

НАЦІОНАЛЬНИЙ БАНК УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА ІМЕНІ В.М. КОРЕЦЬКОГО НАН УКРАЇНИ
ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД “УКРАЇНСЬКА АКАДЕМІЯ
БАНКІВСЬКОЇ СПРАВИ НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ”

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ
ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ФІНАНСОВО-КРЕДИТНИХ ВІДНОСИН
В УМОВАХ КРИЗИ:
практика правозастосування
і шляхи її вдосконалення**

Збірник тез доповідей
за матеріалами Міжнародної науково-практичної конференції
(4-5 червня 2010 року)

Суми
ДВНЗ “УАБС НБУ”
2010

УДК 377.73
ББК 67.402
А43

Редакційна колегія збірника:
д-р екон. наук, проф. *А.О. Сніфанов* (голова редколегії);
д-р екон. наук, проф. *С.М. Козьменко*;
д-р юрид. наук, доц. *В.В. Сухонос*;
канд. іст. наук *А.О. Ткаченко*;
канд. юрид. наук, доц. *В.Д. Чернадчук*;
канд. юрид. наук *В.М. Завгородня* (відповідальний секретар);
М.В. Плотнікова;
М.П. Ткач

Відповідальний за випуск
канд. юрид. наук *В.М. Завгородня*

А43 **Актуальні** проблеми правового регулювання фінансово-кредитних відносин в умовах кризи: практика правозастосування і шляхи її вдосконалення [Текст] : збірник тез доповідей за матеріалами Міжнародної науково-практичної конференції (4-5 червня 2010 року) / Державний вищий навчальний заклад “Українська академія банківської справи Національного банку України”. – Суми : ДВНЗ “УАБС НБУ”, 2010. – 308 с.

У збірнику представлено стислий виклад доповідей і повідомлень, поданих на Міжнародну науково-практичну конференцію “Актуальні проблеми правового регулювання фінансово-кредитних відносин в умовах кризи: практика правозастосування і шляхи її вдосконалення”, яка проводиться на базі юридичного факультету ДВНЗ “Українська академія банківської справи Національного банку України” 4-5 червня 2010 року.

УДК 377.73
ББК 67.402

Редагування виконане редколегією збірника. Висловлені в доповідях думки можуть не збігатися з позицією редакційної колегії і не покладають на неї жодних зобов'язань. Доповіді опубліковані мовою оригіналу. Всі права захищені. При використанні матеріалів збірника посилання на них обов'язкові.

© ДВНЗ “Українська академія банківської справи
Національного банку України”, 2010

ЗМІСТ

Секція 1

ІСТОРИЧНІ ВИТОКИ ТА ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ФІНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

| | |
|--|----|
| Бондарук Т.І. ГРОШОВІ ПОКАРАННЯ В СЕРЕДНЬОВІЧНІЙ РУСІ..... | 12 |
| Волошенюк О.В. ФІНАНСОВА СИСТЕМА ЯК НЕВІД'ЄМНИЙ КОМПОНЕНТ ДЕРЖАВНОСТІ | 14 |
| Гавриленко О.А. СТАНОВЛЕННЯ ОСНОВ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА АНТИЧНИХ ДЕРЖАВ ПІВНІЧНОГО ПРИЧОРНОМОР'Я | 17 |
| Головко Б.Г. М.Х. БУНГЕ ПРО ОСНОВНІ НАПРЯМИ ТА ІДЕОЛОГІЮ ФІНАНСОВОЇ РЕФОРМИ В РОСІЙСЬКІЙ ІМПЕРІЇ У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ СТ..... | 19 |
| Дронів Б.М. ФІНАНСОВЕ ПРАВО В КОНТЕКСТІ ПОДІЛУ ПРАВА НА ПРИВАТНЕ ТА ПУБЛІЧНЕ | 21 |
| Змерзлий Б.В. СТАНОВЛЕННЯ МЕСТНИХ ТАМОЖЕННИХ УЧРЕЖДЕНІЙ В ТАВРИЧЕСКОЙ ГУБЕРНИИ (КОНЕЦ ХVІІІ – ХІХ ВВ.)..... | 24 |
| Кириченко В.Є. ВІДНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ДОВГОСТРОКОВОГО КРЕДИТУ В РОСІЙСЬКІЙ ІМПЕРІЇ В УМОВАХ ПОРЕФОРМЕННОЇ КРИЗИ..... | 28 |
| Коваль А.Ф. ВПЛИВ СОЦІАЛЬНИХ ЗВ'ЯЗКІВ НА ФОРМУВАННЯ ЕКОНОМІКИ ТА ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ В ПОГЛЯДАХ С. ДНІСТРЯНСЬКОГО..... | 35 |
| Ковальова С.Г. СУДОВА ДІЯЛЬНІСТЬ РУСЬКИХ КНЯЗІВ ЯК ДжЕРЕЛО ПОПОВНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СКАРБНИЦІ | 38 |
| Корогод Г.І. ДЕЯКІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ КРЕДИТНО-ФІНАНСОВИХ УСТАНОВ У ПЕРІОД ПЕРШОЇ СВІТОВОЇ ВІЙНИ (ЗА МАТЕРІАЛАМИ СУМЩИНИ) | 40 |
| Котенко А.М. ДОГОВІР ЯК СПОСІБ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН, ЩО СТАНОВЛЯТЬ ПРЕДМЕТ ФІНАНСОВОГО ПРАВА..... | 44 |
| Лагутин І.Б. О ПРОБЛЕМЕ ПРАВОВОГО ПОНЯТИЯ “РЕГИОН” | 47 |
| Міхневич Л.В. ФІНАНСОВО-ПРАВОВІ ДОСЛІДЖЕННЯ В КИЇВСЬКОМУ ІНСТИТУТІ НАРОДНОГО ГОСПОДАРСТВА (1920-1930 рр.) | 51 |

| | |
|---|-----|
| Музика І.В. ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВИХ І КРЕДИТНИХ ВІДНОСИН У ПРАЦЯХ УКРАЇНСЬКИХ СОЦІОЛОГІВ ПРАВА | 56 |
| Нікітін Ю.О. ГОСПОДАРСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ ХАРКІВСЬКОГО МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ (1870-1900 рр.) | 58 |
| Нюхіна П.О. ФІНАНСОВІ УНІВЕРСАЛИ КОЗАЦЬКО-ГЕТЬМАНСЬКОЇ ДОБИ | 62 |
| Окіпнюк В.Т. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОЗАБЮДЖЕТНОГО ФІНАНСУВАННЯ ОРГАНІВ ДПУ УСРР | 66 |
| Олейников В.В. ФІНАНСОВО-ПРАВОВІ ПОГЛЯДИ М.А. БАЛУГ'ЯНСЬКОГО | 69 |
| Редькіна О.М. ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА КРИМСЬКОГО КРАЙОВОГО УРЯДУ ГЕНЕРАЛ-ЛЕЙТЕНАНТА С. СУЛЬКЕВИЧА В ЧЕРВНІ-ЛИСТОПАДІ 1918 РОКУ | 75 |
| Ромінський Є.В. ДОГОВОРИ РУСЬКИХ КНЯЗІВСТВ З НІМЕЦЬКИМИ ДЕРЖАВАМИ ЯК ДЖЕРЕЛА ФІНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІЖНАРОДНОЇ ТОРГІВЛІ | 77 |
| Самойленко Е.А. ОСОБЕННОСТИ ФИНАНСИРОВАНИЯ КИЕВСКОЙ ГОРОДСКОЙ ПОЛИЦИИ В XIX В. | 82 |
| Ставицкая И.А. ИСТОРИЧЕСКИЕ ИСТОКИ И ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ | 86 |
| Сухонос В.В. (мол.) ФІНАНСОВА ФУНКЦІЯ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ | 88 |
| Ткаченко А.О. ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВО-КРЕДИТНИХ ВІДНОСИН В УМОВАХ КРИЗИ | 94 |
| Усенко І.Б. ФІНАНСОВО-ПРАВОВІ ДОСЛІДЖЕННЯ У ВСЕУКРАЇНСЬКІЙ АКАДЕМІЇ НАУК | 100 |
| Хохуляк В.В. МЕТОДОЛОГІЯ НАУКИ ФІНАНСОВОГО ПРАВА: ПРАКСЕОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ | 104 |
| Худояр Л.В. ПРАВОВІ АКТИ УКРАЇНИ – ГЕТЬМАНЩИНИ ЯК ПЕРШІ СПРОБИ СТВОРЕННЯ ФІНАНСОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА | 107 |
| Чернявський С.С., Губар С.В. ІСТОРИЧНІ ВИТОКИ ТА РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВСТВА ПРО КРИМІНАЛЬНУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ФІНАНСОВЕ ШАХРАЙСТВО | 109 |

Секція 2
ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ
НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ
ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
БАНКІВСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

| | |
|---|-----|
| Баришніков А.Г. ПРАВОВИЙ СТАТУС ГОЛОВИ НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ | 116 |
| Власова Т.М. ЕВОЛЮЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ В ДІЯЛЬНОСТІ НБУ | 123 |
| Гафуров А.Д. НОРМАТИВНІЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ НАЦИОНАЛЬНОГО БАНКА ТАДЖИКИСТАНА | 128 |
| Спіфанов А.О. ДО ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ БАНКІВСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ | 131 |
| Латковська Т.А. ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ НЕЗАЛЕЖНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ..... | 134 |
| Макаренко М.І. ЕКОНОМІКО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РЕЖИМУ ГРОШОВО-КРЕДИТНОЇ ПОЛІТИКИ | 136 |
| Мирославський С.В. ДЕЯКІ ПИТАННЯ ЩОДО ЗАСТОСУВАННЯ ВЕКСЕЛЬНОГО ПОРУЧИТЕЛЬСТВА В БАНКІВСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ..... | 139 |
| Огорілко Ю.М. ОРГАНІЗАЦІЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКУ В УЯВЛЕННЯХ ПРЕДСТАВНИКІВ МОНЕТАРНОЇ ТЕОРІЇ | 141 |
| Пасічник А.В. НАБУТТЯ КОМЕРЦІЙНИМ БАНКОМ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ | 143 |
| Плотнікова М.В. ПРАВОВІ АКТИ НБУ ЯК ФОРМА ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ БАНКІВ | 146 |
| Старинський М.В. ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ “ВАЛЮТНЕ РЕГУЛЮВАННЯ” | 149 |
| Сухонос В.В. ПРАВОВИЙ СТАТУС НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ ТА ЙОГО ВЗАЄМОДІЯ З ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ..... | 151 |
| Хватик Ю.А. АКТУАЛЬНІЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОГО КРЕДИТА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ, УКРАИНЕ И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ | 155 |

| | |
|--|-----|
| Царьова Л.К. РОЛЬ КРЕДИТНИХ ОБМЕЖЕНЬ У РЕГУЛЮВАННІ ЕМІСІЇ БЕЗГОТІВКОВИХ ГРОШЕЙ..... | 158 |
| Червякова Т.А. ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ОТЗЫВА ЛИЦЕНЗИИ НА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ (ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ) | 160 |
| Чернадчук Т.О. ДЕЯКІ ПИТАННЯ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ СУБ'ЄКТНОГО СКЛАДУ ІНФОРМАЦІЙНИХ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ БАНКІВСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ..... | 163 |
| Шаєрук Т.И. К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ АСПЕКТЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ БАНКОВСКОЙ СИСТЕМЫ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ..... | 166 |

Секція 3

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ І РЕФОРМА БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

| | |
|--|-----|
| Беляева Л.А. ПРОГАЛИНИ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО КОНТРОЛЬНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ДЕРЖАВНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА УКРАЇНИ..... | 169 |
| Бобкова Л.Л. РОЛЬ ГОСУДАРСТВА КАК СУБЪЕКТА БЮДЖЕТНОГО ПРАВА В РЕАЛИЯХ СТАНОВЛЕНИЯ И РЕФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РФ..... | 171 |
| Воротіна Н.В. РОЗГЛЯД І ЗАТВЕРДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ ЯК СТАДІЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ | 174 |
| Гетманець О.П. КОЛІЗІЇ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО КОНТРОЛЬНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ГОЛОВНОГО КОНТРОЛЬНО-РЕВІЗІЙНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ..... | 177 |
| Гнатівська А.І. АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ..... | 179 |
| Гончаров А.В. ДЕРЖАВНЕ СОЦІАЛЬНЕ СТРАХУВАННЯ ЯК ОДИН З ОСНОВНИХ НАПРЯМКІВ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ | 181 |
| Завальна Ж.В. ДОГОВОРИ ЩОДО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У БЮДЖЕТНІЙ СФЕРІ | 184 |
| Іванова А.Ю. МІСЦЕ ВЛАДНИХ СУБ'ЄКТІВ У СИСТЕМІ УЧАСНИКІВ БЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН..... | 186 |

| | |
|--|-----|
| Клименко М.М. ПОВНОВАЖЕННЯ УКРАЇНИ ЯК СУВЕРЕННОЇ ДЕРЖАВИ В ГАЛУЗІ БЮДЖЕТУ | 188 |
| Королева М.Н. НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ В СИСТЕМЕ ДОХОДОВ БЮДЖЕТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ | 190 |
| Кравченко О.В. НАПРЯМКИ РЕФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОГО ОБЛІКУ І БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА | 193 |
| Музика-Стефанчук О.А., Нечипорук С.В. ПРАКТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ФІНАНСОВОЇ САМОСТІЙНОСТІ СУДОВОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ | 196 |
| Острович С.Е. ПРО АКТУАЛЬНІСТЬ ДОСЛІДЖЕННЯ ФІНАНСОВО-МАТЕРІАЛЬНИХ ПРОБЛЕМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ | 198 |
| Пауль А.Г. РЕФОРМИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИИ И МЕЖДУНАРОДНЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КРИЗИС | 200 |
| Самойленко Є.А. БЮДЖЕТНЕ ПРАВО ЯК ПІДГАЛУЗЬ ФІНАНСОВОГО ПРАВА УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЕ ОБҐРУНТУВАННЯ | 203 |
| Стогова О.В. РОЛЬ ФІНАНСОВИХ ТРАНСФЕРТІВ У ПОДОЛАННІ ПРОБЛЕМИ ДИСБАЛАНСІВ БЮДЖЕТІВ У СУЧАСНИХ ФЕДЕРАЦІЯХ | 207 |
| Табачун Б.М. НАПРЯМКИ РЕФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ Й БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА | 209 |
| Теленик С.С. ОКРЕМІ АСПЕКТИ ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ | 211 |
| Чернадчук В.Д. РЕАЛІЗАЦІЯ НОРМОТВОРЧОЇ ФУНКЦІЇ У БЮДЖЕТНИХ ПРАВОВІДНОСИНАХ | 213 |

Секція 4

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОДАТКОВИХ ВІДНОСИН І ШЛЯХИ ЇХ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ ПОДАТКОВОЇ РЕФОРМИ

| | |
|---|-----|
| Біла В.Р. ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ПОДАТКОВИХ УГОД ЯК СПЕЦИФІЧНОГО ВИДУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ДОГОВОРІВ | 217 |
| Головашевич О.О. РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПУ СОЦІАЛЬНОЇ СПРАВЕДЛИВОСТІ ПРИ ОПОДАТКУВАННІ ФІЗИЧНИХ ОСІБ | 220 |

| | |
|---|-----|
| Григорьева Е.Н. ПРИНЦИП ЕДИНСТВА НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ КАК ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ЭКОНОМИЧЕСКУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ | 224 |
| Завгородня В.М. ДОСВІД ВИКОРИСТАННЯ ПОДАТКОВИХ ВАЖЕЛІВ ДЛЯ СТИМУЛЮВАННЯ РАЦІОНАЛЬНОГО ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ В РЕСПУБЛІЦІ ЛАТВІЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ..... | 229 |
| Караченцев И.В. СОДЕРЖАНИЕ НАЛОГОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ | 233 |
| Креницький І.Є. ДО ПИТАННЯ ЩОДО РОЗМЕЖУВАННЯ МАТЕРІАЛЬНИХ І ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ПОДАТКОВИХ ПРАВОВІДНОСИН..... | 235 |
| Кучерявенко М.П. ПОДАТКОВО-ПРАВОВИЙ РЕЖИМ: ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ АСПЕКТ..... | 238 |
| Лукашев О.А. ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ ЯК ВИХІДНА КАТЕГОРІЯ ПРИ РЕГУЛЮВАННІ РУХУ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ..... | 243 |
| Новікова Д.К. ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІСЦЯ ПОДАТКІВ У СИСТЕМІ ОПОДАТКУВАННЯ УКРАЇНИ | 249 |
| Онищук Н.Ю. ВИКОНАННЯ ПОДАТКОВОГО ОБОВ'ЯЗКУ: ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО РЕГУЛЮВАННЯ..... | 250 |
| Пасічна І.О. КЛАСИФІКАЦІЯ ОБ'ЄКТІВ ПОДАТКОВИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ ПРАВОВІДНОСИН | 252 |
| Свириденко В.М. ПРО ПРАКТИКУ ЗАСТОСУВАННЯ ПОДАТКОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА..... | 255 |
| Соловьева Н.А. НУЖНЫ ЛИ ГОСУДАРСТВУ НАЛОГОВЫЕ ЛЬГОТЫ?..... | 258 |
| Тильчик В.В. ЗАХИСТ ПРАВ ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ ЯК ПРАВОВА КАТЕГОРІЯ | 261 |
| Усенко Є.А. ПІДСТАВИ ВИНИКНЕННЯ ТА ХАРАКТЕР ДОЮРИСДИКЦІЙНИХ ПОДАТКОВИХ ПРОЦЕДУР | 263 |
| Шульженко А.В. СООТНОШЕНИЕ ОБЪЕКТА И БАЗЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ В СИСТЕМЕ ЭЛЕМЕНТОВ ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА НАЛОГА..... | 267 |
| Якушев А.О. МЕСТО ПАРАФИСКАЛЬНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ В ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВА | 268 |

Секція 5
ПРОБЛЕМИ ЕФЕКТИВНОСТІ
ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ТА ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ
У ФІНАНСОВІЙ І ГОСПОДАРСЬКІЙ СФЕРАХ

| | |
|---|-----|
| Андрійко О.Ф. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАХОДИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ У ФІНАНСОВІЙ СФЕРІ..... | 272 |
| Боярко І.М., Гриценко Л.Л. ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВОЇ САНАЦІЇ НЕПЛАТОСПРОМОЖНИХ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ В УКРАЇНІ | 274 |
| Губіна А.Л. МЕТОДИ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ СТРАХОВИХ КОМПАНІЙ | 277 |
| Жорнокуй Ю.М. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ УЧАСНИКІВ АКЦІОНЕРНИХ ПРАВОВІДНОСИН: ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ ДЕЯКИХ ПОЛОЖЕНЬ ЧИННОГО ЗАКОНОДАВСТВА | 279 |
| Івашова І.П. ОРЕНДА ЖИТЛА З ПРАВОМ ВИКУПУ ЯК СПОСІБ ПОКРАЩЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОГО КЛІМАТУ В БУДІВЕЛЬНІЙ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ | 285 |
| Коваленко В.В., Коренєва О.Г. АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ (ВІДМИВАННЮ) ДОХОДІВ, ОДЕРЖАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ | 287 |
| Корф Д.В. ОРГАНІЗАЦІЯ ОТРАСЛЕВОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В США (НА ПРИМЕРЕ СФЕРИ ОБРАЗОВАНИЯ)..... | 289 |
| Литвин О.П. ПРО УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ РОЗВИТКУ УКРАЇНИ | 292 |
| Литвин Ю.А. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФІНАНСОВОГО МОНИТОРИНГУ ТА НИЗЬКИЙ РІВЕНЬ РОЗКРИТТЯ ЗЛОЧИНІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ З ВІДМИВАННЯМ БРУДНИХ КОШТІВ..... | 294 |
| Маланчук Т.В. ПРОБЛЕМИ ЕФЕКТИВНОСТІ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ ЗА НЕНАЛЕЖНЕ ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СПОЖИВАЧІВ ТОВАРІВ | 296 |
| Нагребельний В.П. ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО ІНВЕСТИЦІЙНУ ДІЯЛЬНІСТЬ | 299 |
| Параниця С.П. ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ПО СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ОПОДАТКУВАННЯ | 302 |

| | |
|--|-----|
| Пономарчук О.О. ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ В УКРАЇНІ..... | 305 |
| Посилкіна О.В. ВПРОВАДЖЕННЯ ЗАСАД СОЦІАЛЬНО ОРІЄНТОВАНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ | 309 |
| Рябченко О.П. ПРОБЛЕМИ, ПОВ'ЯЗАНІ З ВИЗНАЧЕННЯМ ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ ДОГОВОРІВ ЯК АДМІНІСТРАТИВНИХ..... | 312 |
| Саєнко М.І. СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ КОНТРОЛЮ ТА РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ | 315 |
| Слободяник Ю.Б. ПРАВОВІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО АУДИТУ В УКРАЇНІ..... | 318 |
| Усенко Р.А. ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ..... | 320 |
| Чхиквадзе В.В. ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ: ОПЫТ ИСПАНИИ | 322 |

Секція 1

ІСТОРИЧНІ ВИТОКИ ТА ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ФІНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

*Т.І. Бондарук – ст. наук. співробітник відділу історико-правових досліджень
Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України*

ГРОШОВІ ПОКАРАННЯ В СЕРЕДНЬОВІЧНІЙ РУСІ

“Якщо не хочеш списа в груди, відкупись” [1, с. 144]. Ця стародавня англосаксонська приказка цілком відповідає реаліям середньовічного руського суспільства. Адже коротка формула унаочнює еволюцію покарань: від найдавнішої форми покарань у всіх народів – помсти, основною ціллю якої є відплата, до викупу – грошової винагороди, що сплачувалася правопорушником і його родичами потерпілому та його ближнім за умови відмови останніх від помсти [2, с. 72]. Останні, поступово склавшись у систему, переслідують вже подвійну мету: задоволення потерпілого і матеріальна вигода держави. Зокрема за Руською Правдою головщина і урок, протор, пагуба надходять на користь потерпілого, вира і продаж [2, с. 73] – князю. Держава розглядає такі грошові надходження як одне з основних джерел своїх доходів. Зокрема, вири, передбачені Руською Правдою, дають кошти на придбання коней і зброї (“рать много, оже віра, то на оружие, и на коней буди”). Змішаною формою покарань був “поток і пограбування”, де “пограбування” як насильницьке вилучення майна (конфіскація), було поєднано з “потокком” як особистим покаранням (вигнання, навернення в рабство, вбивство).

Грошове чи матеріальне задоволення потерпілого є першорядною ціллю таких покарань і в Литовському Статуті, на противагу, наприклад, праву московському, де “інтереси особи поступаються місцем інтересам держави” [3, с. 326]. Так, на користь потерпілого призначаються різні “пенєжніє віни” – шкоди, наклади, нав’язки, головщини, гвалти, заруки; у випадку матеріальної неспроможності злочинця, він видається потерпілому до відпрацювання спричинених злочином збитків. Водночас, Литовським Статутом передбачалося, що на користь господарського скарбу і урядників господарських надходили різні штрафи (“вина господарська”, “заруки”, “заклади”), на користь господаря – конфісковане

господаря – конфісковане майно злочинців. Так само правом стягувати штрафи на свою користь тут володіли землевласники, які мали судові функції.

Розмір одних виплат був визначеним, інших (наприклад, шкоди і нав'язки) – кожен раз встановлювався судом. Загалом, можна говорити про загальноєвропейську тенденцію відходу від відносно сталої “таблиці “оцінок людського життя” до договірної “ціни”. Хоча держава була зацікавлена в надходженні стабільних сум, з огляду на її знесилення внаслідок спочатку роздробленості, потім сваволі та міжусобиці феодалів, вона втратила можливість вимагати “нехай там що”. Адже, характерною була ситуація коли, “ворогуючі сторони не звертали уваги ні на рішення суду, ні навіть на спеціальні “заручні листи”, які передбачали стягнення величезних сум (по 3 000 коп. грошей) у випадку порушення такої “заруки” [4, с. 101]. У Великому князівстві Литовському це призводить до заміни штрафів на користь великого князя особистими карами. Відповідно майнові покарання, як штрафи на користь держави, втрачають свою панівну роль.

Загалом слід зазначити, що дослідження становлення і розвитку системи грошових покарань у середньовічному суспільстві відображає правовий статус різних суспільних груп і станів і містить значний потенціал щодо їхнього аналізу. Яскравою ілюстрацією цього є, зокрема, характеристика подвійної компенсації (головщини) за вбивство, поранення або ображення жінки, і відповідно до цього з'ясування її правового положення у феодалному суспільстві, подана литовськими науковцями [5, с. 85-95]. Так, намагаючись на підставі аналізу норм Литовського Статуту та актового матеріалу встановити коло осіб, підстави, випадки, принципи застосування такого подвійного викупу, автори приходять до ряду цікавих висновків щодо “важкого, звивистого і нерівного “запровадження” принципу “рівності статі” [5, с. 93]. Так, з одного боку можна прослідкувати тенденцію відмови законодавця від принципу статі і керування принципом соціального положення особи, у випадках, коли йдеться про жінку-нешляхтянку і про збитки феодалу-власнику: тут “все більшу роль грав “принцип феодалної драбини” [5, с. 94]. З другого боку законодавець, виділяючи в окрему групу злочини проти жінок, завжди вмщує їх у розділи, які стосувалися шляхти, що “ясно показує, що закон в цих випадках захищав постраждалих жінок всіх станів: “будь какового-колве стадла, почонши от вишшого иж до низшого” [5, с. 94].

Крім того охорона особи жінки виявлялася достатньо тривалим збереженням і юридичним закріпленням норми подвійного викупу за неї, щоправда, з вже означеними вище виключеннями.

Таким чином, грошові покарання у середньовічному суспільстві виступають важливим індикатором при встановленні соціальних зв'язків, їх диференціації, а також характеристики відповідної законодавчої політики держави.

Література

1. Блок, М. Феодальне суспільство [Текст] / М. Блок ; пер. з франц. В. Шовкуна. – К. : Всесвіт, 2002. – 526 с.
2. Заруба, В. М. Держава і право Київської та Галицько-Волинської Русі (кінець VIII ст. – початок XIV ст.) [Текст] : навч. посіб. / В. М. Заруба. – К. : Істина, 2007. – 122 с.
3. Малиновский, И. А. Лекции по истории русского права [Текст] / И. А. Малиновский. – Ростов-на-Дону, 1918. – 436 с.
4. Лазутка, С. А. I Литовский Статут – феодальный кодекс Великого княжества Литовского [Текст] / С. А. Лазутка. – Вильнюс, 1974. – 211 с.
5. Валиконите, И. Выкуп за женщину по Литовскому Статуту [Текст] / И. Валиконите, Й. Яксебогайте // Третий Литовский Статут 1588 года : материалы республиканской научной конференции, посвященной 400-летию Третьего Статута. – Вильнюс, 1989. – С. 85-95.

*О.В. Волошенко – канд. юрид. наук, доц. кафедри теорії та історії права
Інституту права, економіки та соціології
Харківського національного університету внутрішніх справ*

ФІНАНСОВА СИСТЕМА ЯК НЕВІД'ЄМНИЙ КОМПОНЕНТ ДЕРЖАВНОСТІ

Кризові явища, що відбулися на початку ХХІ століття у світі, продемонстрували суттєву залежність стабільного та безпечного розвитку соціуму від стану фінансово-економічних відносин та підкреслили необхідність системного підходу до функціонування права, політики та економіки. Універсалізм, виняткова суспільна значимість фінансів і фінансової системи об'єктивно вимагають адекватного правового поля і юридичного забезпечення, так само як і визначення базових принципів взаємодії фінансових установ з органами публічної влади. Достатньо корисним в даному контексті вбачається використання категорії державності як теоретико-методологічного підґрунтя вирішення нагальних проблем вдосконалення фінансової сфери.

Теорії держави і права відомі різні підходи до співвідношення держави і суспільства – від їхнього ототожнення до різкого протиста-

протиставлення. Яскраві епітети демонструють багатогранність держави як публічно-політичної організації суспільства: держава – “нічний сторож”, держава – Левіафан, держава – гарант соціальної солідарності, держава-арбітр тощо [1, с. 13-14]. Але так чи інакше, у кожному з вказаних підходів більшою або меншою мірою зберігається певна напруженість у стосунках між державою та громадянським суспільством.

Категорія державності дозволяє зняти вказану напругу, оскільки вона дає можливість розглянути державу під кутом зору її нерозривного зв'язку із суспільством – державність визначає приналежність держави суспільству, вказує на державу як на певну властивість (характеристику) суспільства. За словами Л.А. Морозової, державність є складним комплексом елементів, структур, інститутів публічної влади, а також компонентів неполітичного характеру, які обумовлені самобутністю й специфікою соціально-економічних, політичних, моральних і духовних умов життєдіяльності конкретного народу або об'єднання народів на певному етапі розвитку суспільства. Вона являє собою якісну характеристику його елементів і інститутів, складає основний зміст й визначальну рису суспільства, має національно-духовну природу, оскільки відображає накопичені даним народом духовні й інші соціальні цінності [2, с. 10-11].

До компонентів державності зазвичай відносять наступні: 1) держава (центральна ланка, яка визначає характер всіх політичних відносин в суспільстві); 2) політична система; 3) економічний лад суспільства, де провідне місце належить відносинам власності; 4) соціальна й духовно-культурна організація суспільства (національні, релігійні відносини); 5) правова система; 6) інформаційна система; 7) людина як суб'єкт суспільного розвитку, носій найважливіших видів соціальних зв'язків та головної мети функціонування державності [3, с. 100]. Кожен із вказаних компонентів робить свій внесок у якісний стан суспільства, збої у функціонуванні одного з них негативно позначаються на дії інших.

Вважаємо, що необхідно виокремити також фінансову систему у якості одного з найважливіших компонентів державності. Вона закладає підвалини фінансово-економічної діяльності суб'єктів всіх форм власності, створює умови для динамічного розвитку ринкової економіки, дозволяє збалансувати гостро конкуруючі інтереси суб'єктів у різних сферах і сегментах ринку. Важливою рисою є її доволі складний, комплексний характер, оскільки вона, в свою чергу, містить у собі достатньо розвинені самостійні підсистеми: бюджетну, податкову,

податкову, банківську, платіжну, валютно-курсову, фінансового контролю, фондового ринку, ринку фінансових послуг тощо. Таким чином, фінансова система має досить потужний синергетичний потенціал.

А.Т. Ковальчук згадує про фінансову юрисдикцію як сукупність повноважень відповідних державних органів розв'язувати правові фінансові суперечки й вирішувати справи про фінансові правопорушення. На думку автора, для реального поживлення й посилення фінансово-правового регулювання необхідно, щоб через фінансово-правові повноваження компетентних суб'єктів, їхню фінансову юрисдикцію стало можливим: а) підтримувати правовий режим функціонування грошей як міри коштовності, засобу платежу й кредитного інструмента; б) відтворювати юридичні конструкції, за допомогою яких будуть ефективно здійснюватися грошово-кредитні й товарно-грошові відносини; в) дисциплінувати кругообіг вільно конвертованих валют і пов'язаний із цим рух фіктивно-спекулятивного капіталу; г) забезпечити фінансово-правовий контроль і фінансово-правове регулювання фондового ринку й похідних фінансових інструментів [4, с. 42].

Отже, на нашу думку, теоретично-правовий аналіз сучасних проблем фінансових відносин та пошук ефективних моделей подолання кризових явищ має відбуватися через призму категорії державності, шляхом встановлення належного місця фінансової системи в структурі вказаної категорії, розробки збалансованих підходів до її співвідношення з іншими компонентами державності з метою формування безпечного та комфортного соціально-економічного середовища.

Література

1. Чиркин, В. Е. Государствование как отрасль знания и учебная дисциплина [Текст] / В. Е. Чиркин // Государство и право. – 2008. – № 4. – С. 13–20.
2. Морозова, Л. А. Проблемы современной российской государственности [Текст] : учебное пособие / Л. А. Морозова. – М. : Юрид. лит., 1998. – 244 с.
3. Тодька, О. Ю. Народовластие в условиях глобализации [Текст] / О. Ю. Тодька. – Харьков : Право, 2005. – 336 с.
4. Ковальчук, А. Т. Финансовое право – “ревматизм” старой эпохи или комплексный регулятор публичных отношений? [Текст] / А. Т. Ковальчук // Государство и право. – 2010. – № 1. – С. 35–44.

СТАНОВЛЕННЯ ОСНОВ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА АНТИЧНИХ ДЕРЖАВ ПІВНІЧНОГО ПРИЧОРНОМОР'Я

Фінансові відносини супроводжують державу протягом усієї її історії, незалежно від етапу, типологічних та етнонаціональних особливостей. Безперечно, існували вони й в античних державах, що розташовувалися на території нинішньої Південної України – Ольвії, Херсонесу, Тіри, Боспору – наприкінці VII ст. до н.е. – у першій половині VI ст. н.е. Одним із перших тут відбувається становлення одного з основних інститутів фінансового права – бюджетного. В античних державах Північного Причорномор'я, як і в інших державах еллінської ойкумени, основним джерелом права, нормами якого регулювалися відносини у бюджетній сфері було звичаєве право. До нашого часу збереглися тексти деяких нормативно-правових актів, які регулювали відносини щодо наповнення бюджетів північнопричорноморських держав у перших століттях нашої ери.

Формального бюджету, який би ґрунтувався на попередньому розписі доходів та видатків, не існувало, хоча для деяких звичайних видатків постійно відраховувалися певні прибутки. Окрім того, народні збори також зазвичай створювали спеціальний фонд, з якого бралися кошти на публікацію прийнятих рішень, на почесні вінки тощо [1, с. 244]. Бюджетну систему, яка існувала в античних державах Північного Причорномор'я, можна охарактеризувати як дворівневу: загальнодержавний бюджет та бюджети окремих міст та поселень, інших адміністративно-територіальних одиниць, що входили до складу держав. Бюджети держав склалися з двох основних частин: прибуткової та видаткової. Прибутки скарбниці поділялися на звичайні (постійні) і надзвичайні (непостійні, одноразові).

Звичайні прибутки були частково прямими, частково непрямими. До прямих прибутків належали: літургії [2, с. 252-253]; надходження від державних маєтків; податки, що сплачували метеки та вільновідпущеники (метойкіон). У другій половині I тис. до н.е. херсонеська громадянська община, яка була верховним власником землі, отримувала, принаймні з частини населення, ренту-податок, ймовірно, зерном, що не лише привласнювалася її соціальною верхівкою, а й ішла на розвиток Херсонесу, зумовлюючи розквіт міста. Окрім названих, до звичайних прибутків можна віднести також мита за ввезення і вивіз товарів, ринкові оплати (за право торгівлі) та портові мита. До непрямих прибутків можна віднести судові мита, штрафи,

штрафи, грошові кошти, що надходили від конфіскації майна тощо [1, с. 249]. Надзвичайні прибутки склалися з добровільних внесків і пожертвувань громадян та чужинців; майнового податку, який стягувався у надзвичайних умовах з заможних громадян; воєнних трофеїв та контрибуцій.

