

### Анотація

*Гриценко В. В.* Основоположні елементи російського податкового контролю: зміст та правова природа. – Стаття.

У статті розкривається зміст поняття «податковий контроль». Встановлено, що системний характер податкового контролю проявляється у взаємозумовленості його складових, якими є форма державного управління; правова норма; принципи, форми та методи податкового контролю тощо.

**Ключові слова:** контроль, державний контроль, податковий контроль.

### Summary

*Gritsenko V. V.* The fundamental elements of the Russian Tax Control: content and legal nature. – Article.

The paper reveals the concept of "tax control." Found that systemic tax control is reflected in the interdependence and complementarity of its component elements, which is a form of government and the legal norm, principles, forms, methods, types of tax control, etc.

**Key words:** control, state control, tax control.

УДК 342.951

*Г. О. Денисова*

### АДМІНІСТРАТИВНА ПОСЛУГА З ЛІЦЕНЗУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ З ПОСЕРЕДНИЦТВА В ПРАЦЕВЛАШТУВАННІ ЗА КОРДОНОМ ЯК ЕЛЕМЕНТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

Надання адміністративних послуг у сфері господарювання залишається недостатньо дослідженим та предметно не визначеним у науковій літературі.

У юридичній науці аналізу проблем надання адміністративних послуг приділяли увагу В.Б. Авер'янов, І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський, які розглядали питання адміністративних послуг у визначенні предмета адміністративного права. Однак у теоретичному плані недослідженим залишилось поняття адміністративних послуг, а їх правове регулювання не є достатньо висвітленим.

Мета статті полягає в науковому обґрунтуванні особливостей ліцензування діяльності з посередництва в працевлаштуванні на роботу за кордоном як адміністративної послуги.

У сучасних умовах фізична або юридична особа тісно взаємодіє з органами державної влади й органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами задля вирішення особистих чи корпоративних питань щодо реалізації прав, свобод і законних інтересів. Така взаємодія, врегульована відповідними нормами права, набуває якості публічних, управлінських правовідносин, що реалізуються в процесі діяльності органів публічної адміністрації. У юридичній літературі цю діяльність прийнято вважати наданням адміністративних (управлінських) послуг [7, с. 95].

З виникненням в українських громадян необхідності в пошуку роботи за кордоном набуває значного розвитку інститут посередництва в працевлаштуванні за кордоном. У сучасних умовах відбувається лише становлення цього інституту в економіці України. З одного боку, його створення зумовлюється самим часом у

зв'язку зі зростанням питомої ваги посередницьких послуг у сфері господарювання, а з іншого – цей процес стримується недосконалістю нормативної бази.

Питання забезпечення можливості працевлаштування за кордоном, а також регламентація діяльності суб'єктів господарювання, що займаються посередництвом у працевлаштуванні за кордоном, посідає особливе місце в міграційній політиці держави.

У зв'язку із цим виникає необхідність у розробці відповідної законодавчої бази, спрямованої не лише на подолання негативних наслідків міграційних процесів, а й безпосередньо на їх регулювання.

Варто зауважити, що широко вживані поняття «трудова міграція» та «праця за кордоном» не є тотожними. Термін «трудова міграція» має ширший зміст. Згідно з визначенням, наданим у новому Законі України «Про зайнятість населення» від 5 липня 2012 року № 5067-VI, який набув чинності 1 січня 2013 року, трудова міграція є «переміщенням особи, пов'язаним із перетинанням державного кордону або меж адміністративно-територіальної одиниці з метою виконання або пошуку роботи» [1]. Тоді як праця за кордоном – це оплачувана трудова діяльність працівника за кордоном, заради якої він, власне, і виїжджає за кордон.

Відповідно до Закону України «Про зайнятість населення» послуги з посередництва в працевлаштуванні на роботу за кордоном надаються відповідно до заявок іноземного роботодавця (його контрагента) щодо вільних робочих місць (вакансій) і лише в межах укладених іноземними суб'єктами господарювання зовнішньоекономічних договорів (контрактів) [1]. Тому посередники сприяють громадянам у вирішенні питань правового й соціального захисту та несуть відповідальність за погіршення умов трудового договору, укладеного між особою й іноземним роботодавцем.

Відповідно до Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном, затверджених Наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 6 вересня 2010 року № 285/271, під діяльністю з посередництва в працевлаштуванні за кордоном розуміють надання суб'єктами господарювання послуг із пошуку роботи відповідно до заявок роботодавців щодо незайнятих робочих місць (вакантних посад) та надання інформаційно-консультативних послуг щодо можливостей працевлаштування, умов і розмірів оплати праці, найменування й місцезнаходження роботодавців [5].

