст населення за рахунок міграції, який становив 4583 особи. У наступні роки ця тенденція закріплюється. У 2009 р. міграційний приріст населення становив 13447 осіб, 2010 р. – 16133 особи, 2011 р. – 17096<sup>1</sup>. Незважаючи на те, що розміри міграційного припливу населення з-за кордону невеликі, проте сам цей факт підтверджує зміни у міграційній ситуації та перетворення України з країни походження емігрантів на країну призначення для іммігрантів як із країн СНД, так і далекого зарубіжжя. Частина цієї імміграції є «неумисною», тобто включає міжнародних мігрантів, які не змогли виїхати в західноєвропейські країни й змушені залишитися в Україні. За оцінками Міжнародної організації з міграції та Світового банку Україна входить у десятку країн призначення для мігрантів. Серед європейських країн за кількістю іммігрантів вона поступається лише Росії, Німеччині, Великобританії, Іспанії та Франції<sup>2,3</sup>.

Дослідженню працевлаштування трудових мігрантів в Україні приділяється мало уваги. Це питання розглядали О. П. Горбань, С. Ф. Константінов, Н. П. Тиндик та ін. Однак на даний час відсутні актуальні дослідження у цій сфері. Крім того, нещодавно було змінено законодавство, яке регулює ці відносини. Прийнято Закон України «Про зайнятість населення» та новий Порядок видачі, продовження дії та анулювання дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 27 травня 2013 р. № 437<sup>4</sup>. Все це актуалізує запропоновану нами тему дослідження.

Метою статті є аналіз змін у адміністративно-правовому регулюванні працевлаштування трудових мігрантів в Україні.

Правовому регулюванню застосування праці іноземців та осіб без громадянства в нашій державі у Законі України «Про зайнятість населення» від 5 липня 2012 р. присвячена окрема стаття<sup>5</sup>. Так, відповідно до ст. 42 Закону підприємства, установи та організації мають право на застосування праці іноземців та осіб без громадянства на території України на підставі дозволу, що видається територіальними органами Державної служби зайнятості України, на строк до одного року, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Кількість іноземців, які тимчасово працювали за наймом, відповідно до отриманого роботодавцем дозволу в Україні до 2008 р. постійно збільшувалась: 2000 р. – 5 907, 2001 р. – 6 227, 2002 р. – 6 428, 2003 р. – 6 753, 2004 р. – 7 698, 2005 р. – 9 953, 2006 р. – 12 595, 2007 р. – 19 551, 2008 р. – 26 981, 2009 р. – 19 030, 2010 р. – 13 728<sup>6</sup>. У зв'язку із значним підвищенням вартості оформлення дозволу на працевлаштування іноземців в Україні – з десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (170 грн) у 2008 р. до чотирьох розмірів мінімальних заробітних плат (близько 3000 грн у 2009 р.) та фінансовою кризою їх кількість суттєво скоротилась. Так, у 2009 р. іноземцям було видано 8 011 дозволів на працевлаштування в Україні, а в 2012 р. – 7 469<sup>7</sup>. Незважаючи на офіційні дані, що свідчать про тенденцію до зменшення кількості працевлаштованих в Україні іноземців, більшість трудових мігрантів прибуває та працює в країні нелегально. Крім того, за інформацією Міністерства доходів і зборів України кількість іноземців, що зареєструвалися платниками податків в Україні, в 2011 р. становила 48,7 тис., а в 2012 р. ця цифра досягла 50 тис. осіб<sup>8</sup>.