Витрати держав також поділялися на звичайні та надзвичайні. До звичайних (постійних) належали: оплата нижчих урядовців (писарів, глашатаїв тощо); одноразові або регулярні виплати і допомоги громадянам, допомога сиротам полеглих воїнів (до досягнення повноліття); витрати на спорудження громадських будівель та оборонних споруд; витрати на карбування на кам'яних плитах постанов народних зборів та інших державних документів; нагороди окремим особам та цілим колегіям (вінки, статуї та ін.); витрати на культові урочистості, ігри

з нагоди свят тощо (щоправда, покриття останніх видатків значною мірою здавна покладалося на найзаможніших громадян через літургії); витрати на військові потреби; на громадські будівлі і споруди; оплата найманого війська (з часу його виникнення) тощо. Окрім того, північнопричорноморські поліси, які у другій половині V ст. до н.е. входили до складу Афінського морського союзу, сплачували союзний податок – форос. До нашого часу збереглися унікальні документальні свідчення афінської експансії на Боспорі – списки афінського форосу. У списку за 425/424 рр., окрім Німфею, значилися також Гермонасса, Патрей, Кімерій та інші міста Північного Причорномор'я [3, с. 238].

З листа римського імператора Марка Аврелія Коммода до “Ради та Народу херсонесців” (кін. II ст. н.е.) відомо про значні витрати херсонеської громади на утримання римського військового гарнізону [4, с. 44]. Е.І. Соломонік, яка дослідила документ, відзначала суттєве втручання до фінансових справ полісу. У цей час римляни послали спеціальних кураторів для здійснення контролю за фінансами міст [5, с. 46]. Цього не уникли й інші північнопричорноморські держави. Наприкінці II ст. до н.е. посилювався римський вплив в Ольвії, а Тіру було включено до складу провінції Мьозії [6, с. 47]. Певну специфіку мала бюджетна система Боспорського царства. Визначити її, надають можливість деякі лапідарні пам'ятки права та нарративні джерела.

Отже, вже у другій половині I тис. до н.е. – на початку I тис. н.е. можемо констатувати наявність в античних державах Північного Причорномор'я достатньо розвиненої, складної та розгалуженої бюджетної системи. Попри певну примітивність бюджетних відносин,

відносин, які регулювалися переважно нормами звичаєвого права, а в Боспорі – царськими розпорядженнями, рівень розвитку бюджетного права відповідав рівню розвитку античного суспільства і, незважаючи на певні особливості, правові засади регулювання бюджетних відносин північнопонтійських держав у своїй основі були подібними до основ їхнього регулювання в інших грецьких полісах, що існували у цей період.

Література

1. Бузолт, Г. Очерк государственных и правовых греческих древностей [Текст] / Г. Бузолт ; пер. с нем. – Харьков : Тип. А. Дарре, 1890. – 320 с.
2. Гавриленко, О. А. Правове регулювання стягнення податків та неподаткових платежів в античних державах Північного Причорномор'я Причорномор'я [Текст] / О. А. Гавриленко // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2003. – № 22. – С. 252–261.
3. Граков, Б. Н. Материалы по истории Скифии в греческих надписях Балканского полуострова и Малой Азии [Текст] / Б. Н. Граков // Вестник древней истории. – 1939. – № 3. – С. 231–312.
4. Соломоник, Э. И. Новые эпитафические памятники Херсонеса [Текст] / Э. И. Соломоник. – К. : Наукова думка, 1964. – 196 с.
5. Ранович, А. Б. Восточные провинции Римской империи в I–III вв. н.э. [Текст] / А. Б. Ранович. – М.; Л. : Изд-во АН СССР, 1949. – 264 с.
6. Фурманская, А. И. Античный город Тира [Текст] / А. И. Фурманская // Античный город. – М. : Изд-во АН СССР, 1963. – С. 40–50.

Б.Г. Головки – доц. кафедри теорії і історії права Інституту права, економіки та соціології Харківського національного університету внутрішніх справ

М.Х. БУНГЕ ПРО ОСНОВНІ НАПРЯМИ ТА ІДЕОЛОГІЮ ФІНАНСОВОЇ РЕФОРМИ В РОСІЙСЬКІЙ ІМПЕРІЇ В ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ СТ.

Микола Християнович Бунге народився у Києві в 1823 р., закінчив університет святого Володимира, з 1850 р. – професор університету, з 1881 р. – міністр фінансів Російської імперії. Головні напрями програми нового міністра зводилися до наступного: збалансувати доходи казни з видатками шляхом жорсткої економії, покращити податкову систему через справедливе оподаткування, встановити державну опіку над найбільш прибутковими галузями народного господарства, забезпечити розвиток кредиту, доступного всім верствам населення, а також покращити грошову систему, не допускаючи надмірних утисків торгівлі і промисловості.

У 1881 р., за ініціативи М.Х. Бунге, імператор видав наказ про скорочення асигнувань, не передбачених державним кошторисом, що дало можливість зекономити 30 млн. крб.; наступним кроком стало

скорочення, а з 1883 р. повна відміна подушного податку з селян. Водночас міністр залучив до оподаткування інші, більш заможні верстви населення, які раніше не сплачували податків. Так з'явилися 5 % податок на грошові капітали, підвищився земельний податок і податок на нерухомість у містах. На думку М.Х. Бунге, ці заходи готували підґрунтя для майбутнього впровадження прибуткового податку. Для більш досконалого контролю за названими заходами уряд запровадив інститут податкових інспекторів, які контролювали правильність розподілу прямих податків і вивчали спроможність населення сплачувати різні види податків.

Фінансові заходи щодо промисловості полягали у підвищенні ставок митного тарифу на чавун, залізо, сталь, устаткування. У 1884 р. відбулося підвищення мита на вугілля, при чому розрізнялось вугілля, що імпортувалось через західні кордони і через чорноморські порти. М.Х. Бунге вбачав у митних тарифах джерело надходжень, а також засіб зміцнення грошової одиниці. Майже щорічно збільшувалися мита експортно-імпортних операцій, а сам митний тариф, який стягувався золотом, став протекціоністським. Найважливішими кроками удосконалення кредитної системи стали заснування у 1882 р. Селянського Поземельного банку, який допомагав селянам при купівлі землі і Дворянського банку у 1885 р. – для видачі позик дворянам на пільгових умовах.

Діяльність у галузі удосконалення грошової системи була відносно стриманою. Центральним заходом став указ 1 січня 1881 р. про виплату державному банку боргу за тимчасово випущені кредитні білети з метою їх вилучення із обігу. При чому частина цього боргу сплачувалась грошима, а на залишок банкові віддавалась нереалізована рента. У 1883 р. Бунге звернувся до Державної ради із пропозицією про дозвіл угод на золото по курсу у взаємних виплатах між казною і приватними особами. За цим зверненням простежувалось прагнення уряду відновити металевий обіг. З 1884 р. М.Х. Бунге почав діяльність по накопиченню золота, зосередженого у державному банку – до 1 січня 1886 р. – зібрали 30 млн. крб., у 1886 р. – 74,7, у 1887 р. – 88,4 [5, с. 99]. Із діяльністю Бунге пов'язана також суттєва реформа у залізничній політиці. У 1882 р. засновано казенне управління на окремих залізницях, що дозволило залучити державні кошти для побудови нових шляхів.

Цікавими є і власно теоретико-економічні погляди М.Х. Бунге. Головним фактором економічного життя він вважав конкуренцію. Основним регулятором економічних відносин – попит і пропозицію, якими пояснював усі економічні явища. Зло в економічних відноси-

відносинах, на його думку, полягало у незбалансованій конкуренції, коли змагаються нерівноправні сторони – великі монополії зі значним капіталом і роздрібнені підприємства, які позбавлені будь-якої державної підтримки. При цьому втручання держави він припускав лише у виняткових випадках і у незначних, дозованих розмірах. Так, М.Х. Бунге доводив, що виправданим є державний вплив на торгівельну політику або вчинення дій, спрямованих на покращення матеріального і соціального положення фабричних працівників. Більш того, він вважав доречним надання права робітникам брати участь в обговоренні розмірів заробітної платні і укласти з цього приводу відповідні угоди з власниками. В той же час, ставився негативно до тред-юніоністського руху і розцінював його як крок назад у порівнянні з середньовічними цехами. М.Х. Бунге не припускав жодних обмежень права приватної власності і розцінював його як одне із природних прав людини. Господарська свобода повинна забезпечувати цивілізаційний розвиток людства і слугувати обов'язковим фактором прогресу. Капіталістичне виробництво, панування конкуренції дають людині надію на краще майбутнє і роблять її вільною.

Отже, діяльність нашого співвітчизника М.Х. Бунге на найвідповідальнішій посаді міністра фінансів Російської імперії була дуже продуктивною і заклала значні можливості для економічного зростання держави, а економічні та історико-правові погляди М.Х.Бунге характеризують його як одного з прогресивних і освічених державних діячів свого часу.

*Б.М. Дронів – аспірант докторантури та ад'юнктури
Харківського національного університету внутрішніх справ*

ФІНАНСОВЕ ПРАВО В КОНТЕКСТІ ПОДІЛУ ПРАВА НА ПРИВАТНЕ ТА ПУБЛІЧНЕ

Концепція поділу права на приватне та публічне є загальнови-знаною та традиційною для юридичної науки у країнах романо-германського типу. Даний поділ характеризує право як зі сторони його логічної побудови, так і з боку історичного розвитку. Протягом століть сформувалися уявлення про галузі, притаманні кожній з вказаних підсистем права, про домінуючі методи правового регулювання. Разом з тим, сучасний розвиток правової матерії демонструє тенденцію до взаємного впливу різних галузей права, взаємопроникнення публічно-правового та приватноправового інструментарію. Це робить актуальним дослідження конкретних проявів вказаних процесів у різ-

проявів вказаних процесів у різних сферах соціальної життєдіяльності, зокрема – у царині фінансового права.

Фінансове право, подібно до інших галузей, являє собою сукупність взаємозалежних правових норм, що закріплюють і регулюють особливе коло суспільних відносин. Специфіка відносин, регульованих нормами фінансового права, полягає в тому, що вони складаються в особливій сфері життя суспільства – фінансовій діяльності держави й місцевого самоврядування. Можна виділити основні відмітні ознаки відносин, що складають предмет фінансово-правового регулювання. Ці відносини: а) мають майновий характер або пов'язані чи обумовлені майновим характером; б) спрямовані на утворення, розподіл і використання державних і муніципальних фінансових ресурсів; в) здійснюються при обов'язковій участі держави або муніципального утворення в особі компетентних органів [1, с. 44-45].

Традиційно фінансове право відносять до публічної підсистеми права, оскільки її прерогативою вважають захист державних фінансів. Так, Н.І. Хімичева відмічає “близьку спорідненість” фінансового права з адміністративним правом, адже вони використовують у якості спільного методу правового регулювання метод владних приписів [2, с. 49]. А.И. Худяков характерною ознакою фінансового права вважає нерівність суб'єктів фінансових правовідносин, наділяючи такого суб'єкта, як держава або державний орган, більшим обсягом прав порівняно зі своїм контрагентом [3, с. 3]. Разом з тим, є й такі автори (наприклад – С.В. Запольський), які підкреслюють, що ускладнення й збагачення економічних і політичних відносин приводять до появи галузей, які не піддаються класифікації за критерієм “публічне” або “приватне”. Серед таких галузей виділяється й фінансове право [4, с. 15].

Досить виваженою є позиція А.Т. Ковальчука, котрий обґрунтовує необхідність в умовах ринкових відносин розширення предмета регулятивного впливу фінансового права. Ринкові умови об'єктивно породжують і відтворюють свого роду нейтральне поле, у рамках якого діє певний “коридор свободи”, де діяти в режимі виключно категоричних вказівок практично недоцільно й навіть шкідливо. Адже приватний, та й корпоративний, капітал функціонує зі своїми правилами й озивається на загальнодержавні потреби лише за умови “рівності сторін”, тобто або при можливості одержання прибутку чи економічної вигоди, або ж при реальній перспективі діяти, не втрачаючи волі підприємництва й господарської заповзятливості. У ринкових фінансових проєктах, у яких бере участь приватний капітал,

приватний капітал, держава – це діловий партнер і не більше того [5, с. 40].

Погоджуємося також з автором у тому, що навряд чи виправдано додавати “фінансове право третьою галуззю права до двох – публічного права як права суверенітету й приватного права як права свободи” [6, с. 6]. Скоріше, мова повинна йти про комплексний характер фінансового права. Вказана комплексність породжується двома чинниками. По-перше, фінансове право акумулює у собі фундаментальні економічні напрями: кредитно-грошову та валютно-курсову політику, національну платіжну систему тощо. Як зазначає П. Нобель у дослідженні “Швейцарське фінансове право і міжнародні стандарти”, фінансове право в ринкових системах здобуває домінуючого значення саме завдяки комплексному регулюванню базових сегментів фінансової системи [7, с. 12]. По-друге, метод правового регулювання фінансового права також набуває рис комплексності, він характеризується поєднанням імперативного та диспозитивного методів у інтересах як загальносоціальних, так і приватних.

Отже, фінансове право в сучасних історичних умовах є прикладом взаємного впливу публічного та приватного права як визначальних підсистем права романо-германського типу.

Література

1. Крохина, Ю. А. Финансовое право России [Текст] : учебник для вузов / Ю.А. Крохина. – М. : Норма, 2004. – 704 с.
2. Химичева, Н. И. Финансовое право [Текст] : учебник / Н. И. Химичева. – М. : Норма, 2005. – 464 с.
3. Худяков, А. И. Дискуссионные вопросы предмета финансового права [Текст] / А.И. Худяков // Финансовое право. – 2009. – № 3. – С. 2–8.
4. Запольский, С. В. Дискуссионные вопросы теории финансового права [Текст] / С. В. Запольский. – М. : Эксмо, 2008. – 160 с.
5. Ковальчук, А. Т. Финансовое право – “ревматизм” старой эпохи или комплексный регулятор публичных отношений? [Текст] / А. Т. Ковальчук // Государство и право. – 2010. – № 1. – С. 35–44.
6. Казанцев, Н. М. Принцип юрисдикции в развитии догматики финансового права [Текст] / Н. М. Казанцев // Журнал российского права. – 2009. – № 5. – С. 3–14.
7. Нобель, П. Швейцарское финансовое право и международные стандарты [Текст] / П. Нобель ; пер. с англ. – М. : Волтерс Клувер, 2007. – 1152 с.

Б.В. Змерзлый – д-р ист. наук., доц. кафедры общетеоретических правовых дисциплин Крымского экономического института Киевского национального экономического университета им. В. Гетьмана, Симферополь

СТАНОВЛЕНИЕ МЕСТНЫХ ТАМОЖЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В ТАВРИЧЕСКОЙ ГУБЕРНИИ (КОНЕЦ XVIII – XIX ВВ.)

Роль таможенной системы любого государства для развития и регулирования финансовых и товаропотоков, наполнения бюджета, наблюдения и контроля на границах очевидна, и потому не требует излишних доказательств и объяснений. В ходе развития Российского государства конец XVIII в. был насыщен значительными территориальными приращениями, в том числе произошедшими и на юге Украины.

Обустроивая новую жизнь и насаждая унитарное имперское государственное устройство на землях бывшего Крымского ханства, одной из важнейших проблем, стоящих перед государством, было создание действенной таможенной системы, способной быстро и качественно выполнять свои функции с специфичным морском регионе. Учитывая, что узкие рамки настоящего исследования не позволяют изучить все составляющие этого процесса и осветить деятельность всего комплекса таможенных учреждений, предлагается рассмотреть деятельность лишь Севастопольской, Керченской и Феодосийской таможен.

Еще 22 февраля был издан высочайший указ о применении специального статуса в городах Херсоне, Севастополе и Феодосии для содействия развитию торговли. Основным его положением было объявление свободной торговли.

По указу 1783 г. начинается строительство города Севастополя. Уже через год, в городе занимались формированием таможи цолнер – Иван Якубовский, контролер – Христофоров, пакгаузный инспектор – Лемешев, кассир Алексеянов и вагенстемпельмейстер Матвей Баон. В тоже время нам известно, что в Таврической области Советником по таможенным делам был К.И. Мавроени, секретарем Я. Белуха, переводчиком Г. Попович.

Кадры таможи комплектовались в основном из числа дворян, обязательным было и наличие высшего или среднеспециального образования.

В тоже время, специфика Севастополя как базы Черноморского флота, накладывала своеобразный отпечаток и на работу его Таможни. Указ от 23 февраля 1804 г. гласил “Назначить в Севастополе быть главному военному порту находящуюся там портовую таможню

портовую таможенную снять". В связи с этим, в 1808 г. была учреждена таможенная застава в Балаклаве. В 1820 г. Севастополь вновь был открыт для приема купеческих судов из портов Черного и Азовского морей с российскими и иностранными товарами, оплаченными пошлиной в других городах. После этого в городе учредили таможенный надзор [1, с. 514]. Причиной тому была необходимость обеспечения флота и города нужными товарами по приемлемым ценам и в должном количестве, а учитывая отсутствие на тот момент железной дороги, сделать это без использования морской торговли не удавалось.

По разным источникам, Севастополь считают международным портом, как с 1875 по 1904 гг., так и с 1863 по 1905 гг. В то же время, датой открытия Севастопольского коммерческого порта после Крымской войны, согласно соответствующему указу, принято считать 1875 г. Однако, если говорить о его таможне, то в этом вопросе изменения произошли еще раньше. 19 марта 1860 г., указом Сената в Севастополе было решено создать таможенную заставу, вместо таможенного надзора [2, с. 2]. Таким образом, 5 ноября 1865 г. в Севастополе была открыта таможня первого класса, а в 1876 г. для нее построили специальное здание на западном берегу Южной бухты [3, с. 95-96].

В 1866 г. было учреждено Севастопольское карантинное агентство, работа которого началась в январе 1867 г. [1, с. 12]. В том же году был упразднен военный порт, а еще раньше военный карантин [4, с. 294]. И таможня, и карантинное агентство были подчинены Феодосийским округам.

В последней четверти XIX в. в период функционирования коммерческого порта в Южной бухте работа таможни активизировалась. В 1886 г. таможенный сбор с товаров, вывезенных из Севастопольского порта, превысил 1 млн. руб., в то время как в 1875 г. он составил лишь 16 тыс. руб. Управляющими Севастопольской таможней в 1890-е годы были Н.Н.Броневский и К.Г. Рогуля.

К 1905 г. уменьшились торговые поставки через севастопольскую таможню, в незначительных объемах заграничный товарооборот через нее продолжался вплоть до 1914 г. [5, с. 22-23]. Очевидно это было связано с восстановлением Севастополя как базы Черноморского флота. С началом Первой Мировой войны международная торговля, а вместе с ней и деятельность таможен замерли.

Одно из важнейших мест в торговых отношениях, которые проводила Российская империя на юге Украины по праву принадлежит Ке-

принадлежит Керчи. Как известно, согласно Кучук-Кайнарджискому мирному договору от 1774 г., Керчь и прилегающие к ней территории отошли к России. Позже там была образована особая административно-территориальная единица – Керченское градоначальство. С учреждением в первой четверти XIX в. портов в Одессе, Таганроге и Феодосии, развитию Керчи, как торгового города, был нанесен серьезный удар. В связи с этим ее карантинная и таможенная заставы вошли в таможенный округ Феодосийского градоначальства, а затем и вовсе были упразднены, а выгрузка товаров в Керчи запрещена [6, л. 17].

В начале XIX в. Керчь была относительно небольшим поселком, однако создание в ней в 1821 г. “Полного карантина” стимулировало развитие города. Ведь это означало, что все суда направлявшиеся из Черного моря в Азовское, и далее, обязаны были проходить в Керчи карантин. Кроме карантина, в городе восстанавливается таможня, открывается морской порт и т.д.

В 1826 г. из Еникале в Керчь переводятся административные учреждения, 19 марта 1841 г. вышел указ о переводе Феодосийского Коммерческого Суда в Керчь [7, л. 403]. Еще в 1828 г. заканчивается строительство нового адмиралтейства, а карантин с городом был соединен шоссе, вдоль которого возникает слободка карантинных служителей на Безымянном мысу. В начале 1860-х гг. таможня перемещается на Босфорскую набережную, где для нее строят эффектное здание. Перед таможней и к югу от нее, вдоль набережной, строятся причалы пароходных компаний. С открытием в 1900 г. движения по керченской железной дороге активизировало работу порта и, вместе с ним, керченской таможни. Таким образом, таможня в Керчи выполняла важнейшую функцию контроля за иностранным судоходством в керченском проливе, в связи с чем ее роль для развития юга Украины уникальна.

Другой город, в котором размещались таможенные учреждения в Таврической губернии, была Феодосия. И хотя этот древний город долгое время имел важное торговое значение, последствия русско-турецкий войн, в ходе присоединения Крыма, были для нее катастрофическими. В городе практически не осталось целых зданий, а население существенно уменьшилось. Для восстановления торговли и прибрежных городов, в 1798 г. устанавливался режим порто-франко, что предусматривало беспошлинную торговлю и поселение в городе иностранноподданных. Портовые таможни и заставы упразднялись, учреждались лишь Перекопская и Геническая заставы на выезде из Крыма. Однако порто-франко себя не оправдало и было вскоре отме-

не оправдало и было вскоре отменено. Таким образом, возникла необходимость воссоздания таможни в Феодосии. К тому же, ее роль, как одного из важнейших портов Крыма быстро восстанавливалась, к причалам города подходило множество иностранных судов.

10 октября 1821 г. указом “О подчинении Одесского, Таганрогского и Феодосийского градоначальников Херсонскому Военному Губернатору” “Для общей связи в делах торговли и карантинных предосторожностей и для единообразного и удобнейшего надзора за действиями оных в портах наших Черного и Азовского морей...” эти градоначальники были подчинены Херсонскому военному губернатору “на том точно основании, на каком подчиняется ему Керчь-Еникальский градоначальник”. Еще одной причиной, тормозящей развитию Феодосии как портового и торгового города, было то, что вплоть до 1848 г. иностранным судам запрещалось останавливаться в Феодосии для прохождения карантина. Они отправлялись в Керчь, где и загружались хлебом.

А в 1819 г. было принято решение об открытии коммерческого суда в Феодосии, на тех же основаниях, что и в Одессе. Его первым председателем был И. Львов [8, л. 18]. Несколько расширил объем работы местной таможни сенатский указ от 1 ноября 1838 г. “Об учреждении в г. Феодосии ярмарки”. Прошение об этом подал граф М.С. Воронцов, по просьбе купцов города министру внутренних дел. Дело было решено довольно быстро, ярмарка учреждалась ежегодной, продолжительностью 10 дней с 21 мая [9, с. 282-283].

В 1840 г. прибыло в Феодосию 41 судно, в 1841 г., 38 [10, с. 300]. Из них прибыло из-за границы под русскими флагами в Феодосию 12, под иностранными флагами 26 [10, с. 301]. Этими кораблями было привезено товаров в Феодосию в 1840 г. на сумму 248 896 руб., в 1841 г. на 128167 руб. Таким образом, объем проделанной работы феодосийскими таможенниками был значительным, но уже намного ниже, чем например керченскими. В Феодосию больше всего ввозили бумажные изделия, так в 1841 г. их было ввезено в этот город на сумму 100 531 руб. (по этому показателю на уступала только Одессе) [10, с. 302].

Однако постепенно, Феодосийский порт и таможня при нем все более становились второстепенными, по сравнению с Керчь. Ликвидация градоначальства в этом города, а затем и перевод в Керчь коммерческого суда были лишь последствиями упадка торгового значения этого города, хотя таможня в городе существовала и дальше, вплоть до начала Первой Мировой войны.

Таким образом, можно сделать вывод, что создание на территории Таврической губернии таможенных учреждений различных классов и их дальнейшая деятельность сыграли важную роль в развитии не только Крыма, юга Украины, но и всей Российской империи, обеспечивая необходимую защиту интересов государства, стимулируя развитие торговли, промышленности, рост городов. Опыт, накопленный за столетия деятельности таможенных органов необходимо критически изучать и, возможно, творчески применять в современных социально-экономических и политических условиях.

Литература

1. Севастополь : взгляд в прошлое [Текст] : сборник научных статей сотрудников Государственного архива г. Севастополя / сост. В. В. Крестьянников. – Севастополь : ЧП Арефьев, 2006. – 356 с.
2. Исторический обзор возникновения и развития Севастопольского порта и отчет о деятельности его за период с 1 октября 1922 – 1 октября 1923 гг. [Текст] / Библиотека им. Ленина. – 137 с.
3. Городской государственный архив [Текст] : путеводитель. – Симферополь, 1961 г. – 96 с.
4. История Севастополя в лицах : военные и гражданские руководители города и флотов. К 225-й годовщине со дня основания города [Текст] / [И. И. Куликов, В. П. Кот, В. В. Крестьянников, С. И. Кулик, А. А. Скрипниченко, К. М. Терещук, А. А. Фесенко]. – Севастополь : Арт-политика, 2008. – 496.
5. Пилигримы Крыма [Текст] : сборник научных статей и материалов. – Симферополь : Крымский Архив, 2003. – Вып. 217. – 56 с.
6. Государственный Архив Автономной Республик Крым. – Ф. 359. – Оп. 1. – Д. 560. – 24 л.
7. Одесский государственный областной архив. – Ф.1 : Управление Новороссийского и Бессарабского генерал-губернатора. – Оп. 195. – Д. 38 : Представление об открытии суда в Керчи.
8. Одесский государственный областной архив. – Ф.1 : Управление Новороссийского и Бессарабского генерал-губернатора. – Оп. 195. – Д. 26.
9. Полное собрание законов Российской империи [Текст]. – Т. 13 : Отделение 1-е. 1838 г. – СПб., 1839. – 1067 с.
10. Новороссийский календарь на 1843 год, издаваемый от Ришельевского лица [Текст]. – Одесса : Городская типография. – 1842. – 60 с.

В.Є. Кириченко – канд. юрид. наук, доц. кафедри теорії та історії держави і права Харківського національного університету внутрішніх справ

ВІДНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ДОВГОСТРОКОВОГО КРЕДИТУ В РОСІЙСЬКІЙ ІМПЕРІЇ В УМОВАХ ПОРЕФОРМЕННОЇ КРИЗИ

Отримати довгостроковий кредит під середньозважену відсоткову ставку на рівні 5-7 % річних нездійсненна мрія кожного аграрія в

аграрія в нашій країні. Про те як цього досягти міркують десятки вчених та написано сотні дискусійних статей. Вихід з цієї ситуації достатньо простий – потрібна лише воля державної влади здійснити аграрну реформу та збудувати нормальну кредитну систему, яка була би підкріплена відповідним юридичним механізмом. На жаль нам цього сьогодні бракує, держава, що є самим великим учасником як на аграрному, так і на кредитному ринку, не змогла сформувати ефективної політики з цих питань. Зокрема це стосується одного з головних механізмів, який включає сільське господарство в єдину народногосподарську економіку, а саме – іпотечного кредиту.

Проте в нашій історії існували часи, коли селянин міг отримати довгострокову позику на умовах 5-7 % річних, отже накопичений досвід може статися нам у пригоді, бо сьогодні, показник питомої ваги іпотечного портфеля в національному внутрішньому валовому продукті, оприлюднений експертами Української національної іпотечної асоціації, становить менше 1 %, у той час як середній показник в об'єднаному ВВП Європейського Союзу – 40 %.

Таке співвідношення вкрай незадовільне, бо саме іпотечне фінансування є основою будь-якої фінансової системи в світі і саме цей різновид кредитування є визначальним для аграрного сектора економіки. Причиною такого стану речей, на наш погляд, є відсутність у державі ключового елемента іпотечного ринку – Державного земельного (іпотечного) банку, до речі, передбаченого чинним законодавством України [1, розд. IX, п. 4.2]. Як і щодо продажу землі сільськогосподарського призначення, підходи до моделювання цієї кредитної установи у різних політичних сил відрізняються. Вже зараз є, щонайменше, три законопроекти створення головного іпотечного банку країни. З огляду на перманентну політичну кризу в державі, навряд чи існують підстави сподіватися на досягнення консенсусу в цьому важливому для суспільства питанні.

Проте в умовах фінансово-економічної кризи зростає кількість фахівців і політиків, які починають розглядати державу як основне джерело антикризових заходів та очікувати від уряду ефективних дій щодо виведення країни із занепаду та стагнації. У фінансовій сфері питання державного рефінансування банківських установ та перехід цих важливих кредитних інституцій економіки під корпоративний контроль держави з подальшими заходами щодо відновлення їх платоспроможності є предметом активного обговорення у суспільстві на всіх його рівнях.

Циклічна природа кризових явищ кінець кінцем передбачає пожевлення у фінансовому секторі та поступове подолання економічного

економічного застою. Проте позитивні зміни не означають, що держава зробила все можливе і може усунутись від подальшого докладання зусиль. Навпаки, ця фаза економічного розвитку потребує не менш пильної уваги з боку держави, що підтверджується багатим історичним досвідом, напрацьованим урядом Російської імперії в умовах посткризового стану стосовно установ поземельного кредиту. Слід також враховувати і те, що пореформені десятиріччя характеризувались бурхливим зростанням капіталістичних відносин у Російській імперії і тому вимагали підвищеної активності державних органів саме у питання управління економікою [2, с. 391].

У Російській імперії влаштування земельного кредиту, як для помісного дворянства, так і для сільського населення було визнане необхідним ще під час підготовки до реформування земельних відносин. Досвід перших років правозастосовної практики положень 19 лютого 1861 р. тільки підтвердив ці переконання. На той час, Захід уже був остаточно переконаний, що без кредиту і його головного знаряддя – банків – немислима сільська промисловість і торгівля [3, с. 111]. Саме в цей час Б. Гільдебранд формулює означення “кредитного господарства” і визначає його як найпрогресивнішу форму економічного життя, що дозволяє кожному “чесному і здібному робітникові” стати підприємцем і забезпечити “взаємний обмін витворами людської праці, заснований на особистому спілкуванні, на чесному слові, на довірі, на моральних якостях” [4, с. 230-231].

Підстав для здешевлення землі у європейській частині імперії не було; за влучним висловлюванням О.В. Яковлева, земля отримала статус цінного паперу, що має значний попит і тому постійно зростає в ціні [5]. Історія повторюється, і саме таке становище спостерігається сьогодні в Україні. До цього слід додати, що як тепер, так і тоді емісія цих “цінних паперів” була досить обмежена, а попит мав стійку тенденцію до зростання. Таким чином, майже всі визнали необхідність допомогти селянам, долучивши їх до фінансових ресурсів на сприятливих умовах: преса, земські сходи, різноманітні комісії, провідні науковці. Залишалось докласти лише необхідних організаційно-правових зусиль.

За реформою 1861 р. помісне дворянство зберегло у своїй власності більшу частину землі. Проте її подальше використання як засобу виробництва потребувало докорінної перебудови поміщицьких господарств за капіталістичними економічними законами. Перебудови, яка вимагала значних фінансових інвестицій. Банківську систему, що обслуговувала феодально-кріпосницьке господарство, було скасовано

господарство, було скасовано ще напередодні реформ як неефективну та вже не потрібну через відсутність кріпосних, що були заставою по отриманих кредитах. В указі Сенату Олександр II, зокрема, зазначав: “Устрій Наших головних державних банкових установлень, які засновано ще у минулому столітті, не відповідає більше сучасним обставинам і потребує докорінної перебудови” [6; 7].

Оскільки дореформені іпотечні установи стали непосильним тягарем для фінансової системи імперії, влада у своїй правотворчості концептуально виходила з того, що кредитні ініціативи мають належати приватному капіталу, а не державі. Найбільш привабливими та такими, що відповідають інтересам землевласників, з точки зору уряду, за організаційною формою було визнано банки земського типу, тобто кредитні товариства, влаштовані на засадах кругової поруки самих позичальників. Не виключалася й акціонерна форма організації іпотечних установ, проте їхня комерційна спрямованість викликала в урядовців певні побоювання.

Кризовий стан державних фінансів обумовлював негативне ставлення владних кіл до участі казенних грошей у довгостроковому іпотечному кредитуванні, незважаючи на те, що його потребувало помісне дворянство. Майже два десятиріччя по реформі для розвитку цієї сфери не було вжито жодних державних заходів; поміщики теж не виявили підприємницької ініціативи, зокрема, і через нестачу коштів. Виняток становила Херсонщина: у травні 1864 р. було засновано кредитне товариство, що отримало назву “Земський банк Херсонської губернії” [8]. А у червні 1866 р. вже загальноімперська ініціатива знайшла свою реалізацію шляхом утворення Товариства взаємного поземельного кредиту, яке мало право кредитувати землевласників по всій території Російської імперії, у тому числі і в українських губерніях [9].

За перше пореформене десятиріччя було декілька спроб заснування іпотечних банків у формі акціонерних товариств, однак жодна з них не мала успішного завершення [10-13]. Проте всім було зрозуміло, що відкритих у 60-ті роки іпотечних установ недостатньо для задоволення нагальних потреб у фінансових ресурсах і їхню діяльність треба розглядати скоріше як урядовий експеримент. Разом Земський банк Херсонської губернії та Товариство взаємного поземельного кредиту до 1871 р. видали 54,3 млн. руб. [14, с. 40]. Усе це формувало неабиякий попит на іпотечні кредити та підвищувало комерційну привабливість для підприємців заробити на наданні таких фінансових послуг, а відтак зростала зацікавленість до акціонерної форми організації банківської справи [15, с. 85].

Ще від початку XIX ст. уряд і Державна Рада усвідомлювали важливість та користь від акціонерного підприємництва, як "...засобу, який породжує рух народних капіталів і надає їм більш менш вигідне спрямування... як джерела розумних покращень у державі, що відбуваються без будь-якого пожертвування з боку казни..." [15, с. 36]. Однак зростання чисельності акціонерних товариств і недостатня відносно загальна нормативна урегульованість їх існування могла призвести до неприємних наслідків, які спіткали європейські країни і отримали назви "акціонерна хапаніна", "грюндерство", "мільні бульбашки", "тюльпанізм" тощо. Ситуація вимагала втручання держави та коригування нормативної бази.

Перша заява про заснування акціонерного земельного банку надійшла до Міністерства фінансів наприкінці 1870 р. від харківських землевласників та купецтва. Ініціаторами справи були купець першої гільдії О.К. Алчевський та проф. І.В. Вернадський, які за зразком статуту Земського банку Херсонської губернії (з якого були запозичені норми, що регулювали іпотечні операції), а також статутів комерційних акціонерних банків (із яких до цієї компіляції увійшли норми щодо основного капіталу, прав акціонерів, принципів управління установою) розробили статут Харківського земельного банку [16, арк. 1], що отримав Височайше затвердження 4 травня 1871 р. [17].