Вважаємо таке визначення неточним. Під діяльністю з посередництва в працевлаштуванні за кордоном доцільніше розуміти процес, здійснюваний юридичними особами та фізичними особами-підприємцями, спрямований на такі результати:

- а) сприяння в пошуку оплачуваної роботи в іноземного роботодавця за кордоном відповідно до покликання, здібностей, професійної підготовки, освіти клієнта;
- б) запобігання порушенню прав і свобод клієнта під час укладення трудового договору з іноземним роботодавцем;
- в) забезпечення виконання умов трудового договору, укладеного між особою та іноземним роботодавцем.

Обов'язковою умовою провадження господарської діяльності з посередництва в працевлаштуванні за кордоном, відповідно до норм чинного законодавства

України, є отримання ліцензії на право провадження такого виду господарської діяльності.

Однією з основних умов ефективного правового регулювання діяльності виконавчої влади є деталізація процесу здійснення цієї діяльності. Структурною одиницею такого управлінського процесу є адміністративна послуга. Ця категорія на законодавчому рівні знайшла визначення в Законі України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року № 5203-VI, відповідного до положень якого адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [2].

Суперечливим залишається питання про співвідношення адміністративних процедур, адміністративних послуг та адміністративного процесу.

Неприпустимим є повне отождошення адміністративної послуги та процесу як через їх первісне семантичне значення, так і через їх правову значимість і функції. Вважаємо, що адміністративний процес та послуга – явища співвідносні, тісно пов'язані, проте не ідентичні. Поняття адміністративного процесу є ширшим, оскільки включає в себе юрисдикційну діяльність, що складається із сукупності проваджень (судова складова), і процедурну діяльність (тобто сам інститут адміністративних послуг).

Ліцензування діяльності, пов'язаної з посередництвом у працевлаштуванні за кордоном, як адміністративна послуга є частиною адміністративного процесу, що має свою специфіку.

У сучасній науці адміністративного права не розроблено єдине й універсальне поняття адміністративного процесу. Складність полягає в тому, що вчені-адміністративісти досі не дійшли згоди з приводу меж та обсягу адміністративного процесу, хоча дискусія про його сутність почалась ще в 1960-і рр. У науці адміністративного права закріпилось два основні підходи до визначення цього інституту: широкий і вузький. Відповідно до широкого розуміння адміністративний процес охоплює всю діяльність, здійснювану органами державного управління. Прихильники вузького підходу розуміють процес як урегульований правом порядок юрисдикційної діяльності під час розгляду індивідуальних справ. Усі вони належать до однієї з двох наукових концепцій: «юрисдикційної» та «управлінської». Так, на думку одних учених, адміністративний процес трактується за аналогією із судовим процесом як діяльність виконавчо-розпорядчого характеру, пов'язана з вирішенням індивідуальних управлінських справ із приводу спорів про право та із застосуванням заходів адміністративного примусу, тобто з юрисдикційною діяльністю органів державного управління. На думку інших науковців, адміністративний процес не можна обмежувати лише сферою адміністративної юрисдикції.

Управлінська концепція розглядає адміністративний процес переважно як юридичну форму реалізації виконавчої влади, процес застосування норм матеріального адміністративного права, у який, крім застосування адміністративного примусу, включається застосування регуляторних норм. У зв'язку із цим адміністративний процес називають позитивним, або організаційно-процедурним,

процесом. На наше переконання, такий підхід є більш обґрунтованим, оскільки вивчає процес комплексно з огляду на функціональну складову органів виконавчої влади.

Адміністративний процес об'єднує в собі процедури декількох видів: процедури підготовки й видання актів управління, процедури організації діловодства, процедури дозвільної системи, а також процедури державної реєстрації.

Ліцензування діяльності, пов'язаної з посередництвом у працевлаштуванні за кордоном, належить до процедур дозвільної системи: органи виконавчої влади видають дозвіл (ліцензії) на заняття певними видами діяльності відповідно до законодавства.

Сутність процедури ліцензування можна уявити в широкому й вузькому розумінні. У широкому сенсі процедура ліцензування визначається через таку «систему»:

- орієнтовану на досягнення конкретного соціального результату;
- що складається з послідовних актів поведінки;
- врегульовану правовими нормами;
- ієрархічно побудовану;
- що перебуває в розвитку.

У вузькому розумінні процедура ліцензування – це особливий порядок регламентації однорідних адміністративно-процедурних відносин.

Адміністративно-процедурні відносини не пов'язані з конфліктами у сфері управління, вони являють собою насамперед зовнішні публічні відносини, що регулюють взаємодію виконавчих органів із громадянами, а також юридичними особами з приводу реалізації останніми своїх суб'єктивних прав та обов'язків.

