

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА
ім. В.М.КОРЕЦЬКОГО

ПРОБЛЕМИ КОДИФІКАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

*ТЕЗИ ДОПОВІДЕЙ І НАУКОВИХ
ПОВІДОМЛЕНЬ НАУКОВО-ПРАКТИЧНОЇ
КОНФЕРЕНЦІЇ*

(Київ, 14 травня 2003 року)

Проблеми кодифікації законодавства України. - Матеріали науково-практичної конференції. За загальною редакцією члена-кореспондента АПрН України В.П. Нагребельного, к.ю.н. Пархоменко Н.М. - К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. - 232 с.

Вміщені в збірнику доповіді і виступи на науково-практичній конференції, присвячені аналізу актуальних проблем кодифікації законодавства України на сучасному етапі. Досліджуються загальні основи систематизації законодавства з точки зору теорії права та практичні проблеми реалізації цивільного, господарського, трудового, адміністративного, фінансового та інших галузей законодавства України.

ISBN 966-02-2938-3

ЗМІСТ

Вступ

Нагребельний В.П.	Систематизація законодавства України на сучасному етапі (вступне слово на відкритті наукової конференції "Проблеми кодифікації законодавства України")	3
-------------------	--	---

Розділ I

ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА

Кириченко О.А., Кириченко Ю.О.	Система права чи юридичних наук: продовження дискусії	9
Пархоменко Н.М.	Кодифікація законодавства України на сучасному етапі	12
Гаврилюк Р.О.	Методологічні принципи кодифікації податкового законодавства України	16
Коломоєць Т.О.	Питання удосконалення правового регулювання використання потенціалу адміністративного примусу у світлі кодифікації адміністративно-процедурного законодавства України	21
Кузьміна С.А.	Питання правового регулювання конкурентних відносин в господарському та цивільному кодексах України	24
Сімов'ян С.В.	Вдосконалення галузевого законодавства України з питань протидії легалізації (відмиванню) доходів, здобутих злочинним шляхом	26
Кучеренко І.М.	Цивільно-правові засоби захисту прав акціонерів при реорганізації акціонерного товариства	28
Боднарук М.І.	До питання кодифікації законодавства в сфері соціального забезпечення	31
Гетьманцева Н.Д.	До питання про кодифікацію трудового законодавства в сучасний період	33

потребують вдосконалення. Яскравим прикладом є необхідність внесення змін і доповнень до Конституції України в ході проведення політичної реформи, запропонованої Президентом України.

Гаврилюк Р.О.,
к.ю.н., доцент Чернівецького
національного університету
ім. Ю.Федьковича

МЕТОДОЛОГІЧНІ ПРИНЦИПИ КОДИФІКАЦІЇ ПОДАТКОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

З початку утворення суверенної української держави відразу ж виникла потреба в реформуванні успадкованої нею від колишньої радянської держави податкової системи. Адже податки – це невід’ємний атрибут держави. І новий тип держави, яка утверджувалась, з необхідністю вимагав становлення аналогічної податкової системи. Проте в силу багатьох причин як об’єктивного, так і суб’єктивного характеру, створення нового податкового законодавства України пішло хаотичним шляхом, методом спроб та помилок, нагромадження внаслідок цього конкуруючих і навіть взаємовиключних податково-правових норм в одних сферах податково-правових відносин та недостатністю чи відсутністю податково-правового регулювання в інших сферах суспільних відносин. Цивілізованим виходом із ситуації, що склалася, повинна стати кодифікація податкового законодавства України.