Проект статуту Полтавського земельного банку надійшов до Міністерства фінансів майже через рік після затвердження харківського і отримав згоду царя 8 квітня 1872 р. [18].

Справа зрушила з місця саме в українських губерніях, проте ставлення уряду до іпотечних акціонерних банків залишалося сторожким, на відміну від сприйняття кредитних товариств землевласників. Департамент економії Державної Ради, даючи згоду на заснування Харківського земельного банку, відзначав, що дає її лише "як дослід". Проте саме Міністерство фінансів було змушене констатувати, що "у публіки виявилось вельми велике прагнення до засновництва акціонерних земельних банків" [19, с. 47].

Унормування засновницької лихоманки відбулося Височайшим затвердженням 31 травня 1872 р. думки Державної Ради щодо тимчасового порядку заснування приватних кредитних установлень [20], який уповноважив міністра фінансів затверджувати статuti цих банків за умови, що вони будуть змістовно відповідати статутам, які вже затвердив цар і які визнані взірцевими. Для поземельних банків зразковими визнавалися статuti Харківського, Тульського [21] та Полтавського банків. Протягом року міністр затвердив вісім статутів акціоне-

затвердив вісім статутів акціонерних земельних банків [22], серед яких дві кредитні установи було засновано в українських губерніях – Київський та Бессарабсько-Таврійський банки.

Окрім затверджених статутів, до міністерства надійшли проекти ще 14 статутів, із яких 12 були статутами акціонерних банків і лише 2 – взаємних товариств. Усі вони, з різних причин, не отримали згоди міністра фінансів. Переважно це пов'язують, по-перше, з тим, що такий грюндерський бум призвів до ускладнень у реалізації закладних листів і пропозиція значно перевищувала попит. По-друге, в урядових колах у 1877 р. остаточно взяла гору думка щодо негативного ставлення до відкриття нових кредитних установ [15, с. 118-119]. Почасти це пояснюють економічною кризою 1873 р. та банківською кризою 1875 р.

Головним засобом контролю з боку держави, який встановлював закон, було відстеження змісту установчих документів банку, а точніше, повноваження міністра фінансів своєю владою затверджувати статут кредитної установи, а також узгоджувати зміни та доповнення до статуту [20, п. 3-4]. Проте такою формою формально-бюрократичного контролю уряд не обмежився. Справа у тому, що перші ж місяці операційної діяльності банків спричинили активну боротьбу за клієнта, жорстке конкурентне протистояння призводило до зловживань та надання економічно необґрунтованих позик. До честі банкірів, вони ще раніше за урядовців оцінили небезпеку такої фінансової стратегії і вирішили досягти компромісу в цьому питанні. Вже у жовтні 1873 р. правліннями банків було подано до уряду клопотання щодо проведення з'їзду своїх представників. Клопотання задовольнили, але за умови того, що участь у зібранні візьмуть представники всіх іпотечних кредитних установ, а не тільки акціонерних банків, і проходити з'їзд буде під головуванням, яке визначить уряд [23, с. 1-2]. Прецедент було встановлено: надалі на кожний з'їзд треба було отримувати окремий дозвіл, погоджувати програму з урядом – і все це за умови обов'язкової участі в зібранні усіх іпотечних установ [23, с. 132].

Улаштування в Російській імперії довгострокового іпотечного поземельного кредиту стало справою приватної ініціативи. Серед численних організаційно-правових форм, у яких за чинним на той час законодавством могла існувати кредитна діяльність, практика обрала акціонерні товариства. Такий організаційний підхід давав можливість досягти двох цілей – наситити ринок доступним кредитом та отримати прибуток від надання таких послуг. Принципи акціонерної політики, яка базувалася на дозвільній системі засновництва та приматі сепаратного акціонерного законодавства над загально-правовими нормами,

нормами, дозволив державі впровадити дієвий контроль над корпоративним середовищем та ринком цінних паперів, що, у свою чергу, надало можливість уникнути хаотичності та некерованості в емісійних процесах і не допустити потрясінь, яких зазнали провідні європейські держави у 70-ті роки XIX ст., акціонерне законодавство яких будувалося на явочному принципі заснування акціонерних компаній та відсутності обмежень для приватних осіб.

Література

1. Земельний кодекс України [Текст] : від 25.10.2001 № 2768-III // Відомості Верховної Ради. – 2002. – № 3–4.
2. Головка, О. М. Фінансова адміністрація Російської імперії в Україні (кінець XVIII – початок XX ст.): історико-правове дослідження [Текст] : [монографія.] / О. М. Головка. – Х. : СІМ, 2005. – 448 с.
3. Курсель-Сенел, Жан Густав. Банки, их устройство, операции и управление [Текст] / Жан Густав Курсель-Сенел ; [пер. с 3-го издания под ред. и с предисл. и доп., относящимся к России, В. П. Безобразов]. – СПб. : Тип. В. Безобразова и комп., 1862. – 768 с.
4. Гильдебрандт, Б. Политическая экономия настоящего и будущего [Текст] / Б. Гильдебрандт ; перевод М. Щепкина. – СПб. : типография В. Безобразова и комп., 1860. – 280 с.
5. Васильчиков, А. И. Мелкий земельный кредит в России [Текст] / А. И. Васильчиков, А. В. Яковлев. – СПб. : тип. А. М. Котомина, 1876. – 112 с.
6. Указ Правительствующему Сенату и Высочайше утвержденное Положение о государственных пятипроцентных банковых билетах и о вкладах в государственных банковых установлениях [Текст] // ПСЗ. – II. – Т. XXXIV. – 1859. – № 34852.
7. Указ Правительствующему Сенату “О прекращении приема вкладов в Заемном банке, Сохранных Казнах и Приказах Общественного Презрения, и о продолжении такового в Коммерческом Банке по 1 июля 1860 года” [Текст] // ПСЗ. – II. – Т. XXXIV. – 1859. – № 35287.
8. Высочайше утвержденный Устав Земского Банка Херсонской губернии [Текст] // ПСЗ. – II. – Т. XXXIX. – 1864. – № 40898.
9. Высочайше утвержденный Устав Общества взаимного поземельного кредита [Текст] // ПСЗ. – II. – Т. XLI. – 1866. – № 43361.
10. Высочайше утвержденный Устав Товарищества Поземельного Банка [Текст] // ПСЗ. – II. – Т. XL. – 1865. – № 41928.
11. Повторно, Высочайше утвержденный Устав Товарищества Поземельного Банка [Текст] // ПСЗ. – II. – Т. XLI. – 1866. – № 43268.
12. Высочайше утвержденный Устав Общества Поземельного Кредита [Текст] // ПСЗ. – II. – Т. XL. – 1865. – № 42280.
13. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета “О некоторых изменениях в Устав Общества Поземельного Кредита” [Текст] // ПСЗ. – II. – Т. XLI. – 1866. – № 43103.
14. Статистический сборник сведений по земельному кредиту в России [Текст]. – Т. III. – СПб., 1893. – 325 с.

15. Шепелёв, Л. Е. Акционерные компании в России [Текст] / Л. Е. Шепелёв. – Л. : Наука, Лен. отд., 1973. – 348 с.
16. ДАХО. – Ф. 71. – Оп. 1. – Спр. 27.
17. Высочайше утвержденный Устав Харьковского земельного Банка [Текст] // ПСЗ. – II. – Т. XLVI. – 1871. – № 49556.
18. Высочайше утвержденный Устав Полтавского земельного Банка [Текст] // ПСЗ. – II. – Т. XLVII. – 1872. – № 50708.
19. Райский, Ю. Л. Акционерные земельные банки в России во второй половине XIX – начале XX века [Текст] : дис. ... доктора ист. наук: 07.00.02 / Ю. Л. Райский ; Курский государственный педагогический институт. – Курск, 1998. – 567 с.
20. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета “Об учреждении частных кредитных установлений” [Текст] // ПСЗ. – II. – Т. XLVII. – 1872. – № 50913.
21. Высочайше утвержденный Устав Тульского земельного Банка [Текст] // ПСЗ. – II. – Т. XLVII. – 1872. – № 50707.
22. Высочайше утвержденный Устав Киевского земельного Банка [Текст] // ПСЗ. – II. – Отд. 2-ое. – Т. XLVII. – 1872. – № 51062., Самарского (№ 51063), Нижегородского (№ 51064), Московского (№ 51061), Виленского (№ 51227), Ярославско-Костромского (№ 51229), Бессарабско-Таврийского (№ 51294), Саратовско-Симбирского, Донского (№ 51328).
23. Съезды и Комитет съездов представителей учреждений русского земельного кредита: Краткий обзор их деятельности за истекшие 1872–1913 г.г. [Текст]. – СПб., 1914. – 185 с.

*А.Ф. Коваль – канд. юрид. наук, доц. кафедри історії держави,
права та політико-правових учень Львівського національного університету
ім. Івана Франка*

ВПЛИВ СОЦІАЛЬНИХ ЗВ'ЯЗКІВ НА ФОРМУВАННЯ ЕКОНОМІКИ ТА ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ В ПОГЛЯДАХ С. ДНІСТРЯНСЬКОГО

Перші праці С. Дністрянський (1870-1935) друкував будучи завідувачем кафедри цивільного права з українською мовою викладання Львівського університету. Їхньою метою було розширення та врегулювання певних цивільно-правових відносин у державі. До таких праць належить: “Заручини в австрійським праві” (1898), “Право подружжя” (1900), “Родинно-маєткове право” (1900), “Австрійське право облігаційне” (1901), “Право родинне після викладів професора д-ра Дністрянського” (1903), “Mandatum в почині правного розвою. Студія з римського права” (1904), “Нові причинки до теорії заручин в новітнім праві” (1905), “Австрійське право приватне” (1906), “Правове відношення родичів до дітей” (1906), “Цивільне право. Загальна частина”

“Цивільне право. Загальна частина” (1906), “Опіки і карателі” (б.д.), “Новеля до цивільного закону” (1913), “Цивільне право” (1919).

У критичному відгуку С. Дністрянського на працю О. Огоновського “Систем австрійського права приватного” (1897) розглядаючи питання про джерела права і його поділ (Том 1, частина 1, розділ 2), Станіслава Дністрянського зацікавила думка О. Огоновського про те, що звичаєве право повинно виступати основою державного права, що суперечило параграфу 10 діючій на той час к. а. з. ц. від 1811 року. Незабаром ця ідея набуде свого монографічного обґрунтування у першій фундаментальній теоретичній праці С. Дністрянського “Звичаєве право – а соціальні зв’язки. Причини до пояснення § 10 а. к. з. ц.”(1902).

Виходячи зі змісту та структури праці О. Огоновського “Системи австрійського права приватного” та рецензії С. Дністрянського на неї, можна зробити висновок, що саме вона мала значний вплив на формування С. Дністрянського як цивіліста так і теоретика права.

Аналіз суспільно-економічних відносин у праці “Звичаєве право та соціальні зв’язки” допоміг С. Дністрянському зробити висновок про вирішальну роль норм звичаєвого права в правових відносинах людей. Автор дослідив закономірності функціонування та співіснування різних соціальних груп у суспільстві. С. Дністрянський підкреслював, що суспільство виступає фактичним джерелом права, яке, за ним, є найважливішими, соціальними, етичними та моральними нормами, які “авторитарною” силою тої чи іншої соціальної групи визнаються правовими. Лише на них новоутворена держава повинна звертати найважливішу увагу і відповідно визнавати їх на державному рівні як джерелом права. А тому С. Дністрянський з’ясовує різницю між звичаєм, етичними нормами і правом, відношення права до держави, а також звичаєвого права до закону.

Для того, щоб розкрити соціальний характер права С. Дністрянський вважав, що треба взяти до уваги “дійсний стан речей, та розвиток цієї ідеї в історії суспільства”. Основу єднання людей в суспільні групи становлять економічні чинники, бо саме таким чином легше задовольняти власні життєві потреби. Родина, рід, плем’я – це перші суспільні групи, які сформували власну спільну користь, яка в свою чергу вимагала пожертви певних інтересів індивіда – члена даної суспільної групи. На думку С. Дністрянського, зовсім природно з метою збереження спільних потреб з’являється підкорення індивіда під спільні економічні цілі тої чи іншої соціальної групи. Так виникають у первісних людей, в межах тих соціальних груп, в яких вони жили, первинні правила, які врегульовували його поведінку по відношенню до інших членів соціальної групи. Ці правила забезпечувалися власною внутрі-

забезпечувалися власною внутрішньою силою, силою, яка керувалася економічними цілями групи.

У своїй праці “Чоловік і його потреби в правній системі” (1900) С. Дністрянський розглядає приватне право в аспектах через поняття майна, багатства, добробуту і бідності, вартості і ціни, кредиту і капіталу, а також поняття доходів. Він згадує тут про значення людських потреб та їх реалізацію в житті. Вже на початку праці звернена увага на значення людських потреб. Так, він зазначає, що “людськими потребами займається головною економіка суспільна [...] Але значіння людських потреб в суспільстві є далеко більше, як обсяг економіки. Проте приводить її в поміч наука права. На людських потребах стоїть також право приватне. Воно висказує правила, якими керується лад суспільний в приватних відносинах між людьми – та коли приватне життя чоловіка змагає поперед усього до заспокоєння питомих потреб, то задачею законодавців є ці потреби пізнати і відтак звернути увесь державний апарат для збереження тих же”.

С. Дністрянський у праці “Право in concreto” (1907-1910 рр.) стверджує, що суть права зводиться до правила (норми). Метою права є врегулювання суспільного ладу. Він пише: “Право – се норми, якими керується суспільний лад у поодиноких відносинах людей між собою. Кожне право має суспільне підґрунтя бо є керівником суспільного ладу; воно існує через суспільство та для суспільства. Правові норми торкаються людських (життєвих) відносин, та ці відносини двоякого роду, так як життя одиниць і життя суспільних груп є двояким: приватним, а публічним. Життя приватне зберігає родинні і домашні, тобто. господарські, економічні потреби; життя публічне – се життя в суспільстві і для суспільства, життя, що зберігає потреби суспільства як такого. Тому й право є приватне та публічне”.

Розглядаючи поняття права у праці Природні засади права (§ 7 к.з.ц.) (1911), С. Дністрянський звернув увагу на те, що право, яке розуміла природнича школа права відрізняється від права, яке містилося в австрійському, зокрема, цивільному законодавстві. С. Дністрянський прагне звернутись до дослідження природи права, як під час його виникнення так і протягом його існування.

Отже, з поглядів С. Дністрянського чітко прослідковується думка, що основою права та економіки держави є первинні потреби суспільства, як на елементарному рівні (у сім'ї, родині, роді) так і на розвинутому (у народі та державі).

СУДОВА ДІЯЛЬНІСТЬ РУСЬКИХ КНЯЗІВ ЯК ДЖЕРЕЛО ПОПОВНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СКАРБНИЦІ

Відтворення єдиної цілісної картини історії вітчизняного права – одне із завдань, які ставить перед собою сучасна українська історико-правова наука. З цією метою ведуться численні дослідження правового розвитку українських земель на різних історичних етапах. Значне місце у цьому контексті посідає вивчення історії вітчизняного судочинства, зокрема, на ранніх етапах його розвитку – у Русі IX-XIII ст.

Центральна роль у здійсненні правосуддя належала великому київському князю. Князі цього періоду сприймалися, у першу чергу, як судді, і мірилом їх чеснот (крім воєнної відваги, захисту християнської віри, дбайливого ставлення до дружини та “братії”, “книжності”) виступали праведний суд та милосердя по відношенню до підданих. Християнська церква сприяла скасуванню такого виду покарання, як смертна кара. Митрополит Никифор “печаловался” князю про засуджених: “... о том помысли: о изгнанных от тебе, о осужденных от тебя наказания ради...; вспомни о всех, кто на кого изрекл и кто кого оклеветал, и сам судии разсуди таковыя, и якоже от Бога наставляем, всех помяни, и тако сотвори и отпусти... Аще бо не отдамы ... грехопадєнии человеком, ни отец небесный оставит нам прегрешєний наших...” [1, с. 181]. Князівська влада сприйняла цю настанову. У “Повчанні дітям” Володимира Мономаха вказано: “Ни права, ни крива не убивайте... Аще будеть повинен в смерти и тогда душа не погубляете никакая же хрєстьяны” [1, с. 122].

Тож основним видом покарання і у X-XIII ст. були судові штрафи – вири. Штрафи були матеріальною компенсацією потерпілому за спричинені збитки. На нашу думку, засвоєння інституту вир і його широке застосування у руському праві можна пояснити тим, що система композицій відповідала інтересам держави. Безумовно, скасування смертної кари звучало в унісон з християнськими настановами милосердя і прощення гріхів. Однак не можна не вказати на ще один, не менш важливий чинник існування судових штрафів на руських землях. Потерпілий, якому було нанесено тілесні ушкодження, або родичі вбитого отримували компенсацію-виру, а князь отримував “вину” або “продажу”, які склали значну суму. Потерпілий від крадіжки отримував не власну знайдену річ, а її грошовий еквівалент. Сама ж річ йшла на користь суду як винагорода

за відправлення правосуддя. Тож покарання у вигляді штрафів-композицій мало на меті також і поповнення державної скарбниці.

Літопис відносить впровадження вир у руському праві до 997 р. “И рече епископ Володимеру. Се оумножишася разбоиници, почто не казниши. Он же рече: бояся греха. Они же рекоша ему: ты поставлень еси у Бога на казнь злым, а на милование добрым, достоить ти казнити разбоиника нь съ испытанием. Володимер же оверг виры и нача казнити разбоиникуы и реша епископы и старци рать многа, а еже вира то на коних и на оружьи буде, и рек Володимер, да тако буди” [2, стб. 111-112]. Як слушно вказує В. Сергеевич, причина, яка спонукала до скасування смертної кари, не лише та, що князь визнавався єпископами як такий, що “боявся гріха”, а й та, що військові потреби стали великі, тож судові сплати придалися б на зброю і на коні [3, с. 514]. На початку XIII ст. літописець записав: “...како быша древнии князи и мужи ихъ... Ти бо князи не събираху много имениа, ни творимыхъ вир ни продаж въскладаху на люди, но оже будяши правая вира, и ту возма даіаше дружине на оружиє, и дружина ієго кормляшеся...” [4, с. 85-86].

Додамо, що важливим чинником, який змушував князів відмовитися від застосування смертної кари, було прагнення зберегти кількість населення, яка й без того скорочувалася за рахунок війн, епідемій, голоду, хвороб тощо. Держава мусила дбати про недопущення демографічної кризи, одним із наслідків якої могло б стати скорочення кількості потенційних воїнів.

На користь того, що судові штрафи були суттєвим джерелом поповнення скарбниці, свідчить те, що з утворенням церковних судів князі залишили за собою право отримувати судову платню як винагороду за відправлення суду над церковними людьми: “...митрополит в вине со князем наполю”, “... платят виру князю с владыкою наполю” [5, с. 169].

Правом накладати судові штрафи користувалися руські князі і у XIII ст. Так, Галицько-Волинський князь Мстислав Данилович встановив спеціальний податок для мешканців Берестя, які вчинили виступ проти князя: “Устанавливаю на не ловчее за их коромолу, абы ми не зрети на них кровь” [4, с. 151]. Очевидно, стягування з підданих платні було вигідніше, ніж смертна кара. До того ж, страта винуватих у “коромолі” призвела б до додаткового скорочення населення.

Отже, збереження такого виду покарання, як вири, відповідало інтересам державної влади. Стягування судових штрафів розглядалося як невід’ємна прерогатива князя. Однією з основних причин цього

було те, що вони склали значну частину надходжень до державної скарбниці.

Література

1. Летопись Нестора. Лаврентьевский список [Текст]. – Санкт-Петербург : И. Глазунов, 1893. – 198 с.
2. Полное собрание русских летописей. – Т. 2 : III. Ипатьевская летопись. – Спб. : Типография Эдуарда Праца, 1843. – 391 с.
3. Сергеевич, В. Лекции по истории русского права [Текст] / [соч.] орд. проф. С.-Петербур. ун-та В. И. Сергеевича. – СПб. : Типография С. Волпянского, 1890. – 708 с.
4. Срезневский, Н. И. Древние памятники русского письма и языка (X-XIV веков). Общее повременное обозрение [Текст] / Н. И. Срезневский. – СПб.: типогр. Имп. Акад. наук, 1882. – [2] с., IV, 392 стб.
5. Устав князя Ярослава о церковных судах [Текст] // Российское законодательство X-XX веков : в 9 т. / [под общ. ред. О.И. Чистякова]. – М. : Юридическая литература, 1984. – Т. 1 : Законодательство Древней Руси. – 1984. – С. 168–170.

Г.І. Корогод – канд. іст. наук, доц., проф. кафедри юридичних дисциплін Сумської філії Харківського національного університету внутрішніх справ

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ КРЕДИТНО-ФІНАНСОВИХ УСТАНОВ У ПЕРІОД ПЕРШОЇ СВІТОВОЇ ВІЙНИ (ЗА МАТЕРІАЛАМИ СУМЩИНИ)

1 серпня 1914 року Росія вступила у війну. У її вир була втягнута і Україна. Багато робітників і селян були мобілізовані до армії. На її території протягом чотирьох років велись воєнні дії.

Уже і перший рік війни виявилось, що Росія почала війну не підготовленою. Недостатній воєнний потенціал, нездатність уряду організувати воєнне виробництво привели до того, що на кінець 1914 року фронт став відчувати нестачу озброєння, обмундирування, продовольства, транспортних засобів. Насувалась господарська розруха.

На початку війни Росія (разом з Україною) мала високо розвинуту банківську систему. Вона включала 1 476 фінансово-кредитних установ, в тому числі: Державний банк, з 136 відділеннями, 50 акціонерних банків з 778 відділеннями, 1 108 товариств взаємного кредиту і 317 міських банків.

Фінансово-кредитні установи Центральної, Східної і Південної України належали до загально імператорської мережі. В Україні діяли відділення центральних Державного, Дворянського Земельного, Селянського Поземельного та інших банків, існували приватні акціонерні земельні банки в Києві, Харкові, Полтаві, Сімферополі,

акціонерні банки комерційного кредиту в Києві, Харкові, Кременчуці, Одесі, Катеринославі і тощо.

На Сумщині діяли відділення Державного і Азовсько-Донського банків (Суми, Ромни), Московського промислового (Суми), в Путивлі був заснований “Сільськогосподарський і промисловий банк Путивльського земства”, в Сумах – “Олександрівський селянський сільськогосподарський банк”, в Ромнах, Білопільлі, Сумах, Кролевеці, Конотопі – міські банки.

В умовах економічної кризи, породженої війною, головне завдання банків було підтримувати своїми засобами промисловість, транспорт, сільське господарство, торгівлю. Але війна поставила і нові вимоги – працювати з такими новими категоріями вкладників, як піддані ворожих Росії держав, мобілізовані до армії, ті, що опинилися у ворожому полоні. Правове обґрунтування політики по відношенню до цих категорій осіб визначалось спеціальними указами і циркулярами вищих владних органів.

Так, 15 листопада 1914 року імператорський указ Сенату заборонив виплату, видачу, пересилку або переказ будь-яких грошових сум, цінних паперів, срібла, золота, дорогоцінного каміння, а також ювелірних виробів австрійським, угорським, німецьким і турецьким установам, товариствам, що знаходяться за межами Росії, і підданим цих держав. Наступного року було заборонено видавати підданим ворожих держав, що перебували у Росії, видавати гроші, процентні та дивідендні папери і купони на них на суми більше 500 карбованців. Одночасно ощадні каси одержали циркуляр Міністерства фінансів, в якому говорилося, що видача вкладів підданим ворожих держав допускається лише в сумі не більше 1 000 карбованців. Згодом ця сума була зменшена до 500 карбованців.

Подібні заходи здійснювали і комерційні банки. Так, в вересні 1914 року правління Азовсько-Донського банку розіслало своїм відділенням на місцях, в тому числі Роменському і Сумському циркуляр, за яким векселі і цінності, подані на інкасо австрійськими та німецькими підданими або відділеннями австрійських і німецьких фірм, поверненню їм не підлягають. Наступного року правління цього ж банку зробило запит Роменському відділенню щодо грошей і документів, поданих на інкасо фірмою “Генріх Ланц”. Правління попереджало, що всі операції з вкладами цієї фірми можна здійснювати лише за дозволом державного інспектора. Тоді ж кролевецький повітовий ісправник за наказом чернігівського губернатора звернувся до правління Кроле-

губернатора звернувся до правління Кролевецького міського банку з вимогою подати інформацію про наявність в ньому капіталів компанії “Зінгер”. Якщо такі є, зазначалось у зверненні, то видавати їх банк міг лише за згодою губернатора.

Підданих воюючих проти Росії держав не тільки обмежували при фінансових операціях, а і взагалі намагалися відсторонити від банківських справ. Так, в лютому 1915 року директор Кролевецького міського банку одержав з канцелярії чернігівського губернатора “Уведомление”, в якому говорилось, що згідно з розпорядженням Особливої канцелярії по кредитах від 31 грудня 1914 року “состоящая на службе во вверенном Вам Кролевецком Городском Общественном Банке австрийская подданая Феофила Федоровна Малаховская подлежит увольнению”. Вказівка була виконана і на місце Малахової був призначений син губерньського секретаря В.О. Войцехович. В заяві він написав: “Вступая в должность писца Кролевецкого Городского Общественного Банка, я обязуюсь, согласно статье 13 “Положения о Городских Общественных Банках” издания 1912 года, все, касающееся операций банка и его счетов, хранить в тайне”.

В роки війни царський уряд ухвалив ряд постанов, що полегшували користування вкладками його підданим, які перебували в армії або потрапили в полон. Зокрема, була відмінена обов’язковість письмового доручення для одержання грошей іншою особою. Достатньо було усної заяви. В жовтні 1915 року ощадні каси одержали дозвіл на підставі заяви вкладника, що перебував в полоні, переводити гроші на місце його знаходження. Спрошувалися банківські операції для різних установ та організацій. Зокрема, був встановлений пільговий порядок одержання грошей військовими частинами, сільськими громадами та ін.

На території Росії, в тому числі і на Україні, в роки першої світової війни була велика кількість таборів, в яких утримувались військовополонені, переважно німецькі та австро-угорські. Вони мали право користуватися своєю національною валютою, а банки дістали дозвіл її скуповувати. 4 квітня 1916 року Сумське і Роменське відділення Державного банку одержали циркуляр, який дозволяв купувати гроші у військовополонених за такою ціною: золота монета німецька – 4 крб. 60 коп. за 10 марок, золота монета австрійська – 3 крб. 90 коп. за 10 крон, турецька ліра – 8 крб. 50 коп. Срібна монета обмінювалася: німецька марка – на 17 коп., австрійська крона – на 15 коп., турецький піастр – на 3 коп. Виручені кошти необхідно було пересилати до Петроградської контори Державного банку.

Щоб поповнити відчутно спустошену війною державну скарбницю царський уряд вдається до організації позик шляхом продажу громадянам облігацій. 3 жовтня 1914 року з'явився імператорський указ про випуск облігацій внутрішньої 5-процентної позики на загальну суму 500 мільйонів карбованців. Ощадні каси одержали від управління державних ощадних кас інструктивний лист, в якому вимагалось вжити всі заходи, по якнайширшому розповсюдженню облігацій серед вкладників. Наступного року було оголошено підписку на облігації другої внутрішньої і 5,5 % короткострокової воєнної позики.

Таку ж політику продовжив Тимчасовий уряд. У 1917 році був оголошений "Заєм свободи". У зв'язку з цим Сумське відділення Державного банку опублікувало окремою листівкою звернення нової влади до громадян Росії, в якому говорилося: "Сильный враг глубоко вторгся в наши пределы, грозит сломить нас и вернуть страну к старому, ныне мёртвому строю. Только напряжение всех наших сил может дать нам желанную победу. Нужна затрата многих миллиардов, чтобы спасти страну и завершить строение свободной России на началах равенства и правды. Не жертвы требует от нас Родина, а исполнения долга. Одолжим деньги государству, поместив их в новый заем, и спасем этим от гибели нашу свободу и достояние".

За успішне розповсюдження облігацій серед населення Державний банк видав співробітникам Роменського і Сумського відділень грошову винагороду в розмірі від 10 до 300 карбованців.

Банки і їх відділення на місцях займалися благодійницькою діяльністю на користь фронту. Так, при Сумському відділенні Державного банку організувався жіночий гурток, члени якого закуповували білизну, теплі речі, продовольство і подарунки для солдатів.

Не стояли осторонь від цієї справи і кредитні товариства. Вони збирали для армії продовольство, сировину, готували одяг, взуття і т.п. Так, товариства, які обслуговувалися в Сумському відділенні Державного банку, в 1914-1915 р.р. передали військовому відомству 53 314 пудів вівса, 11 565 пудів жита, 14 875 пудів житнього борошна, 259 пар валянок, 45 кожухів. Конотопська спілка кредитних товариств відправила майже 100 тисяч пудів зерна, стільки ж вівса, 5 вагонів житнього борошна, 3 вагони рису і збрала 112 тисяч карбованців. Охтирське товариство організувало виготовлення чобіт. Було пошито 1 379 пар і тощо.

У зв'язку зі скороченням кількості службовців в результаті мобілізацій в банках почали впроваджувати позаурочні роботи, а в березні

березні 1915 року були відмінені літні відпустки. В наказі Держбанку з цього приводу говорилось: “Когда наша доблестная армия не имеет отдыха от ратных трудов своих, министр финансов изволил признать соответственным, чтобы в текущем году чинам центральных и местных учреждений Министерства финансов отпуска в летнее время, в виде общего правила, не разрешались”.

Йдучи на такі непопулярні заходи, міністерство намагалось хоч як-небудь підтримати своїх працівників. Так, “за сверхурочные занятия и усиленные труды” нараховувалась доплата в розмірі 40 або 50 відсотків, в залежності від посади службовця. Мобілізовані до армії службовці першого розряду одержували: одружені – по 50 карбованців, неодружені – по 30 карбованців, службовці другого розряду відповідно по 40 і 50 карбованців. З 1914 року працівникам контор, відділень і агентств Держбанку, які поступили на службу не пізніше 1 липня цього року, видавали винагороду за рахунок прибутків банку у розмірі місячної зарплати. Відпускалися також кошти на виховання дітей шкільного віку.

Кредитні товариства допомагали сім'ям своїх односельців, в яких чоловіки були мобілізовані. Їм видавали безпроцентну позику з умовою повернення її протягом трьох місяців після війни, надавали допомогу в обробітку полів, виділяли гроші і тощо.

*А.М. Котенко – аспірант кафедри фінансового права
Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого*

ДОГОВІР ЯК СПОСІБ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН, ЩО СТАНОВЛЯТЬ ПРЕДМЕТ ФІНАНСОВОГО ПРАВА

Дослідження законодавства як України, так і Російської Федерації, приводить до висновку, про існування договірному способу регулювання деяких фінансових відносин [1; 2; 3]. Це, на наш погляд, відповідь на питання щодо ефективного правового забезпечення ринкових процесів в економіці. Явич Л.С. звертає увагу на те, що зв'язок правової форми з економічними відносинами має подвійний характер. З одного боку, матеріальні умови життя визначають у кінцевому підсумку зміст державної волі, що виражається у праві. З другого боку, право здійснює свою соціальну функцію лише у процесі реалізації його норм у суспільних відносинах. Правовідносини, що складаються при цьому, мають відповідати їх соціально-економічному змісту, інакше норми права належним чином не діють і не виконують своєї прогресивно-регулюючої функції стосовно економіки. Таким чином, коли йдеться про важливу проблему зв'язку між економікою і

про важливу проблему зв'язку між економікою і правом, слід аналізувати не тільки процес правоутворення та його результати, а й процес реалізації юридичних норм, передусім правовідносини [4, с. 15].

З огляду на вищенаведене, слід зауважити, що важливим для держави стає не тільки результат, наприклад, отримання податкових доходів, а і можливість платника податку виконати свій обов'язок. Це є також втіленням таких принципів оподаткування як: зручність сплати податкових платежів для зобов'язаного суб'єкта та принципу стимулювання здійснення певної діяльності.

Задля забезпечення балансу між публічними і приватними інтересами використовується договір. Розглядаючи публічні договори у фінансовому праві, Солдатенко О.В. дійшов висновку, що ті договори, котрі укладаються суб'єктами публічного права, направлені на реалізацію публічного інтересу і стосуються розподілу грошових коштів, є договорами у фінансовому праві [5, с. 217].

Наведене визначення окреслює найбільш загальні риси, що притаманні договору у фінансовому праві, а тому вбачається необхідність виділити два основних різновиди договорів у фінансовому праві: нормативні та індивідуально-правові. Нормативні договори дають можливість на міжнародному рівні врегулювати питання уніфікації фінансового законодавства, а на державному – питання розмежування компетенції уповноважених суб'єктів фінансового правовідношення (держави, її окремих органів та органів місцевого самоврядування). Індивідуальні договори дають можливість врегулювати відносини, що складаються між державою, органами місцевого самоврядування, з однієї сторони, та іншим суб'єктом фінансового правовідношення, з другої сторони, у частині, що дозволена імперативною нормою права.

М.В. Карасева, розглядаючи відносини щодо надання інвестиційного податкового кредиту, відмітила, що сторони юридично нерівні, це знаходить своє вираження, перш за все, у тому, що в таких правовідносинах вони реалізують не однотипну, а різну правоздатність. Як результат фінансовий орган приймає владне управлінське рішення про надання кредиту. А сам договір – це так зване роз'яснення до рішення фінансового органу надати податковий кредит [6, с. 67-68].

З огляду на формальну приналежність до договірному способу регулювання правовідношення, інвестиційний податковий кредит, не є договором у цивільно-правовому аспекті. Головною ознакою, що

відрізняє договір у цивільному праві від індивідуального договору в фінансовому праві є принцип свободи договору. Сутність цього принципу розкривається, насамперед, у ст. 3, 6, 627 Цивільного кодексу України [7]. Відповідно до ст. 627 Цивільного кодексу України сторони є вільними в укладенні договору, виборі контрагента та визначенні умов договору з урахуванням вимог цього Кодексу, інших актів цивільного законодавства, звичаїв ділового обороту, вимог розумності та справедливості. Принцип свободи договору також проявляється через можливість відступу від положень актів цивільного законодавства та можливість врегулювати свої відносини на власний розсуд.

Ще однією стороною принципу свободи договору у цивільному праві є вільне волевиявлення сторін на вступ у договірні відносини. Однак, у цьому випадку аналогічна ситуація простежується і у договірних фінансових правовідносинах. “Реалізація обов’язків і прав суб’єктів фінансового правовідношення – це вольовий акт. Ні права, ні обов’язки не зможуть бути реалізовані, якщо суб’єкти не виявлять своєї волі. У зв’язку з цим теоретично і практично значимим є питання про відповідність індивідуальної волі суб’єкта (тобто волі уповноважено або зобов’язаного суб’єкта) і державної волі, що виражена в правовій формі” [6, с. 226].