Предметом адміністративно-процедурних відносин є індивідуальні адміністративні справи безспірного характеру. У межах ліцензійного провадження правова оцінка поведінки тієї чи іншої особи має місце як одна з умов задоволення різних клопотань (наприклад, під час реєстрації, видачі ліцензії тощо). Причому найчастіше предметом правової оцінки слугують відповідні документи (установчі та інші).

Сутність ліцензування як процедури найбільш точно можна розкрити через такі субстанціональні ознаки цього явища:

- як і будь-яка процедура, ліцензійна процедура є системою актів поведінки, об'єднаних спільною метою – досягненням конкретного правового результату;
- обов'язковим суб'єктом ліцензійно-процедурного правовідношення виступає орган публічної влади;
- ліцензійна процедура є первинним елементом управлінської діяльності.

Адміністративно-процедурний процес не має своїм результатом застосування примусових заходів. Його результат – задоволення законних запитів фізичних або юридичних осіб, а також забезпечення ефективної роботи управлінського апарату.

У межах ліцензійної процедури здійснюється правозастосовна діяльність органів виконавчої влади.

Загальними рисами процедури ліцензування посередництва в працевлаштуванні на роботу за кордоном є її обмеженість у часі. Здобувач ліцензії має право знати

про термін, протягом якого його заяву буде розглянуто, а державний орган (посадова особа) не має права перевищувати такий термін, інакше це може розцінюватись як бездіяльність суб'єкта публічного права, що тягне адміністративно-правову відповідальність.

Процедура ліцензування посередництва в працевлаштуванні на роботу за кордоном характеризується фіксованим правовим результатом, що володіє такими ознаками:

- а) передбачається компетенцією ліцензійного органу;
- б) створює певні суб'єктивно-правові наслідки.

Процедура ліцензування посередництва в працевлаштуванні на роботу за кордоном покликана нормувати, упорядковувати та стабілізувати регульований вид діяльності.

З огляду на аналіз особливостей надання адміністративних послуг доцільно зробити такі узагальнення:

1) адміністративна послуга з ліцензування діяльності з посередництва в працевлаштуванні за кордоном – це вчинення органом (посадовою особою) владних повноважень і дій, що забезпечують юридичне оформлення надання суб'єкту звернення права на здійснення господарської діяльності з посередництва в працевлаштуванні за кордоном для задоволення власних потреб морального, матеріального чи особистого характеру. Предметом адміністративної послуги виступає не сама дія органу владних повноважень, а результат здійснення ними завдань, функцій та обов'язків у межах своїх повноважень і згідно із чинним законодавством у вигляді надання фізичним чи юридичним особам відповідного адміністративного акта – ліцензії на право здійснення господарської діяльності з посередництва в працевлаштуванні за кордоном;

2) адміністративна послуга – це сфера управлінських відносин. Процедура надання послуг встановлює права й обов'язки органу (посадової особи) владних повноважень, є частиною управлінської діяльності та водночас частиною адміністративного процесу, а норми, що регулюють відносини адміністративних послуг, складають частину системи норм адміністративного процесуального права. Найістотніші властивості, притаманні відносинам у сфері надання адміністративних послуг, вимагають закріплення на законодавчому рівні відповідних процедурних дій органів публічної адміністрації, які могли б забезпечити доступність, простоту, оперативність і компетентність їх реалізації.

Надання адміністративних послуг як виду процесуальних відносин може здійснюватись лише суб'єктами владних повноважень, визначеними законом, і за зверненням фізичних або юридичних осіб. Законом мають чітко визначатись порядок та умови надання послуг, а також обов'язки органів (посадових осіб) владних повноважень щодо надання адміністративних послуг.

Згідно з Указом Президента України «Про Державну службу зайнятості України» від 16 січня 2013 року № 19/2013 Державна служба зайнятості України відповідно до покладених на неї завдань здійснює ліцензування діяльності з посередництва в працевлаштуванні за кордоном та контроль за дотриманням суб'єктами господарювання відповідних ліцензійних умов [3]. Зазначеним

актом Президента України функцію Міністерства соціальної політики України щодо ліцензування певних видів господарської діяльності було виключено.

З огляду на те, що новий орган ліцензування фактично не сформовано, ліцензування посередництва в працевлаштуванні за кордоном і контроль за дотриманням суб'єктами господарювання відповідних ліцензійних умов в Україні фактично не здійснюються, що порушує низку чинних нормативно правових актів, у тому числі Наказ Міністерства праці та соціальної політики України «Про стандарт адміністративної послуги – ліцензування діяльності з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном» від 14 серпня 2009 року № 311, та є неприпустимим у сучасних умовах складної економічної ситуації в країні.