Щоб бути ефективною, кодифікація податкового законодавства держави має здійснюватись на наукових засадах, враховувати досвід розвинених країн Заходу – Великобританії, ФРН, США, Франції та інших, у яких протягом 80-х-90-х років минулого століття були проведені успішні податкові реформи. Зокрема, аналіз досвіду здійснення останніх переконує, що підхід до реформування податкового законодавства та кодифікації його норм там суттєво відрізнявся від вітчизняного підходу. Головною метою податкових реформ у цих країнах було не зниження податкового тягара, а стабілізація податкових систем, яка переслідувала мету скоротити до розумного мінімуму необхідність змін податкових правил в

реформ у цих країнах було не зниження податкового тягара, а стабілізація податкових систем, яка переслідувала мету скоротити до розумного мінімуму необхідність змін податкових правил в майбутньому. Тобто, у країнах Заходу податкові реформи здійснювались не всупереч дійсній євуспільній природі податків, а саме на основі максимального врахування цієї природи, що знайшло своє кінцеве відображення в Кодексі внутрішніх доходів США, Положенні про порядок стягування податків (зборів і мита) ФРН та інших відповідних нормативно-правових актах. Тобто, найпершим методологічним критерієм кодифікації податкового законодавства України є врахування передового досвіду інших держав.

По-друге, необхідно адекватно природі податку визначити його функції та забезпечити їх здійснення відповідними матеріальними та процесуальними податково-правовими нормами. Це завдання ускладнюється тим, що в теорії та практиці фінансового права питання про функції податку продовжує залишатись дискусійним. Як правило, їх виділяють від однієї, двох, трьох до чотирьох, п'яти і більше. Найчастіше вважається, що оподаткування виконує функції: 1) фіскальну (бюджетну); 2) розподільну (соціальну); 3) регулюючу, яку в свою чергу поділяють на три підфункції: а) відтворювальну; б) стимулюючу; в) дестимулюючу; 4) контрольну; 5) заохочувальну. Однією з головних причин такого розмаїття думок вчених і практиків стосовно функцій податку є, очевидно, складність суспільного феномену податку. Однак не менший вплив на це здійснює неадекватне, на нашу думку, розуміння багатьма вченими, політиками і практиками суті категорії "функція податку". Останню найчастіше визначають як "основний напрямок дії податку", що мимоволі веде до підміни категорії "функція податку" категорією "вплив податку".

Оскільки податок є одним з видів фінансових відносин, що виникають на стадії перерозподілу чистого доходу за встановленими державою критеріями та зарахування частини його у централізований фонд грошових ресурсів держави, то податку внутрішньо властиві функції фінансів на даній стадії фінансових відносин – перерозподільна та контрольна. З юридичної точки зору податок – це встановлена законодавчим органом форма обмеження конституційного права власності чи іншого законного володіння шляхом відчуження частини цієї власності, що належить приватній

особі, в грошовому виразі на користь держави в безоплатному обов'язковому порядку з метою задоволення публічних інтересів. Юридична природа податку вказує на суб'єктний склад цих перерозподільних відносин, а саме, що податкові відносини поширюються не на усі перерозподільні відносини в суспільстві, а тільки на перерозподільні відносини приватних осіб з фіском. Фіск – це держава або орган місцевого самоврядування, що виступає в публічно-правових майнових відносинах з приватними особами. Виходячи з цього, функції податку належить визначити ще точніше – фіскальна та контрольна. Таким чином, функціями податку є зовнішній прояв його внутрішньої сутності як форми перерозподільних відносин між державою (фіском) і приватними особами. Отже, нормами Податкового кодексу України повинні регулюватися тільки перерозподільні відносини між фіском та приватними особами. Жодні інші суспільні відносини цим Кодексом не повинні регулюватися.

У якості методологічного критерію при кодифікації податкового законодавства України належить розглядати також положення статті 5 Конституції України про те, що “носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ”. З цієї норми Конституції України очевидно, що держава підпорядкована громадянському суспільству. Дане положення є методологічним ключем до правильного розуміння співвідношення прямого та непрямого оподаткування, внаслідок чого здавалося б арифметична величина співвідношення прямих та непрямих податків набуває критеріального правового значення. Стягування прямих податків (прибуткового податку, податку на майно і т.д.) наглядно демонструє громадянам, що саме вони утримують державу і сприяє утвердженню серед населення ідей про необхідність відповідальності держави та її інститутів перед суспільством у витрачанні народних коштів, створює реальні передумови для розвитку інструментів контролю громадянського суспільства за фінансовою діяльністю держави. Стягування непрямих податків у складі ціни товарів, робіт, послуг, як правило, непомітне для населення, тому не сприяє розвитку інститутів контролю суспільства за фінансовою діяльністю держави. Природно, що у країнах із стабільними демократичними традиціями вища питома вага прямих податків в порівнянні з податками непрямыми. Країни з домінуванням непрямого оподаткування є, як

правило, країнами з низьким рівнем розвитку демократичних інститутів. До останніх поки що належить й Україна. При кодифікації податкового законодавства України необхідно збільшити питому вагу прямих податків та зменшити питому вагу непрямих податків.