З огляду на певну невідповідність договірних конструкцій у фінансовому праві договірним конструкціям у цивільному праві, неможна не сказати про зародження договірних основ у способах регулювання фінансових правовідносин.

Література

1. Про порядок погашення зобов’язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами [Текст] : Закон України від 21.12.2001 № 2181-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 10. – Ст. 44.
2. Бюджетний кодекс України [Текст] : від 21.06.2001 № 2542-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37–38. – Ст. 189.
3. Налоговый кодекс Российской Федерации [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3824.
4. Явич, Л. С. Право и общественные отношения (Основные аспекты содержания и формы советского права) [Текст] / Л. С. Явич. – М. : Юрид. Лит-ра, 1971. – 252 с.
5. Договор в публичном праве [Текст] : сборник научн. ст. / под ред. Е. В. Гриценко, Е. Г. Бабелюк. – М. : Волтерс Клувер, 2009. – 280 с.
6. Карасева М. В. Финансовое правоотношение [Текст] / М. В. Карасева ; Рос. акад. наук. Сарат. фил. Ин-та государства и права РАН. – М. : НОРМА-ИНФРА-М, 2001. – 283 с.
7. Цивільний кодекс України [Текст] : від 16.01.2003 № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.

О ПРОБЛЕМЕ ПРАВОВОГО ПОНЯТИЯ “РЕГИОН”

“Регион” (от лат. *region* – страна, область) – это “большая область, группа соседствующих стран или территории, районы, объединенные по каким-нибудь общим признакам” [1, с. 672]. Прилагательное “региональный” определяется как “местный, относящийся к какой-нибудь определенной области. Региональные центры” [1, с. 672]. Вообще существует несколько трактовок понятия регион (географический регион, экономический регион и др.). Не всегда регион выступает в качестве территориальной единицы государства, так для географии регион – это участок суши (часть земной поверхности) со специальными параметрами. При этом географический регион может распространяться не только на одно, но и на многие государства.

В Российской Федерации существует понятие “экономический регион” – это территория нескольких субъектов Российской Федерации, между которыми существует развитая система хозяйственных связей и экономических отношений

В науке в последнее время более часто стало использоваться понятие “экономический район”¹, но при этом органы государственной статистики употребляют термин “регион” [2]. При этом они выделяют не 11, а 12 регионов, включая особый регион – Калининградская свободная экономическая зона.

Подводя небольшой итог, можно сказать, что во избежание путаницы с терминологией более рационально для определения экономического региона использовать термин “экономический район”, но для этого, как минимум, необходимо внести изменения в действующие нормативные правовые акты.

Нельзя не согласиться с мнением Е.Г. Крыловой, что “управление большим государством, имеющим значительную территорию и многочисленное население, из одного центра затруднительно” [3, с. 14]. Однако применительно к Российской Федерации во главу угла можно поставить именно большую территорию. Что касается населения¹, то

¹В Российской Федерации выделяется 11 экономических районов: Центральный, Центрально-Черноземный, Восточно-Сибирский, Дальневосточный, Северный, Северо-Кавказский, Северо-Западный, Поволжский, Уральский, Волго-Вятский, Западно-Сибирский // Федеральный центр информатизации Счетной палаты Российской Федерации (www.achfsi.ru/Legislation/RF).

населения¹, то главным при территориальном делении Российской Федерации является не многочисленность жителей, а скорее в отношении республик – национальный критерий, а в отношении остальных субъектов – исторический (сложившееся административное деление). Только в последние годы активно начался процесс объединения субъектов Российской Федерации в более крупные, что вызвано в основном желанием оптимизировать систему управления на отдельно взятой территории.

¹В Российской Федерации на 1 января 2008 года общая численность населения составляло чуть более 142 млн. человек. Так, например, население Египта (около 77,5 млн. человек); население Украины (около 46 млн. человек), территории же этих государств, по сравнению с Российской Федерации несопоставимы.

До конца не ясен правовой статус таких территориальных образований, как федеральные округа. Действительно, для современной истории Российской Федерации Федеральные округа это новые, ранее не существовавшие территориальные единицы³. Цель создания Федеральных округов заключается в желании усилить власть президента на всей территории российского государства независимо от вида субъекта, в него входящего (республика, край, область, автономный округ и прочее). К.В. Черкасов применительно к процессу создания федеральных округов справедливо отмечает, что проведенная реорганизация затронула органы, осуществляющие контрольно-надзорные функции, бывшие межрегиональные территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, полномочия которых распространялись на территории граничащих друг с другом субъектов России или их частей, а также федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ. Создание территориальных органов федеральных органов исполнительной власти на уровне федерального округа представляет собой горизонтальную децентрацию властных полномочий [4, с. 8]. Одной из основных целей создания федеральных округов является усиление именно контрольных функций президентской власти на всей территории государства.

К.В. Черкасов указывает также на необходимость дальнейшей административной реформы, направленной на создание и функционирование территориальных органов федеральных органов исполнительной власти на уровне федерального округа при одновременной ликвидации (реорганизации) территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации [4, с. 9]. При этом К.В. Черкасов подчеркивает, что нецелесообразно наделять их исполнительно-распорядительными полномочиями и утверждением бюджетов для каждого из федеральных округов [4, с. 10].

Важно отметить, что К.В. Черкасов в своей работе применительно к федеральным округам не использует термин “регион”. При этом автор указывает на то, что “федеральные округа не являются субъектами Российской Федерации, не вносят каких-либо изменений в государственное устройство России, в правовой статус субъектов

³В России на современном этапе существуют 9 федеральных округов: Центральный федеральный округ (ЦФО); Южный федеральный округ (ЮФО); Северокавказский федеральный округ (СКФО); Северо-западный федеральный округ (СЗФО); Дальневосточный федеральный округ (ДВФО); Сибирский федеральный округ (СФО); Уральский федеральный округ (УФО); Приволжский федеральный округ (ПФО).

статус субъектов Российской Федерации, не меняют их территориальных границ. Объединение субъектов Российской Федерации в федеральные округа носит формальный, абстрактный характер”. Данная абстрактность не позволяет считать эти образования полноценными территориальными единицами, это лишь территория, на которую распространяются функции Полномочного представителя Президента Российской Федерации, то есть это определенные “границы полномочий”.

Необходимо сказать, что появление территориальных органов управления в государстве свойственно не только федеративным, но и унитарным государствам, однако в последних административно-территориальные образования не обладают суверенитетом, а именно “правом иметь собственную политическую власть и проводить самостоятельную политику” [3, с. 14]. Созданные на местах органы часто напрямую подчиняются центральным органам власти, обычно в зависимости от компетенции. Однако в большинстве современных унитарных государств, таких как Франция, Италия, Швеция, Египет, Норвегия, сильны децентрализованные течения в системе управления. В науке даже появился термин “регионалистское государство”, используемый для обозначения децентрализованных унитарных государств, территории которых целиком состоят из автономных образований (Италия, Испания) [3, с. 15].

Е.Г. Крылова предлагает считать “регионалистское государство” особой, промежуточной (между федерацией и унитарным государством) формой государственного устройства [3, с. 15].

Подводя итог, можно сказать, что употребление термина “регион” как территории государства может использоваться применительно как к федеративному, так и к унитарному государству.

Литература

1. Ожегов, С. И. Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеологических выражений [Текст] / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова ; Российская академия наук ; Институт русского языка им. В. В. Виноградова. – М. : Азбуковник, 1999. – 944 с.
2. Общероссийский классификатор экономических регионов [Текст] : ОК 024-95 ; утвержден постановлением Госстандарта РФ от 27.12.95 № 640. – М. : ИПК Издательство стандартов, 1999. – 92 с.
3. Крылова, Е. Г. Федерализм как демократическая и территориальная организация правового государства [Текст] / Е. Г. Крылова // Конституционное и муниципальное право. 2007. – № 16. – С. 12–17.
4. Черкасов, К. В. Государственное управление на уровне федерального округа : административно-правовое исследование [Текст] : автореф. дисс. на соиска-

соискание науч. степени докт. юрид. наук : 12.00.14 / К. В. Черкасов. – М., 2009. – 31 с.

*Л.В. Міхневич – ст. викладач
кафедри конституційного та адміністративного права
ДВНЗ “Київський національний економічний університет ім. Вадима Гетьмана”*

ФІНАНСОВО-ПРАВОВІ ДОСЛІДЖЕННЯ В КИЇВСЬКОМУ ІНСТИТУТІ НАРОДНОГО ГОСПОДАРСТВА (1920-1930 РР.)

Перехід до ринкової економіки потребує стрімкого розвитку фінансово-правової науки, вивчення проблем організаційно-фінансової діяльності держави, еволюції фінансово-правової доктрини тощо. Водночас наукові здобутки наших попередників і сьогодні не втратили актуальності. Вітчизняна спадщина науки фінансового права містить сотні досліджень, які можуть стати корисними для сучасників. Вагоме місце серед них належить і творчому доробку вчених-юристів Київського інституту народного господарства (далі – КІНГ).

Фінансово-правові проблеми були предметом досліджень професорів Л.М. Яснопольського, П.Л. Кованька, М.І. Мітіліно, В.В. Карпеко. Свою наукову діяльність вони розпочали ще у дореволюційний час, працювали в Університеті св. Володимира. Водночас всі, окрім В.В. Карпеко, викладали в Київському комерційному інституті (правонаступником якого став КІНГ). А в 1920-1930 рр. були професорами юридичного факультету КІНГ та поєднували викладацьку діяльність із дослідницькою працею в Комісії для виучування фінансових справ ВУАН, брали активну участь у діяльності товариства економістів та правничого товариства.

Професор Л.М. Яснопольський (1873-1957) тривалий час обіймав кафедру фінансового права Київського комерційного інституту, викладав у Петербурзькому, Харківському та Київському університетах. Наукові інтереси вченого були різнобічними. Його перу належать сотні праць, які побудовані на стику економіки та права. Низку робіт автор присвятив вивченню місцевих фінансів, діяльності кредитних установ, проблемам бюджетної політики, бюджету та бюджетного права, діяльності Державного банку [1, с. 41]. Серія його статей у журналі “Право” під заголовком “К характеристике нашего бюджетного права” згодом переросла в його магістерську дисертацію “Очерки русского бюджетного права” [2], лівова частка якої відведена реформі В.О. Татаринова.

У вирі першої світової війни він критично ставився до фінансової політики держави і запропонував шляхи подолання фінансових проблем та оздоровлення фінансової системи країни. Цій темі присвячені його доповідь в Київському юридичному товаристві “Финансовые задачи, поставленные войной и способы их разрешения”; праці “Война и откуда воюющие государства берут для нее деньги” (К., 1917), “Война, государственные займы и бумажные деньги” (К., 1917) та статті “Финансовая мобилизация” (Русская мысли. – 1914. – № 11), “Русские города и военная налоговая реформа” (Киевские городские известия – 1914 – № 11), “Военная налоговая реформа” (Русская мысли. – 1915. – № 2).

Окрім цього, Л.М. Яснопольський редагував “Банківську енциклопедію” (К., 1914; К., 1916), опублікував працю “К вопросу об элеваторах Государственного Банка и что такое элеваторная система?” (К., 1916), вів фінансові огляди в журналах “Русская Мысль”, “Русские ведомости”, “Экономист России”. Вчений досліджував науковий спадок професорів В.А. Лебедева та О.О. Руссова, а в засіданні Юридичного товариства прочитав доповідь “Академик Янжул как ученый и преподаватель науки финансового права” (1915).

Уже в радянський час, працюючи професором КІНГ, він писав про принципи фінансової політики, фінансові відносини держави та місцевих рад. Він редагував “Економічну енциклопедію України”. Серія його статей про банки та банківську систему увійшла в збірник “Банківська справа”. Низка робіт про кредитування, кредитні та фінансові установи була опублікована в журналі “Хазяйство України”, а доповідь у товаристві економістів на тему “Кредитні установи на Україні” стала основою для відповідної великої публікації [3].

Після закордонних наукових відряджень учений підготував цікаві розвідки про фінансовий стан та валюту Німеччини, серед яких робота “Німецька валютна реформа і господарчий стан Німеччини” [4]. Кілька робіт він присвятив валютним відносинам, валютній кризі, ринку золота. Окрему працю про розвиток валютних курсів опублікували у “Наукових записках КІНГ” [5]. Він цікавився і проблемою грошового обігу, присвятивши їй біля десятка публікацій. Дослідник розробляв тему бюджетної політики й оподаткування, розпочату ще в дореволюційний час.

І на далі Л.М. Яснопольський працював в галузі фінансів та кредиту, банківської справи, вивчав економічну історію та економічну географію. У 1925 р. вчений був обраний академіком ВУАН, очолю-

ВУАН, очолював академічні установи, працював в Інституті Економіки АН УРСР.

Професором фінансового права КІНГ П.Л. Кованько (1876 – ймовірно 1957) ще студентом підготував працю “Главнейшие реформы, проведенные Н.Х. Бунге в финансовой системе России”. Вона принесла молодому досліднику популярність в наукових колах, золоту медаль та премію, а вже в 1901 р. монографію опублікували [6].

Грунтовністю дослідження вирізнялися й обидві дисертації П.Л. Кованька. Магістерська робота “Реформа 19 февраля 1861 года и ее последствия с финансовой точки зрения” [7] присвячена аналізу результатів викупних платежів для фінансової системи Росії. Цікаві ідеї щодо ролі міських земель та оброчних статей для зміцнення бюджету міст, які й сьогодні є актуальними, висловив вчений у докторській дисертації “Финансовые проблемы землевладения русских городов” [8]. Цій же темі присвячена доповідь в Товаристві економістів, яка була опублікована як наукова стаття [9] та дві розвідки “Землевладение русских городов”, “Городские земли и аграрная реформа” в “Известиях Московской городской Думы” за 1917 р.

Досліджував учений і питання бюджетного права [10]. Цікаві думки, щодо витрат державного бюджету висловив П.Л. Кованько у праці “Государственные расходы России по предметам назначения за 1903-1911 гг.” [11]. Дослідник вивчав особливості податку із спадщини [12], квартирний і прибутковий податок [13].

За радянських часів у товаристві економістів він прочитав доповіді “Місцевий бюджет України в 1923-1924 рр. порівнюючи з передвоєнним” (1925) (згодом доповідь була опублікована) та “Господарство Києва в минулому і сучасному” (1929). П.Л. Кованько керував роботою підкомісії для виучування місцевих фінансів Комісії для виучування фінансових справ ВУАН, розробляв питання фінансів м. Києва в минулому та сучасному. Ним були підготовлені доповіді “Житлова криза в Німеччині” (1927), “Розмежування сфер державного та місцевого господарства” (1928) та розвідки “Нариси з історії та теорії місцевих фінансів”, “Житлова криза у нас і на Заході”. Цікавим є його історико-статистичний нарис про комунальні підприємства [14]. Окрім того, він і на далі розробляв проблеми бюджетної політики. Основні теми, що їх досліджував автор – бюджети міст та окремих регіонів України. Ці розвідки згодом були узагальнені в працях “Местный бюджет Украины в 1912 г. в нынешних территориальных границах и административно-территориальном делении” (X., 1924; X., 1925) та

территориальном делении” (Х., 1924; Х., 1925) та “Местный бюджет Киевской губернии в нынешних территориальных границах за 1912, 1913 и 1914 год” (К., 1925). Низку робіт учений присвятив податкам. В подальшому емігрував за кордон, працював і Інституті вивчення СРСР (Німеччина).

М.І. Мітіліно (1875-1930) більш відомий як професор цивільного та торгового права. Однак у його науковому спадку заслуговують уваги роботи “Елементи фінансової науки” [15] та “Основи фінансової науки” [16]. Автор дослідив матеріал про державні надходження та видатки, розробив класифікацію податкових систем та систему оподаткування в СРСР, структуру і обсяг бюджету, співвідношення його окремих частин та визначив порядок розподілу кредитів по бюджетах союзних республік. Ним була підготовлена стаття “Финансовое управление, как предмет научного исследования и рационализации” та доповідь у Комісії для виучування фінансових справ “Система налогов в Японии”.

Окремі фінансово-правові проблеми вивчав професор В.В. Карпеко (1880 (за іншими даними 1877) – 1941). Його ґрунтовне дослідження “Рентное обложение” присвячено проблемі земельної ренти в умовах соціалізації землі [17]. Рентні відносини стали темою й іншої його статті “Окладная единица и плательщик ренты”, опублікованій у “Вестнике финансов” за 1926 р. У Комісії для виучування фінансових справ ВУАН він підготував доповіді “К истории финансов на Украине” (1926) та “Преваги видатків, як принцип державного господарства” (1928). Невідома доля його праці “История налогового дела на Подолии со времени новой экономической политики”.

Отже, навіть короткий аналіз наукових здобутків вчених-юристів КІНГ свідчить про їх цінність для усвідомлення та вирішення багатьох проблем фінансово-правової діяльності держави. Нині потрібна реабілітація доробку минулого, адже відповіді на деякі питання сучасності, можна відшукати і в безпідставно забутих працях наших попередників.

Література

1. Міхневич, Л. В. Проблеми державного, адміністративного, фінансового та міжнародного права в дослідженнях учених-юристів Київського комерційного інституту [Текст] / Л. В. Міхневич // Правове регулювання економіки : збірник наукових праць. – К., 2009. – Вип. 9. – С. 37–48.
2. Яснопольский, Л. Н. Очерки русского бюджетного права. Исторический обзор составления наших государственных росписей и бюджетная реформа Татаринова [Текст] / Яснопольский Л. Н. – М. : В. П. Рябушинський, 1912. – 417 с.

3. Яснопольский, Л. Н. Кредитные учреждения на Украине [Текст] / Л. Н. Яснопольский // Научные записки Киевского института народного хозяйства. – 1925. – Т. 6. – С. 3–80.
4. Яснопольський, Л. М. Німецька валютна реформа і господарчий стан Німеччини [Текст] / Л. М. Яснопольский // Записки Соціально-Економічного Відділу УАН / ред. М. П. Василенко. – 1927. – Т. V–VI. – 417 с.
5. Яснопольский, Л. Н. Послевоенное развитие валютных курсов [Текст] / Л. Н. Яснопольский // Научные записки Киевского института народного хозяйства. – 1924. – Т. 3. – С. 39–60.
6. Кованько, П. Л. Главнейшие реформы, проведенные Н. Х. Бунге в финансовой системе России. Опыт критической оценки деятельности Н.Х. Бунге как министра финансов (1881–1887 гг.) [Текст] / П. Л. Кованько. – К. : Типография Импер. Ун-та Св. Владимира, 1901. – 448 с.
7. Кованько, П. Л. Реформа 19 февраля 1861 года и ее последствия с финансовой точки зрения. (Выкупная операция: 1861–1907 гг.) [Текст] / П. Л. Кованько. – К., 1914. – 576 с.
8. Кованько, П. Л. Финансовые проблемы землевладения русских городов // Известия Киевского коммерческого института [Текст] / П. Л. Кованько. – К., 1919. – Т. XXXII. – С. 1–160; т. XXXIII. С. 161–288.
9. Кованько, П. Л. Земельные богатства и финансовая помощь городов [Текст] / П. Л. Кованько // Городское дело – 1917. – № 24. – С. 1169–1175.
10. Кованько, П. Л. Содержание и сущность бюджетного права [Текст] / П. Л. Кованько. – К. : Тип. Импер. Ун-та Св. Владимира, 1910. – 18 с.
11. Кованько, П. Л. Государственные расходы России по предметам назначения за 1903–1911 гг. [Текст] / П. Л. Кованько // Труды Киевского юридического общества состоящего при Императорском Университете св. Владимира за 1909–1910 гг. – К., 1912. – С. 327–393.
12. Кованько, П. Л. Налог с наследия в Германии [Текст] / П. Л. Кованько // Вестник финансов. – 1910. – № 35. – С. 358–363.
13. Кованько, П. Л. Судьба квартирного налога при введении подоходного обложения [Текст] / П. Л. Кованько // Известия Московской Городской Думы. – 1914. – № 12. – С. 36–53.
14. Кованько, П. Л. Коммунальные предприятия на Украине [Текст] / П. Л. Кованько // Научные записки Киевского института народного хозяйства. – 1924. – Т. 4–5. – С. 249–283.
15. Мітіліно, М. І. Елементи фінансової науки [Текст] / М. І. Мітіліно. – Х. : Державне видавництво України, 1926. – 197 с.
16. Мітіліно, М. І. Основи фінансової науки [Текст] : [курс для вузов] / М. І. Мітіліно. – Х. : Державне видавництво України, 1929. – 395 с.
17. Карпеко, В. В. Рентное обложение [Текст] / В. В. Карпеко // Научные записки Киевского института народного хозяйства. – 1924. – Т. 2. – С. 74–96.

ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВИХ І КРЕДИТНИХ ВІДНОСИН У ПРАЦЯХ УКРАЇНСЬКИХ СОЦІОЛОГІВ ПРАВА

Проблеми правового регулювання фінансових та кредитних відносин знайшли своє відображення у працях українських соціологів права кінця ХІХ – початку ХХ століття.

Зокрема, видатний український соціолог права С.С. Дністрянський основним джерелом фінансового права вважав конституцію. Так, у § 56 його проекту конституції Західноукраїнської Народної Республіки (ЗУНР) зазначалося, що до виключного відання Народної Палати (вищого і єдиного законодавчого органу ЗУНР) належить прийняття таких законів: законодавство про систему фінансових відносин та митну справу, а також про державну фінансову систему і систему оподаткування, включаючи права щодо виконання державного кошторису, випуску державних позик, конвертації державного боргу; відчуження, зміни форми власності та обтяження зобов'язаннями державного нерухомого майна; контролю завершення розрахунків та результатів і методів ведення фінансових справ; здійснення парламентського контролю за використанням кредитів адміністративними органами регулюється окремим основним законом [1, с. 227].

У § 89 цього ж проекту до кола повноважень окружних заступництв (органів самоврядування) автор відносить регулювання та контроль тих питань, які вимагають єдиної організації у межах округу, але не визначені загальнодержавними законами. Зокрема це: фінансова система округу, затвердження щорічного бюджету округу, володіння і розпорядження майном округу, стягнення місцевих податків та зборів під особливим контролем Народної Палати для задоволення потреб округу [1, с. 238-239].

Відповідно до § 108 проекту конституції С.С. Дністрянський передбачає утворення, з метою здійснення контролю і зміцнення виконавчої дисципліни, у складі Державної Ради (вищого органу виконавчої влади) департаменту фінансів.

Теоретичні проблеми правового регулювання фінансових і кредитних відносин розроблялися С.С. Дністрянським також у його фундаментальній праці “Австрійське право облігаційне”. Зокрема, у § 13 “Гроші”, автор зазначає, що гроші виконують у економічному і правовому обороті дві головні задачі: вони є загальним засобом обміну і загальною мірою вартості. “Такі гроші, що їх держава у своїм обсягу

своїм обсягу признає загальним средством обміну, називаємо валютою. Валюта мусить в дотичній державі мати примусовий курс, та кожний мусить її при заплатах приймати і сплачувати нею свої грошові зобов'язання” [2, с. 412]. Але з поширенням кредитних відносин з'являються сурогати грошей, які не мають внутрішньої вартості: т.зв. кредитні гроші (якщо їх приймає держава), кредитні папери, т.зв. “здайна монета”, металеві гроші, внутрішня вартість яких нижча від номінальної, тобто тієї вартості, яку визнає держава у грошовому обороті. Тому вона не є валютою, а лише сурогатом грошей [2, с. 412-413].

Досліджуючи проблеми регулювання кредитних відносин, учений відзначав, що римське право розуміло вину як невиконання зобов'язань, передбачених правом. Водночас, зауважує С.С. Дністрянський, в римському праві вина боржника визнавалася тільки з врахуванням суб'єктивних підстав. Відповідальність боржника ґрунтувалася на принципі провини (є вина – є відповідальність, немає вини – немає відповідальності). Таке положення не відповідало наявним суспільним відносинам суспільства. Відповідно до норм австрійського облігаційного права, відзначає дослідник, вина не може обмежуватись виключно лише провинною боржника. Крім провини, яку визнавало римське право, необхідно було враховувати інші причини відповідальності, з врахуванням не тільки суб'єктивних, а й об'єктивних обставин [1, с. 146-147].

Виходячи з соціологічного підходу до розуміння права, С.С. Дністрянський по-новому трактує правові відносини боржника і кредитора, більш широко трактуючи поняття зобов'язання, яке має на меті задовольнити вимоги кредитора, дії якого, у свою чергу, є засобом такого задоволення.

Кожне зобов'язання, на думку вченого, має дві сторони: зовнішню і внутрішню. Функція зовнішньої сторони полягає у обов'язку боржника вчинити певні дії. А внутрішня вказує на ціль зобов'язання. Саме цим сторонам науковець надавав особливого значення у з'ясуванні питань відповідальності. У різних народів і в різний період в основі зобов'язального права домінували зовнішня чи внутрішня сторона. В цьому, на думку ученого, якраз і полягала головна різниця між римським правом і новітньою системою австрійського облігаційного права.

Значну увагу теоретичним проблемам правового регулювання фінансових і кредитних відносин приділяв інший вітчизняний соціолог права – С.В. Пахман. Зокрема, у своїй фундаментальній двотомній

двотомній праці “История кодификации гражданского права” (Спб., 1879), учений торкається деяких проблем становлення окремих інститутів фінансового права, а також питань контролю держави над фінансовою діяльністю кредитних і акціонерних товариств та торговельних закладів.

Література

1. Возьний, В. І. Державно-правові погляди академіка С. С. Дністрянського [Текст] : дисертація... кад. юрид. наук: 12.00.01 / Володимир Іванович Возьний. – Київ, 1999. – 252 с.
2. Дністрянський, С. С. Австрійське право облігаційне [Текст] / С. С. Дністрянський // Антологія української юридичної думки : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. – К. : Юридична книга, 2002. – Т. 6. : Цивільне право. – 2003. – С. 404–417.

*Ю.О. Нікітін – канд. іст. наук, доц. кафедри гуманітарних дисциплін
Сумської філії Харківського національного університету внутрішніх справ*

ГОСПОДАРСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ ХАРКІВСЬКОГО МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ (1870-1900 РР.)

Сучасний період розбудови незалежної української держави характеризується вирішенням важливої проблеми державотворення – формування нової по суті системи місцевого самоврядування, складовою частиною якої є ефективні муніципальні структури. Ця проблема належить до розряду таких, інтерес до яких з плином часу не зменшується, а навпаки являє тенденцію до зростання. Становлення органів міського самоврядування, методи і напрямки роботи важливі в науково – пізнавальному, практично – прикладному і виховному значеннях у процесі моделювання сучасного муніципального управління. Успішному здійсненню адміністративної реформи сприятиме вивчення, переосмислення і висвітлення уроків історії. Врахування досвіду минулого дасть змогу уникнути повторення помилок, обрати найоптимальніші шляхи їх розв’язання. Проблема діяльності муніципалітетів у господарській сфері у другій половині ХІХ ст. залишається недостатньо дослідженою. Зокрема і в Харкові, який мав свою регіональну специфіку.

Міські реформи 1870, 1892 рр. передбачали, що до завдань самоврядування відносилися і місцеві господарські питання: благоустрій міст, утримання міських комунікацій, міська освіта, медичне обслуговування тощо. Низка факторів впливала на рівень виконання завдань, які стояли перед самоврядуванням Харкова. До прийняття Положення

прийняття Положення 1892 р. серед виборців і гласних переважали найчастіше представники непривілейованих станів. Вони мали низький рівень освіти і часто слугували зряддям для досягнення мети різними угрупованнями. Після 1892 р від керівництва містом була відсторонена значна частина міського населення, що не відповідала суворим цензовим вимогам. Наступним фактом, що негативно впливав на міське господарство – це значні обов'язкові витрати міста, які вели до формування недоїмок.

Аналіз діяльності міського самоврядування по благоустрою міст доцільно розпочати з обов'язкових постанов, які приймалися думою. Вони охоплювали всі аспекти благоустрою міста. Слід відзначити, що самоврядні інституції Харкова не розробили точних правил прийняття та реалізації обов'язкових постанов. Значна частина прийнятих постанов була ініційована губернатором або поліцією. Головним чином зазначені постанови стосувалися розв'язання таких проблем: 1) утримання в чистоті вулиць, 2) прийняття певних протипожежних заходів. Але часто ці рішення носили декларативний характер і не були підкріплені конкретними діями. У випадку коли навіть думи приймали обов'язкові постанови виявлялося ряд недоліків: довгий термін прийняття; постанови за формулюванням суперечливий характер, що стримувало їх публікацію. В інших випадках прийняті думами обов'язкові постанови інколи відмінялися губернським у міських справах присутством. Це було пов'язано з тим, що у постановах згадувалися питання, які не входили до компетенції міських самоврядних структур. Незрозумілий і суперечливий характер постанов також ставав причиною їх відміни з боку місцевої губернської адміністрації. Новостворені міські самоврядні структури часто пояснювали невиконанням обов'язкових постанов, поганою роботою поліції, яка недостатньо допомагала муніципальним структурам.

Важливим аспектом міського життя було постійна розбудова міст, розширення їх адміністративних кордонів. З 1871 р. міська управа Харкова щорічно в середньому затверджувала 269 проектів різних споруд. Однак, у місті в цей час переважали дерев'яні будинки. У Харкові міська влада намагалася запобігати стихійній забудові, але за період 1875-1885 рр. так і не змогла затвердити генеральний план забудови міста (було три проекти). В результаті цього, у Харкові навіть Сумська – центральна вулиця – мала звивистий вигляд.

Важливим напрямком діяльності муніципалітету у справі благоустрою міста було упорядкування вулиць. У переважній більшості вони були ґрунтовими і практично переставали функціонувати під час по-

функціонувати під час повеней та великих дощів. Тому найбільш гострим було питання по брукуванню доріг. У Харкові де проблему брукування спільно вирішували мостильна комісія, міська управа та завідуючий інженерним відділом більша частина вулиць не мала кам'яного покриття. У 1880 р. в місті було забруковано 36 верств доріг. Міська влада вимагала від домовласників за свій кошт облаштовувати під'їзди до своїх будинків. Для цього домовласникам продавали браковану або вживану тротуарну плитку. З неї вони повинні були зробити містки через стічні канали і виходи до тротуарів.

Наступною важливою проблемою, яку вирішували міста з часу їх появи, було водопостачання, вивіз сміття і боротьба з епідеміями. Збільшення міського населення, часті епідемії змушували муніципалітети вирішувати згадані проблеми використовуючи досягнення науки і техніки. Часто в населених пунктах одночасно використовували річкову і колодязну воду для потреб населення. У Харкові ідея будівництва водогону обговорювалася з кінця 40-х років ХІХ ст., але всі спроби закінчилися невдачею. Після запровадження Положення 1870 р. новостворені самоврядні структури знову повернулися до згаданої проблеми. У грудні 1872 р. дума сформувала спеціальні комісії (фінансову і технічну), які повинні були підготувати відповідну документацію і знайти підрядчика. Через два роки міська дума погодилася на концесійному варіанті водогону. У 1878 р. міська влада підписала контракт з підприємцями К. Диллем та А. Рейсом на будівництво водогінної системи. Право власності на проект водогону, а потім на його будівництво і концесію довгий час були об'єктом неодноразових судових процесів. Після багатьох проблем у 1881 р. водогін у Харкові було відкрито. Отже, завдяки зусиллям муніципальних структур спостерігалися певні позитивні зрушення у вирішенні проблеми водопостачання в місті, але загальна картина залишалася досить невтішною. Скрутне фінансове становище міських самоврядних структур ставало часто вирішальним чинником, що стримував будівництво сучасних систем водопостачання.

Досить важливою для успішного життя міст була діяльність органів самоврядування в санітарно-епідеміологічному напрямку. Низький рівень знань в галузі боротьби з інфекціями, дорогі або малоефективні ліки, відсутність належної кількості кваліфікованих кадрів – все це лише ускладнювало діяльність муніципальних органів у даній сфері. Загальний аналіз діяльності харківської міської думи і управи засвідчує, що останні недостатньо зробили по санітарному оздоровленню міста. Розроблялися і приймалися лише окремі

постанови для вирішення окремих завдань. Відсутність контролю за виконанням рішень думи часто мінімізувало позитивні наслідки діяльності міської влади.

Актуальним для багатьох міст залишалося питання будівництва каналізації. Найбільш поширеним методом очищення міст був вивіз сміття за межі міста. У Харкові дискусія щодо будівництва каналізаційні системи точилася двадцять років. В кінці 1897 р. міська дума прийняла рішення викупити 100 десятин землі поблизу Харкова під будівництво каналізаційної станції. У 1873 р. міські нечистоти вивозилися на звалище біля Білгородського шляху. Залишені таким чином нечистоти після дощів разом з дощовою водою з пагорбів звалища поверталися у місто і посилювали небезпеку епідемій. Лише у на початку ХХ ст. міська влада перейшла від обговорень до будівництва каналізаційної системи.

Проблема санітарії міст вирішувалася досить повільними темпами з декількох причин. Освітній рівень міського населення і членів муніципальних структур був низький, що часто вело до недостатнього розуміння необхідності вирішення нагальних потреб міста. Недостатньо стабільне фінансове становище думи і управи було додатковим стримуючим фактором. Відсутність чіткого плану міста і перспективних проектів розбудови часто заводили муніципалітет у глухий кут у пошуках зручних і вільних ділянок під будівництво асенізаційних систем.

Вимоги часу спонукали місцеву владу вирішувати проблему освітлення міста. Необхідність безпечного руху транспорту, міського населення, а також зовнішнє оформлення вулиць посилювали гостроту питання. Ступінь вирішення даної проблеми був ще гірший, ніж справа з водогоном. У Харкові газове освітлення починається з 1871 р. Згідно із заключним контрактом з міською владою цю роботу розпочала компанія “Діксон і К”. Компанія встановила у місті 100 ліхтарів, що працювали на зрідженому газі. Крім чавунних ліхтарів у місті були прокладені комунікації і побудовано газовий завод. Компанія на 50 років отримала право освітлювати Харків. Після закінчення даного терміну все обладнання (ліхтарі, комунікації, завод) переходили у власність міста. Слід відзначити, що на початку ХХ ст. ситуація з освітленням Харкова залишалася майже на рівні 70-х років ХІХ ст. З 1895 р. у губернському центрі починають використовувати також і електричне освітлення. Приємною несподіванкою для населення став той факт, що електричні ліхтарі почали встановлювати з окраїн. Це позитивно вплинуло на побут громадян.