### Література

1. Про зайнятість населення : Закон України від 5 липня 2012 року № 5067-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5067-17>.
2. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
3. Про Державну службу зайнятості України : Указ Президента України від 16 січня 2013 року № 19/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/19/2013>.
4. Про стандарт адміністративної послуги – ліцензування діяльності з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном : Наказ Міністерства праці та соціальної політики України від 14 серпня 2009 року № 311 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article/34946>.
5. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном і Порядку контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном : Наказ Міністерства праці та соціальної політики України від 6 вересня 2010 року № 272 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0887-10>.
6. Авер'янов В.Б. Оновлення доктринальних засад українського адміністративного права у світлі євроінтеграційних вимог / В.Б. Авер'янов // *Юридична Україна*. 2010. – № 3. – С. 4–10.
7. Голосніченко І.П. Адміністративний процес : [навч. посібник] / І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський. – К. : ГАН, 2003. – 256 с.
8. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України : [навч. посібник] / Е.Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.

### Анотація

*Денисова Г. О.* Адміністративна послуга з ліцензування діяльності з посередництва в працевлаштуванні за кордоном як елемент адміністративного процесу. – Стаття.

У статті проведено аналіз теоретичних основ надання адміністративних послуг та уточнено поняття посередництва в працевлаштуванні за кордоном. Особливу увагу приділено поняттю й елементам адміністративного процесу.

**Ключові слова:** адміністративна послуга, ліцензування, посередництво в працевлаштуванні за кордоном, адміністративна процедура, адміністративний процес.

### Аннотация

*Денисова А. А.* Административная услуга по лицензированию деятельности по посредничеству в трудоустройстве за границей как элемент административного процесса. – Статья.

В статье проведен анализ теоретических основ предоставления административных услуг и уточнено понятие посредничества в трудоустройстве за границей. Особое внимание уделено понятию и элементам административного процесса.

**Ключевые слова:** административная услуга, лицензирование, посредничество в трудоустройстве за рубежом, административная процедура, административный процесс.

### Summary

*Denysova G. A. Administrative services for licensing of mediation in employment abroad as element of the administrative process.* – Article.

The theoretical foundations of administrative services, the concept of mediation in employment abroad is analyzed. Particular attention is paid to the concept and elements of the administrative process.

**Key words:** administrative services, licensing, mediation of employment abroad, administrative procedure, administrative process.

УДК 347.73

*Л. В. Вакарюк*

### РОЛЬ ОБ'ЄКТИВНИХ ТА СУБ'ЄКТИВНИХ ФАКТОРІВ У ФОРМУВАННІ ТА РОЗВИТКУ ІНСТИТУТІВ ФІНАНСОВОГО ПРАВА

Інститути у праві, і зокрема у фінансовому, – це не застигли категорії. Вони динамічні і залежать від стану, інтересів та потреб соціального організму суспільства. Враховуючи якісні перетворення, реформування та кодифікацію бюджетного законодавства, прийняття Податкового кодексу України, в нових суспільних реаліях відбуваються процеси збільшення масиву фінансово-правових норм, розширення та деталізації кола суспільних відносин, що регулюються фінансовим правом, перетворення існуючих фінансово-правових інститутів із простих на складні і т. д. Формуються нові інститути фінансового права, окремі в сучасних умовах припиняють своє існування як застарілі, неактуальні. Усвідомлення процесів деформації, формування нових рис у вже існуючих фінансово-правових інститутах, зародження нових, зміни їх зв'язку та залежностей від інших інституційних категорій дасть змогу з більшою користю використовувати фінансове право в процесі становлення нового стану «інформаційного» суспільства.

Питання об'єктивно-суб'єктивної зумовленості інститутів фінансового права не нове. Воно активно досліджувалося в роботах радянських класиків загальної теорії права. Зокрема, гостру дискусію із цього приводу вели С.С. Алексєєв [2], Н.І. Матузов [12], Д.А. Керімов [9], І.Є. Фарбер [20], М. Орзих [14], Г.Н. Полянська [18], А.А. Ушаков [19], П.Є. Недбайло [13]. Після розпаду СРСР це питання продовжує залишатись об'єктом дослідження як теоретиків права (С.С. Алексєєв [3], Є.А. Кірімова [10]), так і вчених юристів-фінансистів, таких як П.С. Пацурківський [16; 17], Р.О. Гаврилюк [8], М.В. Карасьова [21], Л.В. Вакарюк [5], В.М. Вишновецький [7].

У даній статті ставиться за мету виявити та прослідкувати тенденції виникнення та зміни фінансово-правових інститутів під впливом факторів, які формуються в сучасному суспільстві.

Фінансово-правовий інститут, як структурний елемент системи права, чутливий до впливу тих же факторів, що впливають на право в цілому. У самому широкому розумінні «об'єктивне» означає те, що існує поза свідомістю, незалежно від неї, що «існування і розвиток права невід'ємні від суспільної свідомості, опо-