Ще один фундаментальний принцип кодифікації податкового законодавства України впливає зі статті 67 чинної Конституції держави: "Кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом". Тобто, майбутній Податковий кодекс України повинен базуватися на принципі всезагальності оподаткування. Поки ж що чинне податкове законодавство України передбачає настільки велику кількість податкових пільг щодо об'єктів та суб'єктів оподаткування, що їх сумарна вартість ось уже декілька останніх років перевищує податкові надходження у Державний бюджет України. На необхідність кардинального перегляду політики української держави щодо надання масових пільг зі сплати податків вказує і досвід передових країн Заходу. Так, підготовлені із врахуванням їх практики Основи Світового податкового кодексу при формулюванні основних принципів оподаткування зовсім відхиляють пільги, різноманітні звільнення від сплати податків та інші надання спеціальних переваг. На думку їх авторів, не у справжніх інтересах держави запроваджувати протекціоністські системи оподаткування, в яких перевага надається внутрішнім інтересам перед інвестиціями, що надходять із-за кордону, або за яких для окремих секторів вітчизняної економіки створюються тепличні умови за допомогою тимчасового звільнення від податків або інших обов'язкових платежів. У тих випадках, коли економічні субсидії суб'єктам відповідних видів суспільної діяльності справді необхідні, то, на думку авторів Основ Світового податкового кодексу, використання для цього податкової системи менш ефективне, ніж виплата прямих грошових субсидій. Це, як стверджують вони, пов'язано з тим, що використання податкової системи передбачає певний ступінь стабільності, а останнє веде до збереження субсидій ще довго після того, як суспільна потреба в них відпала. Крім того, зазначається в Основах Світового податкового кодексу, використання податків для субсидування обтяжує та підриває ефективно виконання податкових законів в цілому, допускає втручання держави в особі податкових чиновників, які не мають

необхідних засобів та кваліфікації, для контролю за тим, чи правильно застосовуються подібні субсидії, та, що, можливо, ще важливіше – воно неефективне через відсутність гнучкості, яка притаманна визначенню об'єктів субсидування у термінах податкового законодавства.

Також необхідним є застосування принципу системності у кодифікації податкового законодавства. Послідовна реалізація даного принципу покликана забезпечити усунення внутрішнього подвійного оподаткування, коли один і той же об'єкт або суб'єкт податку оподатковується одночасно різними видами податків. Це є не тільки порушенням конституційного права власності, утвердженням неоднакового підходу до різних об'єктів та суб'єктів оподаткування, але й має своїм прямим наслідком перевищення природних меж податкового тиску на платників податків, що виступає чи не головною причиною втечі значної частини їх у тіньовий сектор економіки. Нині питома вага цього сектору настільки велика, що вона мало в чому поступається за обсягом відкритому, легальному сектору економіки. Окрім цього, принцип системності вимагає встановлення рівномірного податкового навантаження на платника податку. Це означає, що обов'язки перед бюджетом для всіх платників податків повинні встановлюватись згідно з їх потенційними можливостями і результатами діяльності. Досвід розвинутих країн Заходу свідчить, що це досягається різними методами та засобами: в одних випадках – шляхом встановлення єдиних для всіх платників ставок, в інших – за допомогою їх диференціації. Головне тут полягає у створенні рівних стартових умов для всіх платників податків. Винятки з цього правила допускаються лише з огляду на відповідні орієнтири економічної та соціальної політики, які є пріоритетними для держави і суспільства.