Влада Харкова у 1878 р. почала обговорення питання створення “конки”. Процес будівництва постійно затягувався, проекти перероблялися і не виконувалися. В результаті за 20 років будівництва з’ясувалося, що замість передбачених 17,5 верств шляхів місто отримало 14 верст 280 саж. У 1899 р. дума Харкова вперше починає обговорювати проблему необхідності будівництва у місті трамвайних ліній на електричній тязі. Але бажання муніципальної влади розширити за власний кошт транспортну систему Харкова зіштовхнулося з опором монополіста у цій сфері (Бельгійського товариства), яке намагалося різними засобами завадити або затягнути нове будівництво. Переговори тривали до 1901 р. і закінчилися невдачею, але будівництво було затримано. Подібні випадки були зафіксовані і в інших українських містах. Це змусило Міністерство внутрішніх справ спеціальним циркуляром № 41 у 1896 р. рекомендувати міським суспільним управлінням відмовитися від концесій і шукати власні кошти для вирішення міських проблем.

Таким чином, можна зробити висновок, що найбільших успіхів у сфері благоустрою органи міського самоврядування досягли в губернських містах. Більшість повітових міст не мали таких значних досягнень. Головними причинами такої диспропорції можна вважати: різницю у освітньому рівні більшості городян і представників міської влади, фінансові можливості міст, значну кількість податків і накопиченні недоїмки. Одночасно не слід штучно занижувати досягнення по вирішенню окремих проблем благоустрою міст зазначених губерній.

Неоднозначність результатів діяльності органів міського самоврядування у другій половині ХІХ ст. (в тому числі і у Харкові) вимагає подальших досліджень на всеукраїнському і регіональному рівнях. Заслуговують на особливу увагу такі питання: діяльність міських банків, кредитних товариств, страхування від пожеж, дольове фінансування медичних і учбових закладів та вплив діяльності органів самоврядування на повсякденне життя міського населення.

*П.О. Нюхіна – аспірантка відділу історико-правових досліджень
Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України*

ФІНАНСОВІ УНІВЕРСАЛИ КОЗАЦЬКО-ГЕТЬМАНСЬКОЇ ДОБИ

В усі часи показником високого рівня культури суспільства було шанобливе ставлення до власного минулого, історії. Козацько-гетьман-

ська держава, на думку багатьох учених, стала колискою сучасної української держави. Отже, посилена увага науковців до цього історичного періоду є природною. У вітчизняній науці історії держави і права досить докладно висвітлена тема правової системи Гетьманщини та окремих її аспектів, зокрема правового врегулювання фінансової системи. Відомі роботи Д.І. Багалія, І.Й. Бойка, М.П. Василенка, О.І. Гуржія та інших вчених. Втім, спостерігається недостатня увага науковців до такого джерела права доби Гетьманщини як козацькі універсали. В цій статті буде зроблено спробу визначити роль універсалів у врегулюванні фінансово-правової системи гетьманської держави. Отже, універсали, що відносилися до фінансово-правових питань тогочасної держави, назвемо фінансовими універсалами.

Установлення податків, порядок стягнення зборів, обіг грошової одиниці – ці питання врегульовували фінансові універсали. Саме з універсалів можна достовірно встановити, які саме податки збиралися на території Гетьманщини. Військовий податок (військова частина) [1, с. 527; 2, с. 196-197], показанщина [1, с. 81], покуховний податок [3, арк. 3], ярмарковий збір (ярмаркове мито) [4, с. 95-96], медова данина (медова десятина) [2, с. 384-385; 5, с. 101-103], тютюнова десятина [5, с. 243-244; 4, с. 108] побережне мито [2, с. 344-345], помірне мито [1, с. 723-724; 2, с. 162-163], погребельне мито [2, с. 240] – ось тільки частина податків та зборів, які згадуються в універсалах.

Структура більшості фінансових універсалів дуже схожа зі структурою фінансово-правової норми. Фінансово-правова норма має наступні особливості: державно-владний характер; імперативність, відсутність дозволу суб'єктам фінансово-правових відносин змінювати приписи держави та умови норм; безпосереднє визначення поведінки суб'єктів фінансово-правових відносин [6, с. 279-280]. Найраніший з відомих на даний час універсалів фінансового характеру, “Універсал Богдана Хмельницького Остафієві Стоматаєнку на збирання податків з іноземних купців” від 28 квітня (8 травня) 1654 р. [7, с. 142-143], має ознаки фінансово-правової норми. По-перше, його приписи мали державно-правовий характер, адже універсал видано гетьманом. По-друге, чітко встановлювалося коло осіб, з яких належало збирати гроші: “...од купцов чужоземскихъ, то ест от грековъ, ормяновъ и турковъ...” [7, с. 143]. По-третє, імперативно встановлені об'єкт оподаткування та розмір податку: “...од сорока соболеи золотихъ шистъ, од сорока пупковъ соболихъ золотихъ два, од сорока куницъ зол[отыхъ] два, од бунта лисиць золотыхъ два, од иншихъ товаровъ московскихъ од ста таляров битыхъ – зол[отыхъ] по

битыхъ – зол[отыхъ] по пять...” [7, с. 143]. По-четверте, поведінка суб’єктів установлювалася як обов’язок віддавати визначені платежі конкретній особі “дозорцеві”. По-п’яте, до порушників застосовувалися санкції: “Кгды бы нашъ який купецъ мѣл именем своимъ з товарами чужеземного купца зъ нашей землѣ выпроваживат и досвѣдчилъ бы ся того дозорца нашъ, теды позволяемъ ему той увесъ товаръ забрать; з которого товару ему половину, а до скарбу войскового половицу належить...А если б которые спротивилис и оному вышъмененному дозорци нашому або факторомъ о повинности звиклой отдавать не похотѣли, такових приказуемъ полковникомъ, сотникомъ, атаманомъ карать и во всем дозорци нашому помочнимъ быти, иначей не чинячи под сроким каранемъ войсковимъ.” [7, с. 143].

Ще одним прикладом того, що фінансові універсали дуже близькі до фінансово-правової норми в її сучасному розумінні, є “Універсал Івана Мазепи щодо порядку стягнення індукти та евекти в Гетьманщині” від 21 грудня 1703 р. [2, с. 321-322]. У документі встановлено об’єкт оподаткування : “... яко отъ чужоземскихъ, такъ великороссійскихъ и малороссійскихъ вивозячихся и приповаючихся товаровъ...” [2, с. 322]. В універсалі прямо визначена поведінка суб’єктів: уповноваженим до збору податків особам наказується “... абы якъ самъ ексакторъ, так и факторы его, ничего нового въ той ексакції не пристановляли...” [6, с. 322]. Від платників податків вимагається “... жеби купецкіе и торговіе люде товаровъ своихъ от ексакції до скарбу Войскового неналежній не утаевали...” [2, с. 322]. За невиконання приписів універсалу встановлюється санкція: “... а такъ жебы той вижей вираденной волѣ нашей цѣле задосить чинилося, повторе и подесеяте грозно подъ неопуснимъ войсковимъ штрафомъ приказуемъ.” [2, с. 322].

Обіг грошових одиниць у країні також урегульовувався фінансовими універсалами. Такі універсали містили однозначний припис щодо поводження з певною грошовою одиницею, а також діяли по всій території країни (наприклад, “Універсал гетьмана Данила Апостола про заміну мідних грошей” від 16 червня 1730 р. [8, арк. 2]). Ураховуючи конкретні обставини, такі універсали могли стосуватися певної групи населення (наприклад, “Універсал Івана Мазепи до київських міщан з розпорядженням приймати при розрахунках старі низькопробні російські монети, так звані “чехи” від 10 січня 1703 р. [2, с. 301-302]), або адресуватися до певного полку (наприклад, “Універсал Павла Полуботка і генеральної старшини в Лубенський полк, з наказом прий-

Лубенський полк, з наказом приймати до обігу російську монету за винятком фальшивої” від 12 вересня 1722 р. [4, с. 128-129]; “Універсал Павла Полуботка і генеральної старшини в Чернігівський полк щодо розпізнавання та вилучення з обігу фальшивих монет” від 28 лютого 1723 р. [4, с. 286-287]).

Старшинські фінансові універсали зустрічаються рідко. У більшості своїй вони поширювали свою дію в межах певної територіальної одиниці. Наприклад: “Універсал стародубівського полковника Петра Рославця про дозвіл збирати на розвій церкви Успіння у Новгородку Сіверському вагове з різних товарів, а також помірне з горілки та збіжжя” від 30 січня 1673 р. [1, с. 931], “Універсал генерального бунчужного Якова Лизогуба про делегування повноважень Антонові Давидовичу на збирання з дегтярів встановленого на військо податку” від 4 листопада 1721 р. [4, с. 549]. Ті ж універсали старшини, що певною мірою стосуються фінансових відносин у країні (наприклад, “Універсал чернігівського полковника Якова Лизогуба про підтвердження податкових пільг чернігівському цеху музик” від 19 січня 1689 р. [2, с. 628-629], “Універсал прилуцького полковника Івана Носа значковому товаришу Прилуцького полку Івану Біличу на звільнення від розмірового налогу з млина” від 8 березня 1713 р. [9, арк. 34]), радше відносимо до універсалів-привілеїв, тобто до тих, що надавали різноманітні пільги окремим групам населення чи конкретним особам.

Як бачимо, фінансові козацькі універсали є цінним першоджерелом дослідження історії формування фінансової системи Козацько-гетьманської доби. Подальше їх вивчення, на нашу думку, збагатить наукові дослідження конкретними цифрами та прикладами, а, можливо, надасть напрямок дослідження досі невідомих історико-правовій науці фактів.

Література

1. Універсали українських гетьманів від І. Виговського до І. Самойловича (1657–1687) [Текст] / І. Бутич та ін. (упоряд.) ; Інститут української археографії та джерелознавства ім. М. С. Грушевського та ін. – К.; Л.: НТШ, 2004 – 1087 с.
2. Універсали Івана Мазепи. 1687–1709 [Текст] : [в 2 ч.] / Інститут української археографії та джерелознавства ім. М. С. Грушевського ; Наукове товариство ім. Шевченка ; Центральний держ. історичний архів України, м. Київ ; [Павло Сохань (голов. ред.), Іван Бутич (упоряд.)]. – К.; Л. : НТШ, 2002. – Частина II. – 2006. – 798 с.
3. ЦДІАК України. – Ф. 51 : Генеральна військова канцелярія. – Оп. 3. – Спр. 3126.
4. Універсали Павла Полуботка. 1722–1723 [Текст] / Інститут української археографії та джерелознавства ім. М. С. Грушевського ; Чернігівський державний педагогічний університет ім. Т. Г. Шевченка ; Наукове товариство ім. Шевченка ; Центральний держ. історичний архів України ; [Павло Сохань (голов. ред), Вячеслав Ринсевич (упоряд.)]. – К., 2008. – 719 с.

5. Універсали Івана Мазепи. 1687–1709 [Текст] : [в 2 ч.] / Інститут української археографії та джерелознавства ім. М. С. Грушевського ; Наукове товариство ім. Шевченка ; Центральний держ. історичний архів України, м. Київ / Павло Сохань (голов. ред.), Іван Бутич (упоряд.). – К.; Л. : НТШ, 2002. – Частина I. – 2002. – 780 с.
6. Юридична енциклопедія [Текст] : [в 6 т.] / НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького ; [Редкол. : Шемшученко Ю. С. (голов. ред.) та ін.] – К. : Укр. енцикл., 1998-2004. – Т. 6. : Т-Я – 2004. – 765, [2] с.
7. Універсали Богдана Хмельницького. 1648–1657 [Текст] / І. Крип'якевич, І. Бутич (упоряд.) ; НАН України, Інститут історії України. – К. : Альтернативи, 1998. – 383 с.
8. ЦДІАК України. – Ф. 51 : Генеральна військова канцелярія. – Оп. 3. – Спр. 3457.
9. ЦДІАК України. – Ф. 51 : Генеральна військова канцелярія. – Оп. 3. – Спр. 2846.

В.Т. Окіпнюк – канд. юрид. наук, доц., заступник завідувача кафедри теорії та історії держави і права Національної академії Служби безпеки України

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОЗАБЮДЖЕТНОГО ФІНАНСУВАННЯ ОРГАНІВ ДПУ УСРР

Виконання будь-яким державним органом, покладених на нього законодавством повноважень, значною мірою, залежить від стану фінансування його діяльності. Стабільне бюджетне фінансування державних органів створює відповідні матеріально-технічні умови для їх ефективного функціонування і є запорукою вчасного і якісного здійснення державними структурами своїх функцій. Натомість, відсутність або неповний характер бюджетного фінансування, недостатність коштів для оплати праці співробітників, для здійснення організаційних та інших заходів, породжують різноманітні проблеми у їхній діяльності. Особливо важливе значення має фінансування правоохоронних органів та спецслужб, оскільки саме на ці державні структури покладається підтримання правопорядку та забезпечення державної безпеки.

При цьому, як показує вітчизняний історико-правовий досвід 20-30-х рр. ХХ ст., якщо існують проблеми централізованого бюджетного фінансування цих органів, завжди знаходяться шляхи їх додаткового позабюджетного фінансування. Система позабюджетного фінансування, як правило, формується у період економічної кризи, коли держава не в змозі повною мірою забезпечувати потреби державних органів у коштах.

Так, характеризуючи період 20-30-х рр. ХХ ст. можна виділити декілька основних джерел позабюджетного фінансування органів державної безпеки Радянської України і констатувати, що вони най-

найбільш активно використовувались саме у часи соціально-економічних перетворень, коли мали місце економічні негаразди і загострювались проблеми фінансового забезпечення функціонування всього державного апарату.

Насамперед, органам державної безпеки було надано дозвіл на створення і функціонування підсобних підприємств, які могли займатись як торгівельною, так і виробничою діяльністю. При цьому, слід відзначити, що мережа таких підприємств була створена на початку 20-х рр. із запровадженням непу, дещо скоротилась у середині 20-х рр., і знову збільшилась на початку 30-х рр., коли розпочалась примусова, насильницька колективізація. Загальний прибуток від підсобних підприємств ДПУ УСРР тільки у 1933 р. склав 2 млн. 774 тис. крб. [1, с. 205].

При цьому, у 30-ті рр. при місцевих органах ДПУ крім виробничих і торгівельних підприємств організовувались радгоспи, інші господарства, а також трудові комуни. Можна припустити, що частина цих підприємств і господарств, не перебувала на централізованому обліку в ДПУ УСРР, і кошти, які від них надходили, могли безконтрольно використовуватись керівниками місцевого апарату органів державної безпеки.

Для усунення цих негараздів на підставі наказів ОДПУ № 6 і № 11 1934 р. було видано наказ ДПУ УСРР № 44 від 25 січня 1934 р. “Про ліквідацію підсобних підприємств”. Ним начальники облвідділів ДПУ УСРР зобов’язувались ліквідувати всі підприємства, перераховані у наказах ОДПУ і директиві ДПУ УСРР № 460580 від 25 січня 1934 р. Заборонялось також органам ДПУ організувати у майбутньому будь-які виробничі або торгівельні підприємства, радгоспи або інші господарства. Існуючу мережу господарств пропонувалось переглянути, залишивши лише ті, які забезпечують виключно потреби даного органу ДПУ. Без відома ДПУ УСРР не можна було створювати трудові комуни, а ті, які існували, мали бути ліквідовані до 1 лютого 1934 р. За невиконання даних норм встановлювалась позасудова відповідальність, справи щодо обвинувачених осіб передавались на розгляд Колегії ДПУ УСРР [2, арк. 32].

Іншим джерелом позабюджетного надходження коштів до ДПУ УСРР була діяльність фельд’єгерського зв’язку. Фельд’єгерський корпус (далі – ФК) ДПУ УСРР займав особливе становище в системі спеціалізованих органів ДПУ. Він мав монополієне право на перевідправлення таємної кореспонденції. Крім цього, фельд’єгеря та

фельдгерські команди місцевих територіальних органів ДПУ УСРР використовувались також для охорони кредитно-фінансових установ, інкасації грошей і цінностей.

Користування послугами фельдзв'язку було платним і юридично фіксувалось у щорічних спеціальних угодах, які укладались ФК ДПУ УСРР з відповідними партійними і державними органами та установами.

Прикладом є договір про перевідправлення таємної та терміново-таємної кореспонденції укладений 1 січня 1929 р. між ФК ДПУ УСРР і Верховним судом УСРР. Він був виконаний на бланку стандартного зразка і складався з 11 параграфів. Дія договору вважалась безстроковою і могла бути припинена за заявою однієї зі сторін з повідомленням за два тижні.

ФК ДПУ УСРР зобов'язувався за дорученням Верховного суду УСРР здійснювати доставку в межах СРСР лише тієї секретної та терміново-секретної кореспонденції, яка адресувалась в міста та пункти, які обслуговувались фельдзв'язком ОДПУ. Перелік таких пунктів щорічно доводився ФК ОДПУ до відома своїх місцевих органів і зацікавлених відомств.

Кореспонденція, яка планувалась до відправлення мала бути належним чином опечатана, її прийняття і здача відбувались за відповідним описом або по розносній книзі, яка підписувалась сторонами. З моменту прийняття кореспонденції повна матеріальна відповідальність за її збереження і своєчасну доставку, за виключенням стихійного лиха і дії непереборної сили, покладались на ФК ДПУ.

Договір передбачав можливість відправки кореспонденції нарочним фельд'єгерем, однак в цьому випадку вага вантажної кореспонденції на нього не могла перевищувати 16 кг. Відрядження нарочного фельд'єгеря з секретною кореспонденцією у межах маршрутів Харківського округу оплачувалось по 25 карб., а за межі округу по 50 карб. за кожний окремий пункт призначення.

Оплата послуг фельдзв'язку здійснювалась диференційовано в залежності від категорії та виду кореспонденції. Наприклад, за пакети вагою до 400 гр. літери "В" (таємно) Верховний суд УСРР мав сплачувати 30 коп., літери "А" – (таємно–терміново) – 40 коп., серії "К" (цілком таємно–терміново під власноручний розпис адресата з поверненням конверта) – 50 коп. За пакети літери "В", "А" і "К" вагою від 400 гр. до 16 кг, які вважались вантажною кореспонденцією, потрібно було сплатити 12, 16 і 20 карб. відповідно [3, арк. арк. 21-22].

Загалом діяльність ФК ДПУ УСРР була важливим джерелом надходження позабюджетних коштів. Наприклад, тільки за 1932-1933 рр.

1933 рр. чистий прибуток фельдзв'язку ДПУ УСРР склав більше 21 млн. крб. [1, с. 154].

Таким чином, основними джерелами позабюджетного фінансування органів ДПУ УСРР були кошти, які, по-перше, надходили від спеціально створених при них підсобних підприємств, господарств і трудових комун і, по-друге, кошти, які перераховувались іншими державними органами і установами на рахунок ДПУ за користування послугами фельд'єгерського зв'язку. При цьому, позабюджетне фінансування вважалось не основним, а додатковим джерелом коштів для органів державної безпеки і об'єктивно не могло замінити стабільного бюджетного фінансування. Крім цього, виконання органами державної безпеки не властивих їм функцій, участь у комерційних відносинах, створювали сприятливі умови для різноманітних фінансових зловживань і правопорушень.

Література

1. Окіпнюк, В. Т. Державне політичне управління УСРР (1922–1934): історико-юридичний аналіз [Текст] / В. Т. Окіпнюк. – К. : НА СБУ, 2002. – 290 с.
2. Галузевий державний архів СБ України. – Ф.9. – Спр. 667.
3. ЦДАВО України. – Ф.24. – Оп. 13. – Спр.53.

*В.В. Олейников – викладач кафедри теорії та історії держави і права
Донецького юридичного інституту Луганського державного університету
внутрішніх справ ім. Е.О. Дідоренка*

ФІНАНСОВО-ПРАВОВІ ПОГЛЯДИ М.А. БАЛУГ'ЯНСЬКОГО

Правова і економічна концепції видатного українського вченого Михайла Андрійовича Балуг'янського є на сьогодні малодослідженим аспектом вітчизняної історії правових і економічних вчень. При цьому, погляди цього вченого стосовно проблем законодавчого врегулювання і реалізації фінансової політики держави цікаві як джерело історичного досвіду для сучасної української науки фінансового права, що і зумовлює актуальність даної роботи.

Серед дослідників творчості та біографів М.А. Балуг'янського слід виділити А.Н. Фатєєва [1], Є.М. Косачевську [2], С.М. Голубку [3], а також словацьку вчену Т. Байцуру [4], угорця Л. Тарді [5] та ін.

М.А. Балуг'янський (1769-1847) народився у селі Вишня Ольшава Земпленського комітату (зараз Словаччина) в родині уніатського священика. Після закінчення гімназії був за державний рахунок відправлений для продовження освіти на філософському факультеті академії правознавства в Кошша (Кошіце), яку закінчив з відзнакою. Свою освіту М.А. Балуг'янський закінчив у Віденському університеті,

університеті, з успіхом виконав за два роки чотирьохрічний курс юридичного факультету [2, с. 28, 29]. Був улюбленим учнем професора Й. фон Зонненфельса. Захистив докторську дисертацію “Про зерносховища” і отримав кафедру в Пештському університеті.

Приймав участь у русі угорських якобінців, був членом “Товариства свободи та рівності”. М.А. Балуг’янського, як і багатьох інших членів таємної організації, було внесено до списку осіб, що підлягають арешту. Але йому вдалося цього уникнути. У 1795 р. М.А. Балуг’янського було повністю реабілітовано.

У 1803 р. вченого було запрошено до Росії. Тут він стає професором (1803-1824) Санкт-Петербурзького педагогічного інституту, (з грудня 1816 р. – Головний педагогічний інститут). Коли 14 лютого 1819 р. цей заклад було перетворене на Імператорський Санкт-Петербурзький університет, М.А. Балуг’янський став його першим ректором (1819-1821).

Він був членом комісії М.М. Сперанського зі складання Повного зібрання і Зводу законів Російської імперії, автором великої кількості записок, праць з адміністративного права, фінансів, місцевого самоуправління тощо.

Досліджуючи творчість М.А. Балуг’янського, професор І.Б. Усенко зазначає, що за винятком короткочасних “якобінських захоплень”, вчений у своїх наукових поглядах послідовно відстоював ідеї Освіченого абсолютизму, він був прибічником раціоналізму, вважав, що уряд має керуватися принципами розуму та законності [6, с. 32].

М.А. Балуг’янський зауважував також, що всезагальне благо може бути лише сумою всіх приватних благ. Щоб досягти цієї мети, необхідно, серед іншого, “запровадити: цілковиту правосудність, цілковиту свободу, цілковиту рівноправність” [3, с. 165].

Опубліковані проекти державних перетворень, різні замітки і записки, що належать перу М.А. Балуг’янського, показують, що головну причину і джерело деспотизму державної влади він бачив не в монарху, а в чиновництві. На думку М.А. Балуг’янського, “свавілля і деспотизм” чиновників можуть бути обмежені лише за допомогою режиму законності і принципу розподілу гілок влади. Цей принцип учений розумів не в сенсі відділення цих гілок одна від одної, а як розділення владних функцій або повноважень. Особливо велике значення він надавав в своїх проектах державних реформ відділенню судової влади від урядової, тобто виконавчої. Судову владу вчений ставив на друге місце після законодавчої [8, с. 215-219].

Будуючи проекти демократичного державного устрою, вчений значну увагу приділяв проблемам акумулювання, розподілу, використання грошових фондів та питанням правового забезпечення цих процесів.

Будучи послідовником смітіанства, М.А. Балуг'янський написав ґрунтовну працю “Про національне багатство. Зображення різноманітних господарських систем”. У роботі “Національне багатство...” М.А. Балуг'янський піддав аналізу три господарські системи, що втілювали собою економіку сучасного йому людського суспільства. За його словами, перша є так званою “комерційною системою”, тобто системою, що заснована на торгівлі і вимірює багатство народу в грошах. Друга – “система економістів або фізіократів”, що вбачає головне багатство в “необроблених дарах землі”. Третя – “теорія Адама Сміта, заснована на праці і міні” [7, с. 136]. Кожній з названих господарських систем відповідають, на думку М.А. Балуг'янського, певний політичний режим і правовий порядок, певний спосіб державного врегулювання економічних процесів.

Найважливішу роль при комерційній системі грають міські жителі. Цей клас при даній системі необхідно розвивати й примножувати, навіть в збиток іншим класам суспільства. Держава в умовах комерційної системи повинна узяти на себе управління “загальною промисловістю народу”. “Як батько сімейства кожному його членові призначає своє заняття, так і держава повинна наказувати кожному громадянину, яким родом промисловості зобов'язаний він займатися. Громадянин повинен займатися не тими промислами, від яких він отримує більше прибутків, але тими, які приносять більше державі користі. Головна ж користь держави полягає в тому, щоб прибували гроші. Отже, науки, землеробство, мануфактура і навіть торгівля не можуть продовжувати природної своєї течії, але прозорливість верховного уряду майстерним чином повинна направляти їхній розвиток” [7, с. 140].

Комерційна система передбачає, що найважливішу частину промисловості складають фабрики і мануфактура, що виробляють товари для зовнішньої торгівлі. Саме вони мають бути, за логікою цієї системи, “головним предметом опікування уряду”. На думку М.А. Балуг'янського, господарська система, заснована на торгівлі, диктує державі і певну поведінку на міжнародній арені, у взаєминах з іншими країнами. Перетворення в якій-небудь країні зовнішньої торгівлі в

торгівлі в основне джерело доходів неминуче примушує державну владу прагнути до досягнення зверхності своєї країни над іншими.

Система фізіократів або економістів, відзначав М.А. Балуг'янський, передбачає “необмежену свободу” у всіх галузях промисловості і сферах діяльності. З точки зору економістів, кожна людина сама краще знає, що для неї корисніше. Проте користь кожної людини не повинна суперечити користі державній, бо загальне благо є ні що інше, як сума всіх приватних благ. На користь даної господарської системи повинно встановити в суспільстві “досконале правосуддя, досконалу свободу і досконалу рівність”.

Висновок, зроблений М.А. Балуг'янським в іншій його роботі з “Статистичного журналу” – “Про розподіл і обіг багатства”, – дозволяє зрозуміти, що симпатії його були явно не на стороні комерційної системи. “Отже, зі всіх державних турбот, – писав він – піклування про вміст і множення грошей є саме непотрібне. Золото і срібло, так само як й інші товари, купуються за відому ціну. Коли держава рясніє товарами, то в цих металах воно відчуватиме набагато менший недолік, ніж в іноземних винах... Висока проба і свобода торгівлі без втручання уряду складають, здається, всю політику відносно грошей” [3, с. 192].

Професор В.О. Томсінов вказує, що однією з найважливіших работ вченого стала розробка проектів звільнення поміщицьких кріпосних селян, пропозицій по змінінню статусу державних селян. У травні – червні 1818 р. він написав “Зауваження щодо плану, якого можна було б дотримуватися зі справи про селян”, влітку 1819 р. – “Зауваження на роботи виконані та ті, які ще треба виконати по законодавству про селян”, у грудні 1819 р. – закінчив записку “Зауваження для його сіятельства міністра фінансів на роботи відносно уложення щодо селян”. В ці часи М.А. Балуг'янський створив велику працю про кріпосне право, в якій розглянув законодавство про селян “в найголовніших європейських державах” (Австрії, Англії, Данії, Пруссії, Франції), описав процес закріпачення селян у Росії, проаналізував їхнє положення на початку ХІХ ст. та запропонував засоби поступової ліквідації кріпосного права в Росії [8, с. 206].

В роботі “Національне багатство...” вчений особливу увагу приділив розвитку сільського господарства. Він вважав, що “для підтримки загальної свободи торгівлі необхідно відмінити всі безпосередні податки, поголовні та цехові збори, й особливо податки на товари

на товари першої необхідності... Замість того всю суму державних витрат направити на сільське господарство” [7, с. 164].

М.А. Балуг’янський зазначав, що в першу чергу необхідно забезпечити різними видами соціальної допомоги саме селян. В цьому вчений також опосередковано підтримував ідею скасування кріпосного права [8, с. 390]. Ще у своїй докторській дисертації “Про зерноховища” він писав, що “Між важливими благами, якими користуються громадяни у державі, основне і ніяк не другорядне місце посідає благополуччя, яке полягає не тільки у придбанні необхідних для життя речей, а й у користуванні речами, які дають задоволення. Коли держава осягає цю мету, то може бути небезпечною для ворогів і почуватися захищеною від усякого нападу” [9].

Отже, М.А. Балуг’янський, підтримуючи економічну концепцію смітліанства, вважав, що скасування кріпосного права необхідне для розвитку сільського господарства як основного джерела доходів держави у період кінця XVIII – початку XIX ст.

Ідеї вченого в галузі законодавчого регулювання правовідносин у сфері фінансів були сформульовані на ліберальних засадах, певною мірою обумовлювали майбутній розвиток державницьких концепцій на кшталт теорії “нічної варті”, тобто пропонували максимальне обмеження втручання держави у фінансово-господарську діяльність суб’єктів господарювання.

Література

1. Фатеев, А. Н. Академическая и государственная деятельность М. А. Балугьянского (Балудьянского) в России [Текст] / А. Н. Фатеев. – Ужгород : Типография “Школьной помощи”, 1931. – 64 с.
2. Косачевская, Е. М. Михаил Андреевич Балугьянский и Петербургский университет первой четверти XIX века [Текст] / Е. М. Косачевская. – Л. : Издательство Ленинградского университета, 1971. – 272 с.
3. Голубка, С. М. Економічна система М. А. Балуг’янського [Текст] / С. М. Голубка. – Львів : Світ, 1998. – 229 с.
4. Байцура, Т. Закарпатоукраинская интеллигенция в России в первой половине XIX века [Текст] / Т. Байцура. – Пряшев, 1971. – 372 с.
5. Tardy L. Balugyánsky Mihály [Text] / L. Tardy. – Budapest : Akadémiai Kiadó, 1954. – 256 m.
6. Усенко, І. Б. Балудянський (Балуг’янський) Михайло Андрійович [Текст] / І. Б. Усенко // Антологія української юридичної думки / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Юридична книга, 2001. – Т. 5. – 2003. – 600 с.
7. Томсинов, В. А. Российские правоведы XVIII – XX веков. Очерки жизни и творчества [Текст] / В. А. Томсинов. – М. : Зерцало, 2007. – Т. 1. – 672 с.
8. Олейников, В. В. Питання соціального захисту населення державною владою в працях вітчизняних вчених другої половини XVIII – початку XIX століття

- [Текст] / В. В. Олейников, А. В. Гончаров // Влада і суспільство: проблеми взаємодії : матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції. – Запоріжжя: ЗЮІ МВС України, 2005. – 420 с.
9. Balugyanszky M. Dissertatio Inauguralis De Promptuariis [Text] / M. Balugyanszky // Архив музея истории СПбГУ. – Ф. Person 39/9. – Л. 2.

*О.М. Редькіна – канд. юрид. наук, доц.,
заст. декана юридичного факультету Кримського юридичного інституту
Одеського державного університету внутрішніх справ*

ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА КРИМСЬКОГО КРАЙОВОГО УРЯДУ ГЕНЕРАЛ-ЛЕЙТЕНАНТА С. СУЛЬКЕВИЧА В ЧЕРВНІ-ЛИСТОПАДІ 1918 РОКУ

Спроби зазирнути до кримського минулого завжди живили проєкти встановлення того, чи іншого державно-правового статусу півострова. Не став виключенням і наш час. Тому сьогодні досить корисно враховувати досвід регіонального державотворення на українських землях, і зокрема в Криму. Це стосується й періоду правління на півострові Кримського крайового уряду, очолюваного генералом С. Сулькевичем в червні-листопаді 1918 р., яке було пов'язане з перебуванням у цей час в Криму німецького військового контингенту.

Основним напрямком діяльності уряду була економічна сфера. У торгівельно-промисловій сфері уряд став активно використовувати податкову політику, мита і акцизи. Провів цілу низку заходів щодо боротьби з бізробіттям. Але, більш активну діяльність розвернуло Міністерство фінансів Крайового уряду. До приходу до влади кабінету генерала С. Сулькевича в Криму склалася гостра недостача готівки, й щоб згладити можливі наслідки цього, 16 серпня уряд прийняв рішення про випуск зобов'язань на суму до 20 млн. крб. купюрами в 500, 1 000 і 5 000 крб., якими продовольча управа розраховувалася за зданий хліб. Рада Міністрів обіцяла з 1 січня 1919 р. почати їхнє погашення. В обігу вони знаходилися тільки при Крайовому уряді С. Сулькевича [1, с. 21, 27].

Крім цього, на території півострова в обігу перебували і короткострокові зобов'язання Державного казначейства Росії (1 000 і 5 000 крб.), а також папери Позики Свободи 1917 р., але тільки ті, що були проштемпельовані Кримським крайовим банком. Підприємства й контори випускали свої грошові знаки – бони. Після невдалої спроби вибити позику в Берліні, Рада Міністрів доручила управляючому Мінфіном Д. Никифорову “у нагальному порядку не пізніше наступного засідання подати проєкт виготовлення грошових знаків Кримського крайового уряду” [2].

Це була не перша спроба в Криму почати випуск власних грошей. Початок випуску припадає на кінець 1917 р., коли було порушено питання про недостачу розмінних монет і кредитних білетів дрібних номіналів. Місцеві випуски здійснювалися від імені відділення Кримського крайового банку або повітових казначейств владою місцевого самоврядування. Це були, наприклад, тимчасові квитанції

Євпаторійської міської управи та грошові знаки Керченського міського самоврядування. За зовнішнім виглядом вони зберігали традиційну для грошових знаків Російської імперії символіку й атрибутику.

На початок 1918 р. Крим став притулком для біженців із північних губерній Росії. Міста та селища півострову буквально наповнюються ділками й комерсантами. З'явилася велика кількість кооперативних товариств, товариств на паях, торгових закладів тощо. І якщо за розмірами капіталу значимість кожного закладу або підприємства була не дуже велика, то кількісний склад приватного підприємництва в Криму в період 1918 р. був разючий. Відомо, що більш, ніж 250 приватних контор і закладів, випускали власні грошові знаки. Крім того, аналогічні папери випускалися в усіх великих населених пунктах півострова, аж до сільських, таких як Базарчик, Тав-Бодрак, Михайлівка [3]. Як правило, вони були досить примітивні, відбиті на випадковому матеріалі – папері або картоні, але траплялися й примірники виконані чудово. В обігу вони перебували в 1918-1920 рр.

На добробуті населення сильно позначалася інфляція, внаслідок якої спалахнула хвиля страйків: на Морському заводі Севастополя, серед портових робітників Керчі (травень – червень), працівників тютюнових фабрик Феодосії (липень, серпень), аптечних робітників Ялти й Севастополя (серпень) і низка інших [4]. Це сприятливо позначилося на активізації діяльності більшовиків, хоча недобра пам'ять про їхні криваві державні експерименти не сприяла великим симпатіям до них із боку більшості населення.

У цілому фінансова діяльність Крайового уряду була сумбурною і відрізнялася неорганізованістю, чим підривала довіру до нього з боку населення і це стало в результаті фатальним чинником для уряду С. Сулькевича, бо той клас, на який він найбільше розраховував і в якому шукав свою опору – буржуазія – його не підтримав.

Намагаючись поліпшити стан фінансів Криму, генерал Сулькевич звернувся до німецького командування з проханням посприяти в одержанні позики. З цією метою міністр фінансів Татищев був відряджений до Берліну. Проте Німеччина відмовила, оскільки сама знаходилася у важкому економічному становищі, зазнавши одну воєнну поразку за іншою. Усе це не могло не відбитися на стані справ Кримського півострова.

При прийнятті Декларації міністр фінансів граф Татищев склав особистий лист генералу Кошу, у якому обґрунтовував необхідність одержання урядом позики під заставу винного і тютюнового мита або

акцизу, або під заставу вин колишнього питомого відомства на 50 мільйонів марок. У своєму листі до Татищева генерал Кош обіцяв ужити заходів щодо якнайшвидшого одержання цієї позики. В. Налбандов з цього приводу згадував: “Тоді ми ще цим обіцянкам вірили. Треба, проте відразу сказати, що для мене було безсумнівно, що вірив своїм обіцянкам і генерал Кош, тобто вірив у те, що він доб’ється їхнього виконання” [5, с. 134].

Таким чином, говорячи про фінансову політику Крайового уряду, слід відзначити, що в результаті неї так і не була створена самостійна організована й планомірна фінансово-економічна діяльність. Усі починання не були доведені до кінця, банківська система була слабкою, джерел поповнення скарбниці і фінансових важелів управління економікою не існувало. Німецьке командування не виявляло особливого інтересу до цієї сторони діяльності уряду, а потім, стурбоване власними проблемами взагалі усунулося від надання якоїсь допомоги.

Література

1. Родионов, А. М. От драхмы до рубля / А. М. Родионов // Краткий очерк денежного обращения в Крыму. – Симферополь, 1999. – 65 с.
2. ДА АРК. – Ф.Р. 1000. – Оп. 4. – Спр. 19. – Арк. 62.
3. Родионов, А. М. Собственные деньги / А. М. Родионов // Таврические ведомости. – 1993. – 20 февраля.
4. ДА АРК. – Ф. Р. 999. – Оп. 1. – Спр.195. – Арк. 16, 61, 198, 79.
5. Налбандов, В. С. Записки. Крымское краевое правительство в 1918–1919 гг. // Красный архив. – 1927. – № 22. – С. 92–134.

Є.В. Ромінський – мол. наук. співробітник відділу історико-правових досліджень Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

ДОГОВОРИ РУСЬКИХ КНЯЗІВСТВ З НІМЕЦЬКИМИ ДЕРЖАВАМИ ЯК ДЖЕРЕЛА ФІНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІЖНАРОДНОЇ ТОРГІВЛІ

Німецька колонізація східного узбережжя Балтійського моря та активний зріст морської торгівлі на Балтиці у XII-XIII ст.ст. призвели до активізації міжнародної торгівлі у цьому регіоні. Не стояла осторонь від цього процесу і Київська Русь. Торгівельні контакти за дуже короткий проміжок часу сильно розширилися, і це вимагало нагального правового регулювання положення іноземних торгових людей, як німців на Русі, так і русів у німецьких землях. Відповіддю стало укладення в цей період великої кількості міжнародних багатосторонніх до-

багатосторонніх договорів з німецькими землями і державами з однієї сторони та північно-західними руськими князівствами з іншої.

Основними договорами були: договір Новгороду з Готським берегом та німецькими містами про мир, про посольські та торгові зносини та про суди, датований 1191-1192 р. [4, с. 126] (далі – Договір 1191 р.), проект договору Смоленська з Ригою та Готським берегом [4, с. 72-75] (відомий також під назвою “проект невідомого смоленського князя” та “угода Смоленська з Ригою та Готським берегом”), датований початком XIII ст. [5, с. 211-214] (далі – Проект договору), договір Смоленська з Ригою та Готським берегом 1229 р. [4, с. 57-71] (також відомий під назвою “Смоленська торгівельна правда”, далі – Договір 1229 р.), договір Новгороду з Готським берегом, Любеком та німецькими містами про мир та торгівлю 1262 р. [1, с. 57-58] (далі – Договір 1262 р.), договір князя Полоцького і Вітебського Герденя з Ригою та Готським берегом 1264 р. [2] (далі – Договір 1264 р.), договір Полоцького Ізяслава з Ригою, Готським берегом та Любеком 1265 р. [3, с. 12-13] (далі – Договір 1265 р.) та договір Новгороду з Любеком та Готським берегом про торгівлю і суд 1269 р. [1, с. 59-62; 6, с. 84] (далі – Договір 1269 р.) тощо (всього близько 20 договорів, що дійшли до нас в тому чи іншому вигляді).

Незважаючи на факт укладення договорів князями окремих князівств, їх умови фактично поширювалися на відносини між усіма німецькими та давньоруськими торговими людьми. В залежності від того, через яке князівство “ходили в німці” купці з інших земель Київської Русі, норми тих договорів і застосовувалися до них. Так само і латинські купці діяли в більшості давньоруських земель. Фактично було два головні торговельні шляхи: через Ригу і Двину до Полоцька, Вітебська і Смоленська та через Дерпт і Неву до Пскова і Новгороду. Виходячи з наявних відомостей джерел, більш активним був перший шлях, і саме за Договором 1229 р. торгували з німцями і Чернігів, і Суздаль, і Москва [5, с. 217]. Однак деякі князівства Північної Русі зносилися з Західною Європою через Новгород.

Зміст договорів присвячений регулюванню різних відносин у різних галузях права: кримінальному, цивільному, морському тощо. Певна увага приділена і фінансово-правовому регулюванню міжнародної торгівлі. Зокрема звернемо увагу на наступні положення договорів:

1. Загальним для усіх договорів руських князівств з німецькими державами було сприяння розвитку міжнародної торгівлі. Воно здійснювалося у трьох напрямках: встановленні вільного та безмитного проїзду для торгових людей, вільній можливості продавати та купува-

продавати та купувати товари, та у зобов'язанні “не чинити меж у торгівлі” з іншими німецькими та руськими землями.

Вільний і безмитний проїзд закріплювався фактично усіма договорами, ось лише декілька прикладів. Ст. 1 Договору 1191 р. закріплює право вільного проїзду іноземних купців до Новгороду та право руських купців їздити до “Німецької землі та Готського берега”. Ст. 31 Договору 1229 р. встановлює безмитний шлях для латинян з Готського берегу і до Смоленська, а руським купцям – від Смоленська і до Готського берега.

Закріплюється і право для іноземних купців вільно і без обмежень торгувати у землях, що уклали між собою договір. Так, ст. 19 Договору 1229 р. встановлює безперешкодний продаж іноземцем товарів у Смоленську, Ризі та на Готському березі, а ст. 30 – вільну купівлю товарів. Право “вільно їхати та торгувати, купити і продати” закріплює за купцями обох сторін Договір 1264 р.

Нарешті, закріплюється право торгових людей вільно їхати для торгівлі у інші землі, за кордонами сторін договору. Так, ст. 20 Договору 1229 р. не дозволяє обмежувати іноземних купців лише своїми ринками – вони мають вільне право проїзду в інші європейські та руські землі.

2. Договори відстоювали рівність прав купців, але певні преференції надавалися іноземцям на території іншої держави. Ст. 5 Договору 1229 р., а рівно і норма Договору 1269 р., встановлює першочерговість виплати боргів іноземцю перед співвітчизниками боржника. Така виплата має відбутися і у випадку, якщо боржник був з якоїсь причини засуджений, а його майно відібране владою (ст. 6). Особливо обумовлюється ситуація, коли боржником є холоп (ст. 7). У випадку його смерті виплата покладається на особу, до якої переходить спадок померлого. У ст. 14 врегульований випадок, коли боржник відмовляється платити борг іноземцю, а влада не допомагає останньому такий борг витребувати. В цьому випадку борг переходить на саме місто, де проживає боржник. Ця норма подібна нормі про “дику віру” Руської Правди.

Ще одним засобом захисту інтересів іноземців є норма Договору 1269 р., яка визначає що: “А дойдет до задержания имущества (іноземного купця – *Є.Р.*), то в первый год объявить о том, но не брать; и на другой год тоже; а если не будет выплачено на третий год, то задержатъ и взять его товар.” [1, с. 62].

3. Договори усі платежі (торгові мита) визначають лише у давньоруських грошових одиницях. Це пов'язане як із орієнтацією, в пе-

першу чергу, на регулювання відносин на руських землях, так і з тим, що давньоруська фінансова система була більш стабільною від німецької, де фактично кожен окремий барон мав право на карбування монети. Єдине виключення становить Договір 1269 р. Він відомий за німецьким перекладом із переписки між німецькими ж містами. Такий переклад, серед іншого, призвів до появи “марки кун”, поєднання німецької (марка) та руської (куна) грошових одиниць, у тих місцях договору, де мова йде про плату на території Новгороду.

4. Врегульовані договорами і питання державного фіску. Треба відзначити, що у тих списках договорів XIII ст., що дійшли до нас, вказані лише суми зборів з німців у руських землях. Це може бути пов’язане з тим, що збереглися переважно руські списки грамот, а латинські, з невідомих причин, були втрачені. Також можливо, що розміри мита в Ризі та на Готському березі вказувалися в тому екземплярі договору, що зберігався в Смоленську і не дійшов до нас. Відмітимо, що у пізнішому договорі Полоцька з Ригою, датованому приблизно 1330 рр., в тексті договору вказувалися мита, які збираються з купців в обох містах [3, с. 52-55].

Вказані в договорах обов’язкові платежі слід розділити на три групи: “дар”, транспортна плата та вагові мита.

“Дар” був традиційною для Русі платою, яку сплачували певній особі (князівському уряднику, орендодавцю землі тощо) при зверненні до неї, або у певний часовий проміжок. “Дар” фіксує лише ст. 17 Договору 1229 р., яка визначає два випадки його виплати: князюму уряднику (тіуну), який завідує перетягуванням кораблів по волоку, при прибутті на волок, а також княгині – при прибутті в Смоленськ. Тіуну слід дати “рукавице пърстаты Готьские”, а княгині – “постав частины”, тобто відріз цупкої тканини.

З волоком пов’язана і платня за перевезення по волоку товарів. Платня ця збиралася з кожного пуду перевезеного товару, про що свідчить ст. 35 Договору 1229 р., однак розмір її не вказується в договорі. Так само без зазначення суми плати говорить про найм лоцманів із судами для перевезення за пороги р. Волхов Договір 1269 р.: “и брать с них, как исстари было, но не больше” [1, с. 60]. В той же час цей же договір встановлює плату для лоцманів, що мають проводити торгові судна з Неви та з Ладоги до Новгороду: “лоцману, нанятому на проезд вниз по Неве и обратно вверх, получают на прокорм 5 марок кун или один окорок; а был он нанят от Новгорода до Ладоги и обратно вверх,

до Ладоги и обратно вверх, то 3 марки кун или полокорока на прокорм.” [1, с. 60].

Цей же договір визначає і суми плати за перевезення товарів у Новгороді від пристані до іноземних торгових дворів: “Возчикам в Новгороде брать с каждой ладьи за перевозку в Новгороде с берега в Немецкий двор 15 кун, а в Готский двор – 10 кун; а за вывоз по 1/2 марки кун с ладьи.” [1, с. 61].

Вагові мита стягувалися з іноземців у Смоленську при купівлі та продажу воску та купівлі дорогоцінних металів і виробів з них, а також при переплавці виробів з дорогоцінних металів у злитки:

- 1) за кожні дві “капьи” воску – куна смоленська (ст. 24 Договору 1229 р.);
- 2) за кожну придбану гривну золота – ногата (ст. 25);
- 3) за кожну придбану гривну срібла – 2 векші (ст. 27);
- 4) за кожну гривну ваги придбаного виробу зі срібла – куна (ст. 26);
- 5) якщо дасть іноземець на переплавку виріб із срібла, то за кожну гривну ваги – куна (ст. 28).

Через 30 років у Новгороді діяли більш універсальні вагові мита. Договір 1262 р. встановлює: “А немцьмъ, и гтьмъ, и всему латиньскому языку платити по две куне от капи и от всякого веснаго товара, что кладуть на скалви (ваги – *С.Р.*), и продавше и купивше” [1, с. 58].

Договори руських князівств з німецькими державами та містами були важливим засобом розвитку та посилення міжнародної торгівлі як на Русі, так і в регіоні Балтійського моря. Вони підтримували закладений у міжнародні відносини Візантією принцип свободи торгівлі, але відкидали обмеження щодо видів товарів, належних для купівлі та продажу. Договори пронизані принципом взаємного протекціонізму іноземного капіталу перед національним, що сприяло розширенню міжнародної торгівлі. Сильна та стабільна економіка Київської Русі дозволила встановити як основну для визначення усіх платежів саме давньоруську грошову одиницю. Нарешті, розвитку торгівлі сприяли невисокі за розмірами мита та незначна їх кількість.

Література

1. Грамоты Великого Новгорода и Пскова [Текст] / Институт истории АН СССР, Ленинградское отделение ; под ред. С. Н. Валка. – М.; Л. : Изд. АН СССР, 1949. – 408 с.
2. Напьерский, К. Э. Грамоты, касающиеся до сношений Северо-Западной Руси с Ригию и Ганзейскими городами, в XII, XIII и XIV веке [Текст] / найдены в Рижском архиве К. Э.Напьерским и изданы Археографическою комиссиею (с 8 литографированными снимками). – СПб., 1857. – 29 с.

3. Русско-Ливонские акты [Текст] / собранные К. Е. Напьерским ; изданы Археологическою комиссиею – СПб., 1868. – 462 с.
4. Памятники русского права [Текст] / сост. А. А. Зимин ; под ред. С. В. Юшкова. – Вып. 2 : Памятники права феодально-раздробленной Руси. XII–XV вв. – М. : Гос. изд. юрид. лит., 1953. – 443 с.
5. Усачев, Н. Н. К оценке западных внешнеторговых связей Смоленска в XII–XIV вв. [Текст] / Н. Н. Усачев // Международные связи России до XVII в. : сборник статей. – М.: Изд. АН СССР, 1961. – С. 203–224.
6. Янин, В. Л. Новгородские акты XII–XV вв.: Хронологический комментарий [Текст] / В. Л. Янин. – М. : Наука, 1991. – 381с.

Е.А. Самойленко – ст. науч. сотрудник отдела историко-правовых исследований Института государства и права им. В.М. Корецкого НАН Украины

ОСОБЕННОСТИ ФИНАНСИРОВАНИЯ КИЕВСКОЙ ГОРОДСКОЙ ПОЛИЦИИ В XIX в.

В организации и деятельности системы исполнительно-распорядительных органов государства исключительно важную роль играют вопросы финансирования. От них во многом зависит успешное выполнение возложенных на них функций. Это наглядно подтверждает история становления, развития и деятельности киевской городской полиции.

В рассматриваемый исторический промежуток времени создавались организационно-правовые основы деятельности полиции, разрабатывалась новая нормативная база, которая регулировала деятельность существующей полиции и ее новообразованных подразделений, изменялись требования к кадровому отбору, совершенствовались штаты, финансирование и тому подобное.

В 1802 г. было создано Министерство внутренних дел, а в октябре 1803 г. по поручению Александра I было утверждено “Положение о городской полиции” [1]. В соответствии с ним Министерству внутренних дел, по согласованию с губернаторами, было предоставлено право составлять особые штаты для каждого города, определять количество частей, кварталов, число сотрудников и размеры окладов. Жалованье полицейских выплачивалось с казны и частично с городского бюджета и зависело от величины города и размера городских доходов.

Распоряжением городских доходов занималась Городская дума, деятельность которой во многом зависела от царских органов управления – губернатора, полицейских чинов, различных комиссий. Поэтому большую часть доходов, поступавших в городскую казну, она расходовала на содержание полиции, пожарной команды, присутст-

присутственных мест, городских строений и т.д. Однако этого было не достаточно.

На протяжении 21 года структура и штат киевской городской полиции, утвержденные 27 октября 1854 года, оставались практически без изменений [2]. Как и ранее, финансово-материальное обеспечение полицейских продолжало не соответствовать реальным потребностям.

По этому поводу в письме киевского губернатора Министерству внутренних дел от 22 августа 1860 года № 6175 отмечалось, что в условиях развития капиталистических отношений Киев стал одним из самых “дорогих” городов России. И дороговизна жизни в первую очередь сказывается на крайне низких окладах чинов городской полиции. Поэтому их материальное положение требует безотлагательного улучшения, так как недостаточный уровень жалованья заставляет полицейских изыскивать противозаконные источники для содержания себя и своих семей. Губернатор констатировал, что при существующем уровне финансирования трудно требовать от киевской городской полиции четкой службы и правильного ведения дел [3, л. 23 (об.)].

В среднем полицейский получал 150 рублей в год. Если разделить на 12 месяцев, то его заработная плата в месяц составляла приблизительно 12 рублей 50 копеек, в то время как обыкновенный грузчик на Днепре получал зарплату 20 рублей. Фельдшер в больнице зарабатывал от 45 до 55 рублей. По статистическим данным, рабочий в Киеве в день на питание тратил порядка 45-50 копеек, это получается 14-15 рублей в месяц, пошить пальто стоило 19 рублей 50 копеек, а сапоги стоили от 4 до 10 рублей. Мог ли себе полицейский позволить такое?

Киевские губернские власти неоднократно просили центральное руководство увеличить финансирование городской полиции и численность полицейских. Так, составленный 5 декабря 1862 года проект штата киевской городской полиции с предполагаемой численностью 205 человек и содержанием 85 285 [3, л. 217] рублей в год (в отличие от 32 702 рублей 76 коп. [4, л. 212] по штату 1854 года) был отклонен в связи с отсутствием необходимых средств в казне.

Через три месяца, 9 марта 1863 года, приняв во внимание местные особенности, Киевским губернским правлением был предложен новый проект штата киевской городской полиции общим количеством – 375 человек с годовым содержанием 69 707 рублей [3, л. 246]. Однако, как и предыдущий, он также был отклонен.

Но губернское правление продолжало настойчиво добиваться реорганизации киевской городской полиции. Уже 15 апреля 1863 года оно предложило на рассмотрение МВД очередной проект штата, предусматривавшего состав – 371 человек с годовым содержанием 66 389 рублей 40 коп. Департамент полиции 13 мая 1863 года за № 862 дал ответ о невозможности в данный момент реализовать и это предложение из-за отсутствия финансов в казне и рекомендовал оставить имеющийся штат без изменений [3, л. 260-275].

В связи с возникшими волнениями в Юго-Западном крае, и в Киеве, в частности, генерал-губернатор генерал-адъютант Анненков в 1863 году ходатайствовал о выделении на усиление киевской городской полиции (до утверждения для нее постоянного штата) по 18 849 руб. в год. Также он признавал возможным из общей издержки, назначенной на содержание полиции в Киевской губернии по штатам 25 декабря 1862 года, выделить 2 400 рублей. После длительной переписки по данным вопросам Министерство внутренних дел вышло с представлением в Западный комитет об ассигновании с первого сентября 1863 года в распоряжение генерал-губернатора из сумм 10 % сбора с помещичьих имений по 16 449 рублей в год. Мотивируя данное решение повышением окладов для содержания чинов киевской городской полиции, 16 января 1864 года было получен положительный ответ [5, с. 44].

Генерал-губернатор генерал-адъютант Безак в 1866 г. выступил с заявлением о безотлагательной необходимости увеличить средства киевской городской полиции. В смету расходов процентного сбора Юго-Западного края на 1867 год Государственным советом была внесена сумма – 17 000 рублей. Отпуск такой суммы был продолжен и в 1868 году. В 1872 году сумма эта была сокращена до 12 000 руб., (а в 1869 г. сумма – 17 000 руб. была выделена в последний раз) [4, л. 213-213(об)].

Между тем, хотя средства городской полиции и были увеличены в значительной степени, но оставались недостаточными в складывающейся обстановке: значительное увеличение населения г. Киева, рост количества разбоев и грабежей, к предотвращению и пресечению которых полиция не имела достаточных финансовых и кадровых ресурсов. Требовалось коренное преобразование штата киевской городской полиции.

Четырежды проектируемые и предлагаемые Киевом новые штаты киевской городской полиции не получили утверждения по причине финансовых затруднений. Это было связано с тем, что весьма значительные расходы, к покрытию которых городские средства оказыва-

оказывались совершенно недостаточными, не могли быть отнесены на государственное казначейство при том сложном его положении.

Новые штаты киевской городской полиции были введены в 1875 году с добавлениями в 1878 и 1879 годах. Было положено 300 городских и 103 полицейских служащих. Городовые получали на обмундирование 40 рублей и 140 рублей жалованья, а полицейские служащие, соответственно, по 50 и 144 руб. В связи с недостаточностью этих сумм генерал-губернатор предлагал дать 50 руб. на обмундирование и 180 руб. жалованья. Всего 230 рублей в год. Расход киевской городской полиции возрастет на 18 502 рублей.

Однако утвержденный 21 декабря 1882 года новый штат киевской городской полиции не только не внес существенных положительных изменений в ее деятельность, а только сократил сумму финансирования. Так, по штату 1875 года, дополненному в 1878 и 1879 годах, на ее содержание расходовалось по 191 380 рублей в год, а по новому штату 1882 года было выделено лишь 176 480 рублей, что на 14 900 рублей или 7,8 % меньше. Об основаниях, послуживших этому значительному сокращению полицейской службы, сведений не имеется [6, л. 66].

Таким образом, штатная численность и качественный состав кадров киевской городской полиции, несмотря на неотложную необходимость их улучшения, длительное время оставались без изменений. Аналогичным образом не решался и вопрос повышения должностных окладов полицейским. Министерство внутренних дел необходимых мер по реорганизации полиции не принимало, мотивируя собственное бездействие отсутствием в казне необходимых средств.

Литература

1. Полное собрание законов Российской империи [Текст]. – Собр. 1. – Т. XXII. – № 21007.
2. Дело о разделении г. Киева на восемь полицейских участков, а киевского уезда на пять станов [Текст] // ЦГИА Украины. – Ф. 442. – Оп. 517. – Д. 72.
3. Дело о деятельности киевской городской полиции [Текст] // ЦГИА Украины. – Ф. 442. – Оп. 37. – Д. 1684.
4. Дело о преобразовании Киевской городской полиции [Текст] // ЦГИА Украины. – Ф. 442. – Оп. 55. – Д. 463.
5. Самойленко, Е. А. Киевская городская полиция в середине XIX – начале XX вв. [Текст] / Е. А. Самойленко – К. : София, 2000. – 186 с.
6. Дело об усилении личного состава и средств Киевской городской полиции [Текст] // ЦГИА Украины. – Ф. 442. – Оп. 519. – Д. 215.

ИСТОРИЧЕСКИЕ ИСТОКИ И ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Можно сказать, что первые исторические сведения о государственном финансовом контроле относятся ко второй половине XVII века, когда в 1654 г. учреждается Счетный приказ или Приказ Счетных дел. Первоначально Приказ должен был проверять раздачу полкового жалованья во время войны с Польшей 1653-1654 гг. В дальнейшем в ведении Счетного приказа находились доходы и расходы российского государства.

В 1718 году для проверки всех государственных доходов и расходов была учреждена Ревизион-коллегия, в 1722 году подчиненная Сенату.

В эпоху Екатерины II были учреждены казенные палаты.

В их подчинении находились все местные доходы и расходы, а также наблюдение за всеми оборотами финансовых средств по доступным им подлинным книгам и документам. В 1780 году при Правительствующем Сенате было образовано четыре экспедиции, которые находились в ведении государственного казначея, и одна из них, как раз и была учреждена для генеральной ревизии государственных счетов.

Зарождение финансово-контрольной деятельности в Российском государстве связано с принятием Высочайшего манифеста от 28 января 1811 г. “О государственном контроле и об устройстве Главного управления ревизии государственных счетов”. В этом документе четко определялся предмет ведения Управления, состоявший в “проверке и ревизии приходов и расходов всех казенных и общественных сумм и капиталов, и надзор за совершением оных”. Главное управление ревизии наделялось правом проверять законность финансовых операций, их полезность для казны, а также качество оформления отчетной документации [1, с. 5].

Таким образом, Главное управление ревизии государственных счетов (после 30 декабря 1836 г. и до 28 февраля 1917 г. – Государственный контроль Российской империи) встало во главе контрольно-ревизионной деятельности в государстве.

Возглавил Главное управление ревизии государственных счетов первый в истории России Государственный контролер Бальтазар Бальтазарович Кампенгаузен.

В 1848 г. был принят Свод Уставов Счетных – отдельный систематизированный нормативный документ, регулирующий счетно-ревизионную деятельность. Главной его особенностью было наличие двух основных частей – общей (Общий устав счетный) и частной (включала несколько счетных уставов). В нем определялся предмет ревизионных действий – проверка счетов, а также сущность ревизии.

В 1892 году был принят первый в истории России закон о государственном контроле, который имел решающее значение для укрепления государственного финансового контроля в государстве. В этом законе были закреплены те изменения в организации, формах, методах и деятельности государственного финансового контроля, которые произошли на протяжении почти двух с половиной столетий его развития.

Декретом Совнаркома от 18 января 1918 г. Государственный контроль был заменен Центральной контрольной коллегией, формируемой ВЦИК. 10 июля 1918 г. по Конституции Наркомат государственного контроля стал органом исполнительной власти, а 7 февраля 1920 г. преобразован в Народный комиссариат рабоче-крестьянской инспекции.

23 октября 1923 г. Постановлением Правительства СССР в составе Народного комиссариата финансов было создано Финансово-контрольное управление.

С 1956 года в связи с расширением прав союзных республик при министерствах финансов каждой из них были созданы контрольно-ревизионные управления.

Новые политические и экономические отношения, сложившиеся в России в связи с развитием рыночных отношений, потребовали создания развитой системы государственного финансового контроля, способной в условиях децентрализованного управления экономикой обеспечить соблюдение интересов государства и общества в целом.

Одной из основных теоретических проблем правового регулирования финансового контроля является разграничение надзорных и контрольных функций в деятельности государственных органов.

В настоящее время во многих нормативных актах термины “контроль” и “надзор” употребляются как синонимы.

Главный признак, по которому различаются функции контроля и надзора заключается в том, что в случае осуществления контроля обязательна подчиненность проверяемого проверяющему; при надзоре, напротив, обязательным является независимость и самостоятельность проверяемого по отношению к проверяющему.

Понятие контроля в юридической литературе рассматривается в широком и узком аспектах: как функция государственного управления [5, с. 26] или как специфическая деятельность государственных органов.

Контроль пронизывает все сферы деятельности государственного управления, охватывая любые аспекты деятельности, включая проверку целесообразности ее осуществления, то есть соответствие действий поставленным целям.

При осуществлении процедуры контроля существует возможность прямого вмешательства в деятельность подконтрольного субъекта.

Сущность надзора – проверка правильности исполнения. Фактически надзор осуществляется за правильностью реализации правовых норм. При осуществлении надзора не происходит оценки целесообразности существования тех или иных отношений, целесообразности реализации тех или иных субъективных прав и обязанностей.

Таким образом, надзор и контроль в теории российского права имеют самостоятельное значение и собственное содержание.

Литература

1. Лагутин, И. Б. Правовое регулирование системы государственного финансового контроля в России в первой половине XIX века [Текст] / И. Б. Лагутин // Финансовое право. – 2007. – № 9. – С. 5–8.
2. Тарасов, А. М. Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние [Текст] / А. М. Тарасов // Журнал российского права. – 2002. – № 1. – С. 26–36.

*В.В. Сухонос (мол.) – канд. юрид. наук, доц., проф. кафедры
державно-правових дисциплін ДВНЗ “Українська академія банківської справи НБУ”*

ФІНАНСОВА ФУНКЦІЯ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ

Одним з головних напрямів становлення та розвитку України як демократичної, соціальної, правової держави є визначення ролі і місця глави держави у механізмі здійснення державної влади. Інститут глави держави в Україні має бути не лише гарантом конституційних засад і державного ладу, а й стати інтеграційним інститутом у системі органів державної влади.

Сформований у відповідності до Конституції України та чинного законодавства, інститут глави держави не лише став відображенням суспільних відносин, що склалися в 1992-1996 рр., а й врахував міжнародний досвід функціонування подібних інститутів державної влади. Різні точки зору, що існують у науковій літературі та політичному житті навколо інституту глави держави, свідчать про певну дискусійність. У пострадянську добу деякі концептуальні засади, напрями і тенденції розвитку окремих інститутів механізму держави також стали об'єктом дослідження як вітчизняних, так і зарубіжних учених, про що свідчить низка монографічних досліджень, конференцій, наукових семінарів та “круглих столів” останніх років. Різні аспекти інституту глави держави досліджували українські та російські правознавці – Ю. Коломієць, В. Погорілко, Н. Сахаров, С. Серьогіна, В. Чиркін, В. Шаповал та ін. Серед українських науковців помітні різні підходи до характеристики цього інституту і, насамперед, його місця у конституційно визначеному механізмі здійснення державної влади. Все це зумовило необхідність комплексного теоретичного дослідження цього інституту та порівняння правових засад з практикою їх реалізації, враховуючи досвід зарубіжних країн, та численні спроби вдосконалення відповідних правових норм у ході реформування політичної системи України. Саме тому мета нашого дослідження буде полягати у дослідженні функцій держави та її глави.

Для реалізації цієї мети слід вирішити наступні взаємопов'язані дослідницькі завдання: по-перше, загалом охарактеризувати функції держави; по-друге, дослідити співвідношення функцій держави та функцій глави держави залежно від способу діяльності держави; по-третє, проаналізувати співвідношення функцій держави та функцій глави держави в залежності від засобів діяльності держави.

Як відомо, функції держави – це основні напрями або види її діяльності, які виражають суть і призначення держави, її роль і місце в суспільстві. Зрозуміло, що функції держави мають об'єктивний характер, їх виникнення, як правило, передують виникненню окремих інститутів держави, у тому числі й інституту глави держави.

При цьому слід відрізняти функції держави від функцій його різних органів (у тому числі й функцій глави держави), котрі мають більш конкретний характер та залежать від задач цього органу.

На сьогодні можна виділити декілька класифікацій державних функцій. Зокрема, доктор юридичних наук В. Погорілко виділяв наступні: за об'єктами (сферами) діяльності, за способами діяльності, за засобами діяльності та за умовами діяльності. При цьому функції, які виділяються на способами і засобами діяльності, визначаються як

“владні”, “технологічні” або “організаційні” [8, с. 10]. Саме до таких функцій належить фінансова функція глави держави, яку можна дослідити залежно від форми державного правління.

Так, аналізуючи вплив монархів на фінансову систему країни, слід наголосити на тому, що такий вплив може бути прямим та опосередкованим. Прямий вплив передбачає безпосереднє втручання монарха у фінансову систему країни. Таке втручання здійснюється шляхом відповідної кадрової, бюджетної та емісійної політики. Якщо ми проаналізуємо історичний досвід абсолютних та дуалістичних монархій, то з’ясуємо, що кожен монарх намагався контролювати фінансову сферу. Так, з 1959 до 1986 р. султан Брунею сам займав посаду міністра фінансів [17]. Проте такий підхід не є характерним для інших абсолютних і, тим більше, дуалістичних монархій. Здебільшого вони впливають на фінансову систему шляхом емісії грошей, формування бюджету та відповідними призначеннями.

Так, п. к ст. 33 Конституції Королівства Бахрейн проголошує, що грошова емісія здійснюється від імені Короля відповідно до закону [12]. Аналогічна норма існує і в Кувейті, де емісія здійснюється відповідно до закону від імені Еміра (ст. 77 Конституції) [15]. Крім того, Емір Кувейту, в надзвичайній ситуації, може здійснювати інші повноваження, пов’язані з фінансами. Так, після закінчення іракської окупації Кувейту, емір Джабір III наказав списати усі борги громадян та виплатити зарплатню за 7 місяців вимушеного безробіття. Було також сплачено борг 11 комерційним банкам у розмірі 20 млрд. доларів, що виник у результаті війни [10, с. 179].

Щодо впливу на фінансову систему шляхом бюджетної діяльності, то серед абсолютних монархій такі повноваження мають Султан Оману, Король Саудівської Аравії та Папа Римський. Так, у Саудівській Аравії контроль над фінансовими справами став покладатися на Короля ще з часів існування одного з попередників цієї держави – Королівства Хіджаз. Як відомо, 29 серпня 1926 р. Король Абд аль-Азиз ібн Абд ар-Разман аль-Фейсал аль Сауд видав першу конституцію цієї країни – Основний Закон Королівства Хіджаз. Відповідно до ст. 5 Основного Закону все управління Хіджазським королівством знаходиться в руках короля [7, с. 426]. До справ же Хіджазу, згідно п. 4 ст. 9 належали й фінансові справи [7, с. 427]. 29 січня 1927 р. Королівство Хіджаз та Султанат Неджд об’єдналися в єдину державу [6, с. 436], яка 18 вересня 1932 р. отримала назву Арабського Саудівського Королівства [5, с. 437]. Однак Основний Закон від 29 серпня 1926 р. діяв лише на території, яка раніше була Королівством Хіджаз. Саме тому у березні 1992 р. Король Фахд прийняв Основний нізам про владу, який

прийняв Основний нізам про владу, який мав конституційний характер [9, с. 562] і діяв на усій території Саудівської Аравії. Відповідно до ст. 73 Основного нізаму будь-яка дія, спрямована на виплату певної грошової суми з бюджету країни, повинна здійснюватись відповідно до положень бюджету. Якщо ж цього не можна зробити, то така виплата здійснюється шляхом відповідного королівського декрету. Більше того, сам бюджет, згідно ст. 76 Основного нізаму затверджується Королем [16]. Аналогічне право має й Папа Римський: саме він, згідно ст. 12 Основного Закону Ватикану від 22 лютого 2001 р., затверджує як чорновий, так і остаточний варіант державного бюджету [14].

В рамках дуалістичної системи такі повноваження мають дещо обмежений характер. Так, зокрема, в Королівстві Тонга Король, за порадою Кабінету міністрів, видає укази, що мають відношення до випуску грошей та контролю над цим (ст. 45 Конституційного Акта Тонга) [13].

Щодо парламентарних монархій, то ці країни мають певну специфіку відносно впливу монархів на фінансову систему. Так, у Бельгії Король, відповідно до ст. 112 Конституції має право чеканити монету [2, с. 125]. Крім того, в силу того, що, згідно ст. 109 Конституції, саме монарх має право затверджувати та промульгувати закони [2, с. 125], він може здійснювати вплив на фінансову систему, адже згідно § 1 ст. 170, жоден податок на користь держави не може встановлюватись інакше як за законом [2, с. 137].

Право на емісію грошей також має Король Данії (ст. 26 Конституції) [3, с. 305].

В азіатських монархіях глави держави також здійснюють істотний вплив на фінансову систему. Так, ч. 2 ст. 37 Конституції Йорданії від 8 січня 1952 р. надає Королю право чеканити монету [18].

В Великобританії монарх має право, згідно ст. 1 Акту про парламент 1911 р., затверджувати фінансовий білль без попередньої згоди Палати лордів [1, с. 75]. Крім того, саме королева (король) має право призначати прем'єр-міністра, який традиційно є Першим Лордом Казначейства [19].

Своя специфіка є і в британських домініонах, де існує подвійний глава держави: номінальний (британський монарх) і реальний (генерал-губернатор, який є представником монарха). Зокрема Конституцією Австралії (ст. 83) генерал-губернатору надається право робити певні витрати на обслуговування будь-якого відділу Держави [11].

Таким чином, в умовах монархії існує декілька варіантів впливу монарха на фінансову систему. По-перше, на монарха покладається право організації грошової емісії (Бахрейн, Бельгія, Данія, Йорданія, Кувейт і Тонга). По-друге, монарх має право як видавати власні акти (Ватикан, Саудівська Аравія і Таїланд), так і затверджувати закони (Бельгія, Іспанія, Люксембург, Монако і Оман), що регулюють питання фінансової сфери (насамперед, бюджету). По-третє, монарх має право призначати голову фінансового відомства (Бруней, Великобританія, Співдружність Багамських Островів, Беліз, Сент-Лусія і Ямайка). По-четверте, монарх (або його представник) має виключне право ініціативи стосовно фінансових заходів (Канада, Нідерланди, Сент-Вінсент і Гренадини та Федерація Сент-Кітс і Невіс).

Дещо іншою є ситуація в умовах республіки. Так, у більшості республік грошова емісія мало залежить від глави держави, покладаючись або на уряд, або на спеціалізовані банківські установи (РФ, Україна), або взагалі на позадержавні структури (ФРС в США). Набагато більше здійснюється опосередкований вплив глави держави на фінансову сферу. Так, в Україні Президент, згідно ст. 106 Конституції, призначає на посади та звільняє з посад половину складу Ради Національного Банку України (п. 12) [4, с. 39], який організує процес грошової емісії, а також підписує закони, прийняті Верховною Радою України (п. 29) [4, с. 40], у тому числі – Закон про Державний бюджет України. Крім того, відповідно до п. 28 Конституції України, Президент створює в межах коштів, передбачених в Державному бюджеті України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби [4, с. 40].

Таким чином, глава держави, реалізуючі свою фінансову функцію, стає важливим елементом фінансово-правового регулювання.

Література

1. Акт о парламенте 1911 г. [Текст] // Конституции зарубежных государств : учебное пособие / сост. В. В. Маклаков. – М. : БЕК, 1997. – С. 75–78.
2. Конституция Бельгии от 7 февраля 1831 г. [Текст] // Конституции государств Европейского Союза : сборник конституций / ред. Л. А. Окуньков – М. : ИНФРА-М–НОРМА, 1997. – С. 109–144.
3. Конституция Королевства Дании от 05.06.53 [Текст] // Конституции государств Европейского Союза : сборник конституций / ред. Л. А. Окуньков – М. : ИНФРА-М – НОРМА, 1997.– С. 303–313.
4. Конституція України [Текст] : від 28.06.96 станом на 01.01.2006. – Х. : ІГВІНІ, 2006. – 64 с.

5. Об основании Арабского Саудовского Королевства [Текст] : Королевский Указ от 18 сентября 1932 г. // Конституции государств Ближнего и Среднего Востока / ред. И. Д. Левин. – М. : Изд-во иностранной литературы, 1956. – С. 437–438.
6. Об учреждении Королевства Неджд и его объединении с Хиджазом [Текст] : Указ от 29 января 1927 г. // Конституции государств Ближнего и Среднего Востока / ред. И. Д. Левин. – М. : Изд-во иностранной литературы, 1956. – С. 436.
7. Основной Закон Королевства Хиджаз [Текст] : от 29 августа 1926 г. // Конституции государств Ближнего и Среднего Востока / ред. И. Д. Левин. – М. : Изд-во иностранной литературы, 1956. – С. 426–435.
8. Погорілко, В. Ф. Функції української держави та їх правові основи [Текст] / Віктор Федорович Погорілко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2004. – № 1. – С. 9–17.
9. Правовые системы стран мира: энциклопедический справочник [Текст] / ред. А. Я. Сухарев ; [2-е изд., изм. и доп.]. – М. : Издательство НОРМА, 2001. – 840 с. – (Издательская группа НОРМА – ИНФРА-М).
10. Рыжов, К. В. Все монархи мира. Мусульманский Восток. XV–XX вв. [Текст] / Рыжов К. В. – М. : Вече, 2004. – 544 с. – (Все монархи мира).
11. Australia Constitution [Electronic recourse] : Adopted in: 1900 ; In Force Since: 1 Jan 1901 ; ICL Document Status: Nov 1998. – Access mode : http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/as00000_.html#C001_ – Title from the screen.
12. Bahrain Constitution [Electronic resource] : Adopted on: 14 Feb 2002 ; ICL Document Status: 14 Feb 2002 ; [Official Title : Constitution of the Kingdom of Bahrain] – Access mode : http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/ba00000_.html – Title from the screen.
13. Constitution of Tonga [Electronic resource]. – Access mode : http://www.paclii.org/to/legis/consol_act/cot238/ – Title from the screen.
14. DAS NEUE GRUNDGESETZ DES VATIKANSTAATES [Elektronische Ressource]. – Zugriffsart : http://www.vatican.va/vatican_city_state/legislation/documents/scv_doc_20001126_legge-fondamentale-scv_ge.html – Titel vom Bildschirm.
15. Kuwait – Constitution [Electronic resource] : Adopted on: 11 Nov 1962 ; ICL Document Status: 11 Nov 1962. – Access mode : http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/ku00000_.html – Title from the screen.
16. Saudi Arabia – Constitution [Electronic resource] : Adopted on: March 1992 ; Adopted by Royal decree of King Fahd ; [ICL Document Status: Oct 1993]. – Access mode : http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/sa00000_.html – Title from the screen.
17. The 1959 Constitution [Electronic resource]. – Access mode: <http://www.gov.bn/government/contitut.htm> – Title from the screen.
18. The Constitution of The Hashemite Kingdom of Jordan [Electronic resource] : January 1, 1952. – Access mode: http://www.kinghussein.gov.jo/const_ch4.html#CHAPTER%20FOUR – Title from the screen.
19. United Kingdom [Electronic resource] : ICL Document Status: 1992 ; [Information Source: This document is not a written Constitution, but rather a compilation of information material originally provided by the British Embassy for purposes of publication. Most of the information has not been updated since the date mentioned in the ICL Document Status. However, some amendments have been included

whenever information about changes of the law was provided to ICL]. – Access mode: <http://www.vescc.com/constitution/unitedkingdom-constitution-eng.html> – Title from the screen.

А.О. Ткаченко – канд. іст. наук, доц., завідувач кафедри державно-правових дисциплін ДВНЗ “Українська академія банківської справи НБУ”

ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВО-КРЕДИТНИХ ВІДНОСИН В УМОВАХ КРИЗИ

Важливим напрямом правового регулювання є нормативне забезпечення фінансово-кредитних відносин. Особливого змісту і форм воно набуває в кризових умовах, які відображають притаманні певним стадіям розвитку ризи економіки. Історично вони зустрічаються і як складові елементи економічних криз, і як такі, що відбувалися самостійно як часткова криза лише у фінансово-кредитній сфері. До числа основних факторів, що призводили до криз, належали надзвичайні економічні й політичні події, зміна моделі розвитку суспільства, процеси та окремі явища, що зумовлювали кризові явища у фінансово-кредитній сфері.

Спричинити кризу в банківській системі чи економіці загалом могли й самі банківські установи та непродумана банківська політика. Кризи, які вражали кредитні установи, загалом мали свої особливості, а відбувалися внаслідок надмірної конкуренції. Однак якщо надмірна конкуренція у галузі промисловості могла привести до галузевої кризи, то закриття однієї банківської установи поглиблювало кризу в інших сферах, будучи пагубною для торгівлі і промисловості цілого регіону, охоплюючи усі його галузі.

У другій половині ХІХ ст. з'являються перші світові кризи. Промислово розвинені країни Заходу у цей період пережили їх не одну, які загалом, негативно відбивалися на фінансово-кредитних відносинах, проте могли мати й позитивні наслідки. Так, зокрема, світова криза 1857 р. стала вагомою причиною реформування банківської сфери у Російській імперії.

У той час як у країнах Західної Європи банки були сферою діяльності приватного капіталу, у дореформеній Росії банківська справа була монополією держави. Банківська система складалась із центральних (Державний позичковий банк, Державний комерційний банк та ін.) і місцевих (Накази громадського піклування) державних кредитних установ. Ліквідація їх відбулась згідно указу від 16 квітня 1859 р. Указом від 31 травня 1860 р. у Росії був заснований Державний банк, який започаткував створення якісно нової кредитної системи. Банк знаходився у підпорядкуванні Міністра фінансів під наглядом Ради

фінансів під наглядом Ради державних кредитних установ [1, с. 861-884]. Згодом були створені станові Державний селянський банк (1882 р.) і Дворянський земельний банк (1885 р.). Інші банки нового типу засновувались як банки короткострокового комерційного кредиту. Їх утворення відбувалось за участі Державного банку, їм надавався режим найбільшого сприяння, забезпечувалась державна підтримка [2, с. 288-289].

Загалом імперська банківська політика, консервуючи феодально-становий характер господарських відносин, будучи гальмом капіталістичного розвитку, викликала кризові явища у сфері фінансово-кредитних відносин. Адаже зважаючи на кредитовий, а не інвестиційний характер державних банків, слабкий розвиток кредиту, вона змушувала фінансово-кредитні установи задовольняти не потреби учасників цих відносин у додаткових коштах, а здійснювати операції лихварського характеру.

Найбільшого економічного ефекту добивалися комерційні банки, керівництво яких суміщало посади в товариствах з керівними посадами у Державному банку. Останній намагався, використовуючи договірну форму, включити своїх представників до складу правлінь комерційних банків. Новостворені банки формально не будучи структурою Державного банку, мали можливість використовувати у своїй роботі ті форми і методи, які законодавчо Державному банку не були дозволені [3].

Все це не лише мало послугоувало розвитку виробництва, але й породжувало системну кризу, оскільки потреби в кредитах задовольняли лихварі. Все це, як і створювані корупційні схеми, підривали економічні основи утвердження капіталістичного господарства. Явно недооцінювалась капіталотворча роль банків. У інший період недооцінка інституту банківського кредитування за часів діяльності Української Центральної Ради і Директорії УНР паралізувала діяльність банків і посилила соціально-економічну кризу, яка стала суттєвою перепорою процесу державотворення.

Значний вплив на фінансово-кредитні відносини мало зрощення банківського і промислового капіталу. Існувала практика, за якої директори акціонерних банків суміщали свої посади з членством у правліннях акціонерних товариств. Оскільки така діяльність могла викликати кризові явища, боротьба з ним розпочалась із видання Положення Комітету Міністрів від 21 грудня 1901 р. “Відносно загальних зборів та ревізійної частини акціонерних компаній, а також й складу його управління”. Згідно Положення, обмежувалося

сумісництво директорів акціонерних банків у правліннях акціонерних товариств.

Проте існувала й інша практика, яка могла викликати кризу, чи привести до краху. Окремі банки, будучи приватними кредитними установами, свою діяльність спрямовували на тісні зв'язки з Державним банком і Міністерством фінансів. Особливо притаманний такий вид діяльності був для Київського приватного і Одеського облікового банків. Незважаючи на те, що це гарантувало їм можливість існування, інші 8 банківських установ з цією організаційно-правовою формою у кінці XIX ст. були ліквідовані. Інші банківські установи, створені за ініціативи Міністерства фінансів і за участі Державного банку отримували привілеї за те, що поряд з комерційними операціями, виконували доручення уряду. Подібна практика для банків у Західній Європі була небезпечною, оскільки в умовах кризи або недалекогоглядної політики уряду могла привести до краху.

Історичний досвід свідчить також і про те, що викликати кризу могла надмірна кількість кредитно-банківських установ. У першій половині XIX ст. у країнах Західної Європи спостерігався підйом промислового виробництва, значно збільшилось число акціонерних товариств у тому числі й за рахунок того, що складний концесійний порядок їх заснування було змінено явочним. Спершу це викликало спекуляцію, грюндерство і супроводжувалось колосальною емісією цінних паперів, що негативно позначилося на кредитній системі, а згодом сприяло розвитку кризових явищ.

У фінансово-кредитній сфері криза позначилась на зростанні біржового ажіотажу і спекуляціях на банківському ринку. Акціонерні банки займались не стільки кредитуванням торгівлі й промисловості, скільки операціями з реалізації випусків акцій різних компаній. При цьому банківські установи не здійснювали розробки стратегії і тактики проведення зазначених операцій, а запозичували їх із досвіду західних банків. Фактором, що являв загрозу стабільності банківській системі, була відсоткова політика акціонерних комерційних банків. Конкуруючи між собою, вони виплачували високі відсотки по внесках, а щоб виконувати свої зобов'язання перед вкладниками, банківські установи здійснювали спекулятивні операції, які могли мати наслідком банківську кризу.

Криза могла викликати значні ризики розвитку фінансово-кредитних відносин. Так, зокрема, для Росії у другій половині XIX ст. існував ризик бути втягнутою у світові економічні кризи. Перші кри-

кризові явища 1857 і 1866 рр. хоча й відчувались, але не завдали значних збитків господарству через низький рівень економічного розвитку країни та слабку інтеграцію у світову економіку. Але світові загальноекономічні кризи 1873 і 1884 рр. завдали значної шкоди економіці країни.

Регулювання фінансово-кредитних відносин у кризових умовах здійснювалось за допомогою правових механізмів. Передусім розроблялись теоретичні обґрунтування банківської політики уряду та правового її забезпечення. Основоположними принципами права був захист інтересів вкладників, недопущення банкрутства банків, законодавче обмеження заснування нових банків, підтримка існуючих установ з метою чого Державному банку надавалось право на надання їм допомоги.

Безпосередній вплив на банківську діяльність здійснювався шляхом прийняття нормативно-правових актів, що врегульовували саме цей вид правовідносин. 31 травня 1872 р. було прийнято нормативний акт “Общие правила о порядке учреждения кредитных установлений частных и общественных”, який вперше в історії Росії закріпив загальні правила створення банків та їх функціонування з метою недопущення кризових явищ. Основними засадами банківської системи, згідно Правил, було полегшення порядку реєстрації банківських установ; визначення вимог до розміру основного капіталу і пайовим внескам, визначення спеціалізації банків шляхом визначення короткотермінового кредитування від довгострокового; визначення співвідношення між основним капіталом і його зобов'язаннями; обмеження обліку соло-векселів; розподіл банківського прибутку; установлення вимог щодо банківської звітності.

Правила сприяли удосконаленню системи комерційних банків, які передусім вражала криза, нормативно врегульовуючи проблеми встановлення лімітів на допустиму суму усіх зобов'язань банку; встановлюючи вимоги до дійсно внесеного капіталу і до номіналу акції; забороняючи перевищення бланковим кредитом 10-процентної суми основного і резервного капіталів.

З метою мінімізації втрат в умовах кризи в банківському законі вводилась заборона на заснування нових акціонерних комерційних банків у тих містах, де вже існував хоча б один такий банк. Міністру фінансів надавалось право затверджувати статuti акціонерних банків і кредитних установ, діяльність яких була заснована на круговій поруці, якщо вони не відрізнялися від зразкових статутів. Закон встановлював обов'язкові нормативи діяльності товариств взаємного кредиту.

кредиту. Нормативно встановлювався максимальний розмір кредиту, вищий і нижчий розмір 10 % внеску. Одна особа не могла бути членом двох товариств. Вводилась обов'язкова форма звітності, у якій показувався кожен вид здійснюваних операцій. Посилювалась відповідальність правління банківських установ. Контроль банківської діяльності здійснювався шляхом розгляду обов'язкових щорічних звітів і проведення ревізій [4].

Наявність кризових явищ у другій половині XIX – початку XX ст. в умовах уповільнених темпів накопичення капіталу і розвитку промислового виробництва в Росії змушувало уряд до застосування адміністративно-правового регулювання комерційних банків, а акціонерних комерційних банків – у найбільш жорсткій формі. Адміністративно-правові заходи спрямовані були на зниження конкуренції між акціонерними комерційними банками та регулювання їх процентної політики.

Проте і сам законодавець своїми рішеннями провокував кризові явища у банківській сфері. Так, в кінці XIX ст. в умовах масового заснування військово-промислових компаній, Державному банку було дозволено, щоправда у виняткових випадках, відступати від статей статуту та надавати довготермінові кредити під негарантовані й нічим не забезпечені цінні папери. Це дало змогу банкам створювати фінансові об'єднання з метою зменшення власних ризиків за рахунок залучення коштів Державного банку. Надання нестатутних позик стало офіційною практикою, особливо поширеною в роки кризи. Перевищення повноважень банками вели до того, що виникали правовідносини, не передбачені диспозицією норми.

У окремі історичні періоди фінансово-кредитні відносини вимагали особливого нормативно-правового регулювання. Так у 1917 р. Українська Центральна Рада у пошуках виходу з фінансової кризи ініціювала створення банківської установи держави. 2 грудня 1917 р. на засіданні Генерального Секретаріату було ухвалено законопроект про утворення Українського державного банку, який Мала Рада 9 грудня прийняла як закон. У ньому було врегульовано порядок утворення банку шляхом перетворення Київської контори Державного банку Російської імперії в Український Державний банк, який мав тимчасово керуватися старим статутом. Усі місцеві установи банку на території УНР ставали відділами новоствореного українського центрального банку [5, с. 527].

Таким чином, своєрідна позитивна роль кризових явищ у фінансово-кредитних відносинах полягала в тому, що в їх ході розв'язувалися

розв'язувалися суперечності, які назріли шляхом створення адекватної умовам кредитно-банківської системи, відбувалось вдосконалення законодавства, що врегульовувало їх діяльність. Історичний досвід свідчить про вирішальну місію Державного банку, який в умовах кризи виконував функцію кредитора останньої інстанції, що дозволило вберегти основні банки від краху.

Законодавство в умовах кризи формувало систему державного регулювання і нагляду за діяльністю кредитних установ. Завдяки законодавчому регулюванню було посилено відповідальність банків перед суспільством, що нормативно забезпечувалось шляхом встановлення обов'язку банківських установ друкувати звіти про свою діяльність. Критична ситуація з фінансами не одного разу перетворювала банківські установи у суттєвий важіль у вирішенні фінансової кризи та розробки відповідної нормативно-правової бази.

Ретроспективний огляд банківського права у другій половині XIX – початку XX ст., особливо періоду державотворчих пошуків на території України у 1917-1920 рр., дає можливість побачити подібні ситуації, що відбуваються чи можуть відбутися в Україні і застерегти суспільство від повторення тих помилок, що були допущені, або використати позитивний історичний досвід.

Література

1. Устав кредитный [в издании 1903 г.] [Текст] // Свод Законов Российской Империи : в пяти кн. / под ред. И. Д. Мордухай-Болтовского ; сост. Н. П. Балканов, С. С. Войт, В. Э. Герценберг. – С.-Петербург : Русское Книжное товарищество “Деятель”, 1912. – Кн. 4. – Т. XI. – Ч. 2. – Раздел X. – 1912. – С. 861–884.
2. Тосунян, Г. А. Банковское право Российской Федерации. Общая часть [Текст] : учебник / Г. А. Тосунян, А. Ю. Викулин, А. М. Экмалян ; под общ. ред. акад. Б. Н. Топорнина. – М. : Юристъ, 1999. – С. 271–280.
3. Левичева, И. Н. Особенности эволюции банковской системы Российской империи в 70-е годы XIX века [Электронный ресурс] / И. Н. Левичева // Вестник Банка России. – 2001. – 28 февраля. – Режим доступа: <http://www.ver.ru/bbl/history/cbr5.html>.
4. ПСЗ. II. – Т. 47. – № 50915.
5. Українська Центральна рада [Текст] : документи і матеріали у 2-х т. / упоряд. В. Ф. Верстюк ; відп. ред. В. А. Смолій. – К. : Наук. думка, 1996. – Т. 1. : 4 березня – 9 грудня 1917 р. – 589 с.

ФІНАНСОВО-ПРАВОВІ ДОСЛІДЖЕННЯ У ВСЕУКРАЇНСЬКІЙ АКАДЕМІЇ НАУК

Заснована у листопаді 1918 р. Українська (Всеукраїнська) Академія наук не передбачала у своєму статуті кафедри (штатної посади академіка) фінансового права. Проте в Академії індивідуальна праця її дійсних членів і член-кореспондентів доповнювалася колективними зусиллями штатних і позаштатних наукових співробітників, які об'єднувалися у комісії, кабінети та інші наукові установи. Саме в рамках академічних правничих комісій і розвивалися фінансово-правові дослідження.

Так, Комісія для виучування історії західноруського і українського права, якою керував академік М.П. Василенко, у своїх планах традиційно приділяла окрему увагу історії фінансового права. Ставлення комісії до цієї галузі добре ілюструють пропозиції академіка О.О. Малиновського щодо видання багатотомного курсу історії українського права, в яких підкреслювалося що історія державного права має розглядатися “в зв'язку з правом фінансовим, військовим, адміністративним та церковним” [1, вип. 3, с. 385].

Особливий інтерес істориків права викликали фінансові інститути і процеси козацько-гетьманської доби. Над цією проблематикою у 1921-1924 рр., працював, зокрема, позаштатний співробітник комісії, голова фінансового відділу правління Південно-західної залізниці Іван Іванович Мінаков. Результати його наукових пошуків відбилися у циклі наукових доповідей: “Фінанси Гетьманщини” (обговорювалася на трьох засідань Комісії в травні 1921 р.), “Головні джерела прибутків і головні статті витрат”, “Грошові збори за відомістю 1724 р.”, “Збори продуктами за відомістю 1724 р.” (обговорювалися Комісією в 1922 р.) [3, с. 560].

Після припинення І.І. Мінаковим (ймовірно, через службову зайнятість) співпраці з комісією проблематику фінансового устрою та бюджетного права Гетьманщини перейняв відомий історик, архівіст та археограф “з правничим ухилом” Віктор Олександрович Романовський. У Комісії офіційною темою його досліджень було визначено фінансовий устрій Гетьманщини XVII-XVIII ст. Як зазначалося в офіційному академічному звіті за 1927 р.: “Для цієї теми працював у Харківському історичному архіві, вивчаючи справи Малоросійської Колегії та Генеральної військової канцелярії, а так само й в Московському “Древлехранилищі”, де студіював “Столбцы Малоросійского приказа” та книги Малоросійської експедиції Сенату. За минулий рік устиг

Сенату. За минулий рік устиг опрацювати числовий матеріал щодо історії Скарбу до кінця 1735 р. За цей же період 1654-1730 рр. вивчено й організацію фінансового управління на Гетьманщині. Працював В.О. Романовський і в рукописному відділі Рум'янцевського музею, де переглянув низку документів (близько 6 000) з збірки Марковичевих архівних матеріалів. З поміж використаного архівного матеріалу тепер друкується в Археографічному збірникові (т. III) єдине відоме за XVII вік прибутково-видаткове звітномлення Генерального Скарбу за 1678 рік” [4, с. 387]. Над цією ж проблематикою вчений працював і в 1928 р. [4, с. 510]. Безпосереднім результатом його наукових пошуків стали кілька наукових доповідей, велика стаття “До історії бюджетного права Гетьманщини за Кирила Розумовського” [5, с. 779-785] і вже згадана археографічна публікація “Документ до історії державного скарбу давньої Гетьманщини” [6, с. 1-16]. Згодом вчений захопився іншими науковими проблемами, відійшов від фінансово-правової проблематики і повернувся до неї лише в 40-х роках після звільнення зі сталінських таборів. Як наслідок 1946 року він захистив в Московському міському педагогічному інституті ім. В.П. Потьомкіна кандидатську дисертацію, присвячену фінансовому устрою України XVIII ст.

До речі І.І. Мінаков, В.О. Романовський та й сам голова комісії М.П. Василенко були земляками, уродженцями Глухівщини.

Оскільки всім відомо значення продажу горілки для державної скарбниці, то доцільно звернути увагу на те, що ще один із співробітників комісії Микола Федорович Тищенко досліджував, хоча і дещо вузьку, але цікаву проблему юридичної регламентації виробництва і торгівлі горілкою у період від Богдана Хмельницького до встановлення Казенних палат. Автор розглядав виробництво і торгівлю разом, оскільки, на його думку, лише з кінця XVIII в. вони відокремилися одне від одного: право викурювати горілку та шинкувати нею перейшло до шляхтичів-землевласників і окреме право шинкувати горілкою залишилося за козаками, а по великих містах – за одкупниками. Першим наслідком його праці стала наукова доповідь і відповідна публікація про боротьбу київських козаків з магістратом за право шинкувати горілкою [1, вип. 2, с. 198-217].

Згодом побачив світ ґрунтовний нарис “Гуральне право та право шинкування горілкою в Лівобережній Україні до кінця XVIII в.” [1, вип. 3, с. 150-202]. Автор зазначав, що гуральне право повстало на Україні ще за польських часів і пов’язує його з польським пропінаційним правом. Револьюційні події середини XVII ст. передали це право козакам, які дбали про те, щоб його не було обмежено. Проте геть-

Проте гетьмани дедалі більше звертали увагу не на право гуральне, а більш на об'єкт його – вироблену горілку, запроваджували оренду (одкуп), щоб мати більше прибутків для військового скарбу. Праця базувалася на широкій архівній базі, характеризувалась дбайливим, але водночас критичним ставленням до здобутків попередників (вчений, зокрема, спростував деякі висновки М.Є. Слабченка). Загалом розвідка М.Ф. Тищенко давала добрий матеріал не лише для історії українського адміністративного та фінансового права, але й для економічної історії України. Проте, коли згадані дві праці М.Ф. Тищенко згодом були висунуті на премію управління науки НКО УСРР, їх досить критично оцінила Н.Ю. Мірза-Авак'янц, зазначаючи, що автор не дотримується класового підходу, не розглянув економічне значення гуральництва, надмірно захоплюється старою літературою, неправильно оцінює роль євреїв тощо [7].

Наведене, як видається, достатньою мірою засвідчує ту увагу, яка приділялася у ВУАН історичним аспектам фінансового права. Що ж стосується досліджень чинного фінансового права, то ними мала займатися передусім академічна Комісія для виучування радянського права, в лавах якої, зокрема, були декан фінансово-господарського факультету Київського інституту народного господарства Михайло Іванович Мітіліно і декан фінансового факультету Київського торгово-промислового технікуму Володимир Васильович Карпека (Карпеко). Втім, ця комісія зосередилася на проблемах цивільного, адміністративного, земельного і кримінального права і до фінансово-правової проблематики не зверталася [8, т. 3, с. 175].

Натомість з 1926 року у ВУАН існувала окрема Комісія для виучування фінансових справ на чолі з Л.М. Яснопольським, що об'єднувала фахівців, які працювали у галузі фінансів, банкової справи та грошового обороту. Комісія формально належала до “економічного класу” ВУАН, але серед її членів та позаштатних співробітників було чимало правників. Це насамперед вже згадувані професори М.І. Мітіліно [8, т. 3, с. 738] та В.В. Карпека [8, т. 3, с. 54], а також професор Петро Леонідович Кованько [8, т. 3, с. 129-130], який ще до революції здобув ступінь магістра фінансового права, а 1919 року опублікував працю з фінансових проблем міського землеволодіння, яка мала бути захищена як докторська дисертація, але захист не відбувся через обставини революційного часу і наступне скасування наукових ступенів. Оскільки наукові здобутки згаданих правознавців докладно висвітлено у відповідних енциклопедичних біографічних статтях, то варто назвати лише найвагоміші їх праці “академічного періоду”, що безпосередньо присвячені проблемам фінансового права. Це

дослідження В.В. Карпека: “Рентне оподаткування” [9], “Перевага видатків як принцип державного господарства” [10]; П.Л. Кованько “Місцевий бюджет України...” [11]; М.І. Мітіліно: “Елементи фінансової науки” [12], “Основи фінансової науки” [13], “Основні риси сучасної японської податкової системи” [14].

Поруч з корифеями фінансового права у комісії працював молодий правознавець Микола Васильович Масленіков, що мав певний практичний досвід роботи рахівником, бухгалтером і ревізором. Доробком цього дослідника став унікальний “Бібліографічний покажчик літератури з публічного і державного контролю” [15], який сьогодні, на нашу думку, цілком заслуговує на повернення до наукового обігу. Серед співробітників цієї комісії було ще кілька правознавців, які однак не мали суттєвих здобутків у царині фінансового права.

Утім, досвід діяльності Комісії для виучування фінансових справ, як і розвиток фінансово-правової науки у ВУАН загалом, ще потребують докладнішого вивчення.

Література

1. Праці Комісії для виучування історії західноруського та українського права [Текст] : в 8 вип. / ред. Н. П. Василенко. – К., 1925-1930. – Вип. 3. – 1927. – 450 с.
2. Праці Комісії для виучування історії західноруського та українського права [Текст] : в 8 вип. / ред. Н. П. Василенко. – К., 1925-1930. – Вип. 2. – 1926. – 352 с.
3. Історія Національної Академії наук України. 1918-1923 [Текст] : документи і матеріали. – К. : Наук. думка, 1993. – 572 с.
4. Історія Національної Академії наук України. 1924-1928 [Текст] : документи і матеріали. – К. : Наук. думка, 1998. – 496 с.
5. Ювілейний збірник на пошану академіка Дмитра Івановича Багалія [Текст] : в 2-х т. – К., 1927. – Т. 1. – 1192 с.
6. Український археографічний збірник [Текст]. – К., 1930. – Т. 3. – 248 с.
7. ЦДАВО України. – Ф. 166, оп. 9, спр. 448, арк. 33–34.
8. Юридична енциклопедія : [в 6 т.] / НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького ; [Редкол. : Шемшученко Ю. С. (голов. ред.) та ін.] – К. : Укр. енцикл. ім. М.П.Бажана, 1998. – Т. 3 : К-М. – 2001. – 789 с.
9. Карпека, В. В. Рентное обложение [Текст] / В. В. Карпека // Научные записки Киевского института народного хозяйства. – 1924. – Т. 2. – С. 74–96.
10. Карпека, В. В. Перевага видатків як принцип державного господарства [Текст] / В. В. Карпека // Праці Комісії для виучування фінансових справ / за редактуванням голови Комісії академіка Л. М. Яснопольського. – К. : Друкарня Всеукраїнської Академії Наук, 1929. – Вип. 3.
11. Кованько, П. Л. Местный бюджет Украины в 1912 г. в нынешних территориальных границах и административно-территориальном делении [Текст] / П. Л. Кованько. – Х. : Фин-экон. бюро НКФ УСРР, 1925. – 88 с.

12. Мітіліно, М. І. Елементи фінансової науки [Текст] / М. І. Мітіліно. – Х. : Держвидав України, 1926. – 204, II с.
13. Мітіліно, М. І. Основи фінансової науки [Текст] / М. І. Мітіліно. – Х. : Держвидав України, 1929. – 395 с.
14. Мітіліно, М. І. Основні риси сучасної японської податкової системи [Текст] / М. І. Мітіліно // Праці Комісії для виучування фінансових справ / за редагуванням голови Комісії академіка Л. М. Яснопольського. – К. : Друкарня Всеукраїнської Академії Наук, 1929. – Вип. 4.
15. Масленіков, М. В. Бібліографічний покажчик літератури з публічного і державного контролю [Текст] / М. В. Масленіков // Праці Комісії для виучування фінансових справ / за редагуванням голови Комісії академіка Л. М. Яснопольського. – К. : Друкарня Всеукраїнської Академії Наук, 1929. – Вип. 1. – С. 1–46.

*В.В. Хохуляк – канд. юрид. наук, доц., Чернівецький навчальний центр
Одеської національної юридичної академії*

МЕТОДОЛОГІЯ НАУКИ ФІНАНСОВОГО ПРАВА: ПРАКСЕОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

Потреби сучасної суспільної практики трансформації різноманітних державно-владних сфер соціального буття в Україні зумовлюють і водночас стимулюють розвиток сучасної методології та теорії вітчизняної юридичної науки в цілому та науки фінансового права зокрема. Відображаючи природний, суспільно зумовлений розвиток свого об'єкта пізнання, наука фінансового права розвивається часто складним, нелінійним шляхом, акумулюючи в собі єдину систему різних за змістом методів і принципів пізнання фінансово-правових явищ. Методологія науки фінансового права зумовлена потребами і запитами соціальної практики. Насамперед йдеться про потреби практики демократичної трансформації українського суспільства, розвитку нових політичних, правових, економічних відносин.

Історично превалюючим підходом у визначенні взаємозв'язку фінансово-правової науки і об'єктивної фінансово-правової практики є трактування першої як похідного, додаткового елементу останньої. Таке трактування було домінуючим в російській імперській науці фінансового права. Зокрема, його ілюструючим прикладом є твердження С.І. Іловайського, на думку якого основним завданням науки фінансового права є систематизація норм позитивного, діючого в певному місці і в певний час фінансового законодавства, шляхом застосування всіх доступних юридичному мисленню методів, а особливо – спеціально-правового, конструктивно-догматичного тощо [1, с. 16-18]. Такий же ж

тощо [1, с. 16-18]. Такий же ж підхід до розуміння фінансово-правової науки превалує і в радянський період її розвитку. Так, Ю.А. Ровінський, надаючи визначення науки фінансового права і відмежовуючи її від фінансової науки, відштовхується від концепції базису і надбудови. Наука фінансового права, – писав він, – відмежовується від науки про фінанси тим, що вона використовуючи дані науки про фінанси, вивчає правову форму фінансової діяльності держави і суспільних відносин, що виникають в ході цієї діяльності [5, с. 62].

Дані твердження побудовані на розумінні одновекторності взаємозв'язку науки фінансового права і фінансово-правової практики. У такому взаємозв'язку наука фінансового права виступає результатом аналізу, узагальнення, а нерідко – опису та коментування окремих заходів державно-вольового впливу на фінансову сферу. Основним її завданням є вивчення фінансово-правових норм, інститутів та джерел фінансового права, а також сприяння удосконаленню законодавству шляхом вироблення загальних віх, в напрямку яких ймовірніше всього будуть рухатись фінансово-правові відносини.

Другий тип розуміння і трактування науки фінансового права полягає у визначенні її як одного з основних чинників фінансової політики держави. Згідно з такою концепцією, наука фінансового права і фінансово-правова практика знаходяться у постійному двосторонньому взаємозв'язку: “фінансово-правова практика – наука фінансового права; наука фінансового права – фінансово-правова практика”. Лейтмотивом даних ідей стала позиція професора Ерлангенського університету К.Т. Ф-Еєберга, який з даного приводу зазначав: фінансова наука і практика обов'язково повинні взаємодоповнювати одна одну. Якщо між теорією і практикою не має взаємного впливу, то за панування фінансової теорії може наступити утопія, а за панування практики – емпіризм. Тільки в своєму поєднанні вони служать істинному прогресу [3, с. 12]. Зазначена позиція знайшла свій розвиток і в сучасній науці фінансового права. Так, на думку І.В. Рукавішнікової, матерія фінансового права являє собою живий організм, що вимагає постійної уваги як з боку практика-законодавця, так і теоретика-вченого, оскільки тільки всебічне вивчення процесів, що відбуваються у фінансово-правовій дійсності, дозволить об'єктивно оцінити стан даної галузі [2, с. 15]. Безпосереднє вивчення нормативного матеріалу, практики правотворчої і правозастосовчої діяльності, здійснюється в комплексному

дослідженні з врахуванням об'єктивно існуючої суспільно-політичної ситуації.

Визначаючи правову практику одночасно об'єктом наукового дослідження і споживачем науково-теоретичних розробок, відзначимо, що дослідження фінансово-правової матерії повинно здійснюватись на основі загального методологічного принципу єдності теоретичної і предметно-практичної діяльності. Адже аналітична, пізнавальна, по суті теоретична діяльність науковця – дослідника фінансово-правової дійсності, завжди має своєю іманентною метою сприяння підвищенню ефективності останньої за рахунок поглиблення знань про її природу, зміст і форму, розробці пропозицій щодо її удосконалення [4, с. 82]. Відображаючи практичну діяльність, теоретичне пізнання є частиною останньої, розвиваючи і змінюючи її. Та обставина, що наука фінансового права зумовлена потребами і запитами соціальної практики, на нашу думку, прямо впливає на розвиток і удосконалення її власного методологічного арсеналу. Адже найбільш адекватним та наближеним до наукової істини є те дослідження, у якому фінансово-правові відносини розглядаються як об'єкт правового пізнання у їх безпосередньому взаємозв'язку з фундаментальними основами соціальних явищ. Даний науковий підхід є найбільш виправданим, оскільки зумовлений потребами науково-теоретичного забезпечення підвищеної динамічності, рухливості державних і юридичних інститутів, їх здатності швидко реагувати на соціальні зміни, що відбуваються сьогодні в суспільстві.

Література

1. Иловайский, С. И. Учебник финансового права [Текст] / С. И. Иловайский ; пятое (посмертное) издание ; под ред. Н.П. Краснопольского. – Одесса, 1912. – 616 с.
2. История финансового законодательства России [Текст] : учебное пособие / [Подгот.: Рукавишникова И.В. и др.]. – М. ; Ростов н/Д : МарТ, 2003. – 256 с. – Серия “Экономика и управление”.
3. Эеберг, К. Т. Курс финансовой науки [Текст] / К. Т. Эеберг ; перевод с нем. под ред. М. А. Курчинского. – СПб. : Тип. А. Розена, 1913. – 604 с.
4. Оборотов, Ю. Методология юридической науки в эпоху постмодерна [Текст] / Ю. Оборотов // Юридический вестник. – 2002. – № 4. – С. 81–85.
5. Ровинский, Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права [Текст] / Е. А. Ровинский. – М. : Госюриздат, 1960. – 189 с.

ПРАВОВІ АКТИ УКРАЇНИ – ГЕТЬМАНЩИНИ ЯК ПЕРШІ СПРОБИ СТВОРЕННЯ ФІНАНСОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Сучасна система нормативно-правових актів, які складають систему вітчизняного фінансового законодавства є досить розгалуженою. Вона включає: міжнародні правові акти, ратифіковані Україною; закони України; підзаконні нормативні акти (Укази Президента України, декрети, постанови, розпорядження Кабінету Міністрів України, накази, інструкції, правила, локальні нормативні акти) тощо [2, с. 107].

Перші кроки по створенню вітчизняного фінансового законодавства були зроблені ще на початку формування української державності – у період України-Гетьманщини.

Насамперед, норми, які мають на меті урегулювання фінансових відносин, зустрічаються у актах конституційного характеру цієї доби. Зокрема, у ст. 3 Статей Богдана Хмельницького, укладених з царем Олексієм Михайловичем 13 березня 1654 р. зазначалося: “Також шляхта, яка казну свою мала за кріпостями на маєтностях тоді й тепер, щоб їм виплачено було чи на маєтностях доволодіти дано”. У ст. 4 цього ж акту йшлося про те, що право збирати податки на території Гетьманщини належить місцевим чиновникам та органам самоврядування: “По містах щоб урядники на те достойні обиралися із наших людей, які мають, як піддані твоєї царської величності, все справляти та урядувати і віддавати належний прихід по правді в казну твоєї царської величності. Указав цар і бояри приговорили: бути за їхнім чолобиттям, а бути урядниками: війтам, бурмистрам, райцям, лавникам і грошові доходи, і хлібні, і всякі на государя збирати їм і віддавати в государеву казну тим людям, яких государ пришле, і тим людям для тієї збірної казни государ пришле над тими збирачами доглядати, щоб чинили по правді” [1, с. 14].

У іншому важливому конституційному акті – Конституції Пилипа Орлика закріплювалося, що Скарб держави був відділений від особистого скарбу гетьмана та адміністрації. Генеральний Скарбник, що перебував при Гетьмані й постійно знаходився в столиці та по два присяжних Скарбники у кожному полку повинні були обиратись двома станами: козаками і простим людом (міщанами та селянами) (ст. 9). Це було важливим кроком до встановлення і конституційного закріплення рівності станів [4, с. 17-18].

Норми фінансового права містилися також і в універсалах Гетьманів, зокрема, гетьмана Івана Мазепи: універсалі – привілеї Густинському монастиреві на монопольну торгівлю горілкою під час ярмарку; універсалі про надання Київській митрополичій кафедрі на прохання київського митрополита Варлама Ясинського прибутку з “помірного пашенного” з товарів, що продаються на київському ринку; універсалі гадяцькому полковнику і старшині та до всього поспільства про шинкування горілки та оренду шинків; універсалі щодо стягнення горілчаної оренди у Переяславському полку; універсалі Новгород-Сіверському Спаському монастиреві на горілчану й тютюнову оренду в селах Спаському, Мезині, Ксьондзівці та Мельні; стверджувальному універсалі Свято-Михайлівському Золотоверхому монастиреві про право стягати мито з купців за проїзд через монастирську греблю; універсалі про сплату мита мешканцями Києва на товари, що ввозяться та вивозяться з країни; універсалі Чернігівському Єлецькому монастиреві на горілчану, тютюнову і дьогтеву оренди в селах Анисів, Горбів, Мошонки, Овдіївка та інші [3, с. 21, 35, 45, 48, 51, 66, 69, 88].

Норми фінансового права встановлювали у своїх універсалах та наказах полковники (очільники полкових урядів – адміністрації територіальних одиниць України-Гетьманщини – полків), а також козацька старшина.

Зокрема, такі норми містять: універсал генерального бунчужного Якова Лизогуба про делегування повноважень Антонові Давидовичу на збирання з дігтярів встановленого на військо податку; оборонний універсал ніжинського полковника Лук’яна Жураківського івангородському цеху ткачів, швеців, та кравців; універсали прилуцького полковника Івана Носа про підтвердження прав прилуцького цеху музик та підпорядкування йому усіх, хто заробляє грою музики у Прилуцькому полку, а також про права та обов’язки прилуцького кравецького цеху та ін. [5, с. 549, 570, 578, 579].

Таким чином, норми фінансового права у період України-Гетьманщини містили міжнародні правові акти, акти конституційного характеру та акти вищих і місцевих органів влади і управління. Втім, оскільки у той час не існувало поділу нормативних актів на закони і підзаконні акти, то їх юридична сила визначалася за статусом органу правотворчості: акти вищих органів влади (гетьман, генеральна старшина) та акти місцевих органів влади (полковники, полкова старшина).

Характерною рисою нормативних актів того часу, які регулювали фінансові відносини, є їх переважно спеціальний характер, заснований на феодальному розумінні права, як права – привілею.

Література

1. Богдан Хмельницький. Договірні статті з російським царем Олексієм Михайловичем [Текст] // Тисяча років української суспільно-політичної думки : у 9-ти т. – К. : Дніпро, 2001. – Т.3. – Кн.1 : Перша половина XVII ст. / упор., прим. В. Шевчука. – 2001. – 536 с.
2. Дмитренко, Е. С. Фінансове право України. Загальна частина [Текст] : навчальний посібник / Е. С. Дмитренко – К. : Алерта ; КНТ, 2006. – 376 с.
3. Доба гетьмана Івана Мазепи в документах [Текст] / упоряд. : С. О. Павленко. – К. : Києво-Могилянська академія, 2007. – 1144 с.
4. Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність [Текст] / НАН України ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького ; Ю. С. Шемшученко (відп. ред.), І. О. Кресіна (упоряд.) ; 2-ге вид. – К., 2006. – 310 с.
5. Універсали Павла Полуботка (1722–1723) [Текст] / Павло Сохань (голова ред.кол.), Вячеслав Ринсевич (упоряд.). – К., 2008. – 719 с. – (Універсали українських гетьманів; Серія 1).

С.С. Чернявський – канд. юрид. наук, ст. науковий співробітник
Київського національного університету внутрішніх справ;
С.В. Губар – докторант кафедри історії держави та права
Київського національного університету внутрішніх справ

ІСТОРИЧНІ ВИТОКИ ТА РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВСТВА ПРО КРИМІНАЛЬНУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ФІНАНСОВЕ ШАХРАЙСТВО

Важливе значення для створення єдиної концепції протидії фінансовим правопорушенням мають теоретичні напрацювання у галузі теорії кримінального права та кримінології. Відсутність загальноживаних понять і термінів сьогодні заважає цьому. Йдеться, передусім, про зміст та обсяг таких категорій, як “фінансовий злочин”, “фінансове шахрайство”, “фінансове розслідування”, що все частіше застосовують у правозастосовній практиці.

Відповідно до законодавства, шахрайство є специфічним злочином проти власності, особливість якого полягає в тому, що потерпіла особа під впливом певних дій злочинця добровільно передає йому майно. У ч. 1 ст. 190 КК України шахрайство визначається як заволодіння чужим майном, або придбання права на нього шляхом обману або зловживання довірою.

Узагалі, термін “шахрайство” іноземного походження: від польського “*szachrajstwo*” – крутість; від німецького “*schachern*” – спекулювати; від древньоєврейського “*sahar*” – займатися ремеслом мандрівного торгівця [1, с. 426].

З обманом пов'язана вся історія людства, протягом якої обман стає все більш витонченим і запроваджується в усі сфери суспільного життя. У біблійних джерелах можна знайти згадки, що стосуються майнового обману. Зокрема, у третій книзі Мойсеевій йдеться про таке: "... не будете чинити кривди в суді, у мірі, у вазі та в мірі рідини. Вага вірна, тягарці вірні, ефа вірна, гін вірний буде у вас...". Заборона Біблією обманів свідчить про факт їх існування задовго до появи самої Книги книг та про факт негативного ставлення суспільства до цього явища.

Обман як спосіб заволодіння чужим майном був відомий законодавцям Древнього Риму. За свідченням Плінія, підроблення вина було настільки поширеним явищем, що навіть на столах найзаможніших осіб неможливо було знайти справжнього алкоголю. Вергілій те саме говорить про оливкове масло, а Цицерон, розлючений ошукуванням з боку торговців, називає їх негідниками та вважає за потрібне не перейматися надто жорстокими покараннями, передбаченими за майнові обмани. Римські юристи відносили шахрайство до тяжких злочинів, і тому вже з часів імператора Адріана (138-76 рр. до н. е.) осіб, які вдавалися до обману, піддавали жорстокому покаранню, відсилаючи їх на дальні острови, де вони фактично були приречені на смерть.

У джерелах давньоруського права, що дійшли до наших днів, містяться норми, які передбачали кримінальну відповідальність за вчинення майнових злочинів, причому здебільшого названо лише способи незаконного заволодіння майном, а їх зміст не розкривається. Першою найважливішою пам'яткою права давньоруської держави визнають Руську Правду. Зокрема, у ст. 393 "О человеце" "Пространной редакции Правды Русской" вказано, що "... аж человек полгав куны у людей, а побежит в другую землю, веры ему иняти, аки и татю" [2, с. 73]. Отже людина, яка обманом здобула гроші та намагалась втекти в іншу землю, не могла користуватись довірою на кшталт крадія.

Кримінальне судочинство на території, що охоплювала частину нинішньої України, Польщі, Росії та Литви наприкінці XVI – початку XVII століть здійснювалось відповідно до Литовських Статутів. Що стосується майнових злочинів, то у Вітебській і Полоцькій уставних грамотах, що були складовими частинами Литовських Статутів, передбачалася кримінальна відповідальність за торговельні обмани. Як тоді вважалось, саме ці діяння найбільше підривали добробут насе-

населення. У цих джерелах згадується про використання в торгівлі фальсифікованих ваг і мір.

І.Я. Фойницький підкреслював: "... шахрайство – злочин цивілізований та з'явився лише при суттєвому розвитку суспільства й економіки" [3, с. 2, 6]. Виникнення та поширення шахрайства в Росії наприкінці XVI – початку XVII століть пов'язують з розвитком торгових відносин, зміцненням внутрішніх та міжнародних ринків. Спочатку, як зазначають дослідники, обман переважав у сфері торгівлі, і вдавалися до нього здебільшого купці. До типових форм торговельного шахрайства належав обман щодо якості та кількості товарів.

Уперше термін "шахрайство" у значенні окремого злочину вжито в "Судебнику", виданому 1550 р. за часів Івана Грозного. У ст. 58 "Судебника" зазначається: "А мошеннику та же казнь, что и татю. ...А обманщика как ни приведут, ино его бити кнутъем" [4, с. 108]. В "Соборном уложении" 1648 р., як і в попередньому збірнику законів, шахрайство обмежено сферою майнових відносин та включено до глави, що передбачає відповідальність за корисливі майнові злочини.

Кримінально-правове тлумачення обману в "Артикулі військово-му", прийнятому 1715 р. за часів Петра I, має підґрунтям німецьку правову доктрину того часу. Скажімо, ст. 200 "Артикулу" встановила відповідальність за обман покупців. Крім цього, ст. 199 "Артикулу" передбачала відповідальність за підроблення грошей: "Кто лживую монету будет битъ или делать, оный имеет живота лишен, и по великости нарушения сожжен быть". Сувору відповідальність було передбачено за підроблення документів (ст. 201) [5, с. 263].

Уперше законодавче визначення поняття "шахрайство" було наведено в Указі Катерини II від 3 квітня 1781 р., який мав назву "О суде и наказании за воровство разных родов и о завладении рабочих домов". Шахрайство визначалось як "... воровство-мошенничество есть, буде кто на торгу или в ином многолюдстве у кого из кармана что вымет, или вымыслом, или внезапно у кого что отымет, или унесет, или от платья полу отрежет, или позумент спорет, или шапку сорвет, или купя что не платя денег скроется, или обманом или вымыслом продаст или отдаст поддельное за настоящее, или весом обвесит, или мерою обмерит, или что подобное обманом или вымыслом себе присвоит ему не принадлежащее, без воли и согласия того чье оно" [6, с. 9].

У Зводі Законів 1830 р. деякі майнові обмани залишаються відокремленими від шахрайства. На відміну від попередніх норм про шахрайство, відповідальність передбачалася не тільки за закінчений злочин, а й за замах на нього. Відмінність у покаранні полягала в досить запутаній його диференціації залежно від розмірів заподіяної шкоди. У розділі шостому “Уложения о наказаниях уголовных и исправительных” від 15 серпня 1845 р. кримінальна відповідальність передбачалась за вчинення шахрайства на споживчому ринку.

В “Уголовном уложении” від 22 березня 1903 р. відповідальності за вчинення шахрайства було відведено цілу главу. Глава 33 “Уголовного уложения” мала назву “О мошенничестве” та містила вісім статей, присвячених майновим обманам, зокрема передбачала відповідальність за обмани, пов’язані з продажем або заставою нерухомого майна (ст. 593); шахрайські дії, пов’язані із страхуванням майна, та деякі інші.

У період розбудови державності в Україні протягом 1917-1919 рр. правових норм, які б передбачали відповідальність за корисливі майнові злочини, зокрема шахрайство, законодавцем не було встановлено і тому при дослідженні кримінального законодавства того часу, зазвичай, керувались “дореволюційним” законодавством. Після 1917 р. радянське кримінальне законодавство досить тривалий час не згадує про шахрайські посягання як про самостійне кримінально-правове явище і, відповідно, не виділяє його в окрему правову норму. Це пояснювалось тим, що в зазначений період кримінальне законодавство не містило визначень окремих посягань на майно, а об’єднувало всі ці посягання в родові поняття “розкрадання”.

Лише в Декреті РНК “Об ограничении прав по судебным приговорам” від 14 травня 1921 р. вперше за часів радянської влади з’явилося поняття шахрайства, але визначення йому не давалось. Виникнення законодавчого поняття “шахрайство” було пов’язано з необхідністю цілеспрямованої боротьби з так званим “непівським шахрайством”, що охоплювало вияви фальсифікації продовольчих і промислових товарів, злісні банкрутства, фінансові афери, підлоги, продаж неіснуючих товарів та створення фіктивних фірм на кшталт контори “Роги та копита”, зображеної І. Ільфом і Є. Петровим у відомому романі.

1922 р. було прийнято КК РРФСР, у розробленні якого брали активну участь представники українські делегації та делегацій інших радянських республік. Того ж року було прийнято і КК УРСР, в

основу якого, з метою забезпечення єдиної каральної політики в радянських республіках, було покладено КК РРФСР. Статті 187 і 188 КК УРСР визначали шахрайство як “отримання з корисливою метою майна або права на майно шляхом зловживання довірою або обману”. Відповідно до об’єкта посягання, шахрайство поділялося на спрямоване проти індивідуальної власності громадян (ст. 187) та державної і громадської власності (ст. 188). 1927 р. прийнято нову редакцію КК УРСР. Ст. 180 (“шахрайство”) КК УРСР 1927 р., на відміну від ст. 169 КК РРФСР 1926 р., що передбачала вчинення цього злочину з усіченим складом, залишилася без змін, тобто була такою, як і ст. 187 КК УРСР 1922 р.

У 1930-х роках соціалістична власність проголошувалась як священна й недоторкана. Усі без виключення форми розкрадання соціалістичного майна розглядалися як посягання на основу соціалістичного ладу. З метою її охорони було прийнято постанову Центрального Виконавчого Комітету та Ради Народних Комісарів СРСР “Про охорону майна державних підприємств, колгоспів і кооперацій та зміцнення громадської (соціалістичної) власності” від 7 серпня 1932 р., яка прирівнювалась до закону. Цією постановою було встановлено смертну кару з конфіскацією усього майна за посягання на державне майно (а також на майно колгоспів і кооперативів, вантажі на залізничному і водному транспорті), і, лише за пом’якшуючих обставин, передбачалось позбавлення волі на строк не менш ніж десять років, виключивши можливість застосування амністії щодо злочинців, засуджених у справах про розкрадання соціалістичного майна. Вона діяла паралельно з існуючими до цього часу статтями кримінальних кодексів союзних республік, які встановлювали кримінальну відповідальність за посягання на соціалістичну власність. На підставі постанови Центрального Виконавчого Комітету СРСР від 30 січня 1933 р. дія постанови від 7 серпня розповсюджувалась на всі майнові злочини, пов’язані з обманом.

У роки Великої Вітчизняної війни обставини військового часу вимагали посилення боротьби зі злочинністю, зокрема зі злочинами проти власності. У зв’язку з цим 4 червня 1947 р. Президією Верховної Ради СРСР прийнято Указ “Про кримінальну відповідальність за розкрадання державного та громадського майна”, що відмежував посягання на власність держави та встановив більш суворі покарання за розкрадання державного майна. Цей Указ передбачав кримінальну відповідальність за розкрадання, незалежно від того, в який спосіб

від того, в який спосіб його вчинено (крадіжки, розтрата, шахрайства чи інший).

У 1950-1960 рр. держава також продовжувала вдосконалювати законодавство про кримінальну відповідальність за вчинення шахрайства. Скажімо, 1955 р. загальносоюзне кримінальне законодавство по боротьбі з розкраданнями соціалістичного майна було доповнено Указом Президії Верховної Ради СРСР “Про кримінальну відповідальність за дрібне розкрадання державного та суспільного майна” від 10 січня 1955 р. З виданням цього Указу боротьба з розкраданнями державного і колективного майна здійснювалась виключно за союзним кримінальним законодавством. Статті КК союзних республік, які передбачали кримінальну відповідальність за різні види розкрадань соціалістичної власності, хоч і не були виключені, але на практиці не застосовувались до введення в дію КК УРСР 1960 р.

Перехід України до ринкових відносин у 1990-х роках викликав докорінні перетворення в економічній, соціальній і політичній сферах. У ч. 3 ст. 13 Конституції України зазначається, що держава забезпечує захист усіх суб’єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб’єкти права власності рівні перед законом. Перетворення в державі викликали зміни в законодавстві про кримінальну відповідальність.

Кримінальна відповідальність за шахрайство, що нині передбачена ст. 190 КК України (прийнятий Верховною Радою України 5 квітня 2001 р.), має суттєві відмінності від кримінально-правових норм, закріплених ст. 83, 143 КК України в редакції 1960 р., які полягають у тому, що, по-перше, ст. 190 КК України визначає шахрайство як “заволодіння чужим майном”, що є новою, порівняно з КК 1960 р., характеристикою належності майна; по-друге, ст. 190 КК України передбачає низку нових кваліфікуючих ознак, зокрема: вчинення шахрайства шляхом незаконних операцій з використанням електронно-обчислювальної техніки, в особливо великих розмірах та організованою групою; по-третє, санкції, передбачені ст. 190 КК України, значно відрізняються від тих, що закріплені в попередніх редакціях.

Водночас не повністю витримується логіка застосування окремих видів покарання, існують прогалини та суперечності між диспозиціями статей розділу VII “Злочини у сфері господарської діяльності” зі статтями інших розділів Особливої частини КК, положеннями Загальної частини КК, нормами Кодексу України про адміністративні правопорушення та регулятивним законодавством. Усе це ускладнює

Усе це ускладнює правозастосовну діяльність й обумовлює нагальну потребу системного вдосконалення редакції відповідних статей КК, поступової криміналізації окремих розповсюджених в українському суспільстві виявів обману з використанням фінансових інструментів.

Література

1. Юридична енциклопедія [Текст] : енциклопедія : в 6 т. / НАНУ, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України ; ред. Ю. С. Шемшученко. – К. : Укр. енциклопедія ім. М.П. Бажана, 1998. – Т. 6 : Т-Я. – 2004. – 768 с.
2. Российское законодательство X–XX веков [Текст] : в 9 т. – М. : Юридическая литература, 1984. – Т. 1 : Законодательство Древней Руси / под ред. В. Л. Янина. – 1984. – 432 с.
3. Фойницкий, И. Я. Мошенничество по русскому праву. Сравнительное исследование [Текст] / Фойницкий И. Я. – СПб. : Тип. т-ва “Обществ. польза”, 1871. – 553 с.
4. Российское законодательство X–XX веков [Текст] : в 9 т. – М. : Юридическая литература, 1984. – Т. 2 : Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства / под ред. А. Д. Горского. – 1985. – 520 с.
5. Отечественное законодательство XI–XX веков [Текст] : пособие для семинаров : в 2 ч. / [Кутыгина Г. А., Новицкая Т. Е., Чистяков О. И. ; под ред. О. И. Чистякова]. – М. : Юристъ, 1999. – Ч. 1. – 1999. – 464 с.
6. Безверхов, А. Развитие понятия мошенничества в отечественном праве [Текст] / А. Безверхов // Уголовное право. – М. : Интел-Синтез, 2001. – № 4. – С. 9–12.

Секція 2

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ БАНКІВСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

А.Г. Баришніков – канд. юрид. наук, ст. викладач кафедри конституційного та адміністративного права Інституту права ім. Володимира Сташиса Класичного приватного університету, м. Запоріжжя

ПРАВОВИЙ СТАТУС ГОЛОВИ НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ

Кризові явища, які переживає економіка України внаслідок дії світової фінансової кризи [1], тісно пов'язані з виваженою реалізацією грошово-кредитної політики у державі, курсової політики, які в кінцевому результаті пов'язані зі стабільністю національної грошової одиниці та ціновою стабільністю, тобто основними функціями Національного банку України (далі – НБУ). Оскільки очолює Правління цього особливого центрального органу державного управління за посадою Голова Національного банку [2], відповідно у період кризових явищ основні “закиди” щодо неналежного здійснення, наприклад, курсової політики пред’являються саме йому.

Зокрема, у період, коли в економіці України відбулися процеси різких валютних коливань внаслідок масштабних валютних спекуляцій та операцій фіктивного імпорту, Президент України надав керівництву НБУ декілька днів для стабілізації курсової політики, а у разі загострення негативних тенденцій пообіцяв вжиття жорстких кадрових рішень. Одним з таких могло стати подання Президента до Верховної Ради України про звільнення з посади Голови НБУ [3].

Вказані процеси в кінцевому результаті закінчилися у січні 2009 р. висловленням недовіри Голові НБУ Стельмаху Володимирі Семеновичу, який відповідно до Закону України “Про Національний банк України” (далі – НБУ) несе персональну відповідальність за діяльність цього органу. Обґрунтування рішення Верховної Ради України базувалося на тому, що обсяги і процедури рефінансування, які здійснювалися НБУ протягом жовтня – грудня 2008 р. та організація ним валютного ринку були такими, що за попереднім висновком Тимчасової слідчої комісії ВРУ з питань перевірки діяльності НБУ в період

діяльності НБУ в період фінансової кризи були непрозорими, упередженими на користь окремих фінансових структур, сприяли різкій девальвації національної валюти та поглибленню інфляції [4].

Отже, нашою метою є наукове дослідження питань, пов'язаних з правовим статусом Голови Національного банку України, а саме – його специфіки: він є державним службовцем, державним політичним діячем, чи його статус згідно законодавства є іншим.

За положеннями Закону України “Про НБУ”, розробка Основних засад грошово-кредитної політики та контроль за їх виконанням віднесено до компетенції Ради НБУ [2]. До складу Ради НБУ за посадою також входить Голова Національного банку [2].

Відповідною постановою Правління НБУ на виконання ст. 25 та ст. 26 Закону України “Про державну службу”, та ст. 64 Закону України “Про НБУ” було затверджено Класифікацію посад та ранги державних службовців Національного банку України [5], п. 1.1 якої було закріплено, що правовий статус Голови НБУ визначається Конституцією України, Законом України “Про НБУ” та чинним законодавством. Отже, вказаним нормативним актом НБУ було закріплено особливість правового статусу Голови НБУ та відокремлено його посаду від посад інших державних службовців – працівників (службовців) НБУ.

Норми Конституції України, які стосуються вказаних питань, охоплюють приписи ст. 85, за п. 18 якої до повноважень Верховної Ради України належить призначення на посаду та звільнення з посади Голови НБУ за поданням Президента України. Вказана норма Основного Закону нещодавно була предметом розгляду Конституційного Суду України з позицій:

- чи є підставою для звільнення з посади Голови НБУ рішення Верховної Ради України, прийняте без подання Президента України;
- чи допускається припинення перебування на посаді Голови НБУ – звільнення в інший спосіб, ніж за поданням Президента України.

Основні позиції КСУ зводилися до того, що особливість юридичного статусу НБУ полягає, по-перше, в його публічно-правовому статусі як особливого центрального органу державного управління, самостійного у своїй діяльності від органів державної влади, по-друге, в цивільно-правовому статусі як юридичної особи, яка має відокремлене майно, що є об'єктом права державної власності і перебуває в його повному господарському віданні, та може вчиняти певні цивільно-правові правочини з комерційними банками, державою. Голова НБУ очолює Правління центрального банку держави, керує його діяльністю, одноосібно несе відповідальність перед Верховною Радою України та Президентом України за таку діяльність. У своєму рішенні КСУ ви-

діяльність. У своєму рішенні КСУ виходив з того, що положення Конституції України щодо призначення ВРУ осіб на певні посади та звільнення з цих посад за поданням Президента України передбачають досягнення згоди між вказаними суб'єктами у вирішенні кадрових питань, тобто ВРУ повноважна звільняти з посади Голову НБУ лише за умови внесення на її розгляд відповідного подання Президентом України [6].

У цьому контексті також наголосимо, що згідно законодавства Рада НБУ не може надавати рекомендації щодо доцільності призначення на посади чи звільнення з посад Голови Національного банку України [2].

Отже, іншим важливим моментом є дослідження статусу Голови НБУ у співвідношенні зі статусом державних політичних діячів. До таких осіб за змістом приписів Закону України “Про Кабінет Міністрів України” належать Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри та міністри України. Вказаний закон відносить посади членів КМУ до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство [7].

Особливість статусу державних політичних діячів полягає в тому, що у разі: прийняття ВРУ резолюції недовіри КМУ, відставки Прем'єр-міністра України або його смерті відбувається відставка всього складу КМУ [7]. Таким чином, можна дійти висновку, що категорія державних політичних діячів як посадових осіб особливого статусу включає державних службовців, які здійснюють свої повноваження в межах органів виконавчої гілки влади. Хоча у цьому сенсі досить дискусійні положення містить частина 2 ст. 18 Закону України “Про НБУ”, за якою Голова НБУ може бути звільнений з посади ВРУ за поданням Президента України у зв'язку з заявою про відставку за політичними або особистими причинами, поданою у письмовому вигляді та прийнятою Президентом України.

У контексті предмету наукової доповіді зазначимо, що правовий статус НБУ поєднує два різних статуси: по-перше, він є банківською установою, якій притаманні певні ознаки господарюючого суб'єкта, тобто державною організацією з адміністративним статусом, що здійснює економічну діяльність на базі державної власності, якою, у свою чергу, охоплюється його статутний капітал та інше відокремлене майно [2]. По-друге, він виступає державним органом під час реалізації ним наданих законодавством владно-розпорядчих повноважень у банківській системі як виду діяльності держави щодо здійснення певного втручання шляхом використання повноважень виконавчої влади [8, с. 49-50].

Найбільш важливим аспектом правового статусу НБУ щодо предмету доповіді є те, що він є позасистемним від виконавчої гілки влади. Здійснюючи державне управління шляхом певного втручання в суспільні відносини з використанням повноважень виконавчої влади та в межах владних її контурів як гілки влади, він зберігає повну автономність і самостійність, тобто є виведеним з-під контролю виконавчої влади (підпорядкованості найвищому у цій системі органу влади – КМУ) відповідно до Маастрихтських угод країн-членів ЄС, підписаних у 1992 р. [8, с. 51]. В даному випадку це означає відсутність у відносинах між НБУ та КМУ максимального ступеня адміністративної залежності першого (як органу нижчого структурного рівня) від останнього (як органу вищого рівня).

Так, відповідно до ст. 108 Договору про заснування ЄС (підписаного у місті Маастрихт (Голландія), консолідованої версії), “під час здійснення своїх повноважень чи виконання завдань та обов’язків, покладених на них, ані центральний банк, ані члени їх органів, уповноважених для прийняття рішень, не повинні звертатися по інструкції або отримувати їх від установ чи органів Співтовариства, уряду будь-якої держави-члена або будь-якого іншого органу. Уряди держав-членів зобов’язуються поважати цей принцип і не намагатися впливати на членів тих органів національних центральних банків, які відповідають за прийняття рішень, під час виконання ними своїх завдань” [9].

Таким чином, зі змісту викладеного вбачається, що правовий статус Голови НБУ не охоплюється поняттями державного службовця та державного політичного діяча; відтак, його правовий статус є принципово іншим.

З’ясування цих питань ми вважаємо доцільним з позицій дослідження цивільно-правового статусу НБУ як юридичної особи, яка має відокремлене майно, що є об’єктом права державної власності і перебуває в його повному господарському віданні, може вчиняти певні цивільно-правові правочини з комерційними банками та державою згідно законодавства. З цих позицій НБУ є самостійним господарюючим суб’єктом, який діє на принципах самокупності та госпрозрахунку, у разі перевищення кошторисних доходів над витратами, затвердженими на поточний бюджетний рік, вносить до Державного бюджету України наступного за звітним року позитивну різницю між ними [2].

Водночас згідно норми ст. 8 ГК України та діючого Класифікатора (КОПФГ) держава, органи державної влади та органи місцевого самоврядування не є суб’єктами господарювання [10]. За змістом КОПФГ та ст. 22 ГК України, суб’єктами господарювання державного

суб'єктами господарювання державного сектора економіки є такі, які діють на основі лише державної власності, а також суб'єкти, державна частка у статутному фонді яких перевищує 50 % чи становить величину, яка забезпечує державі право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів. Держава здійснює управління державним сектором економіки відповідно до засад внутрішньої і зовнішньої політики.

За змістом ст. 80 ЦК України юридичною особою є організація, створена і зареєстрована у встановленому законом порядку, що кореспондує приписам ст. 4 Закону України “Про НБУ”. Положеннями ст. 81 ЦК України закріплено, що юридичні особи, залежно від порядку їх створення, поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права. Юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування. Порядок утворення та правовий статус юридичних осіб публічного права встановлюються Конституцією України та законом.

Подальші положення, які розкривають цивільно-правовий статус НБУ, містяться в ст. 83 ЦК України, за якою юридичні особи можуть створюватися у формі товариств, установ та в інших формах, встановлених законом. Товариством є організація, створена шляхом об'єднання осіб (учасників), які мають право участі у цьому товаристві. Установою є організація, створена однією або кількома особами (засновниками), які не беруть участі в управлінні нею, шляхом об'єднання (виділення) їхнього майна для досягнення мети, визначеної засновниками, за рахунок цього майна.

Аналізуючи положення ст. 87 ЦК України, можна дійти висновку, що для створення юридичної особи її учасники (засновники) розробляють установчі документи, які викладаються письмово і підписуються всіма учасниками (засновниками). Таким документом для НБУ свого часу був Статут, який після проголошення незалежності було затверджено спеціальною постановою [11]. Однак після прийняття Закону України “Про НБУ” цю постанову було скасовано.

За змістом преамбули ГК України, ним встановлюються правові основи господарської діяльності (господарювання), яка базується на різноманітності суб'єктів господарювання різних форм власності. Норма ст. 8 ГК України, якою закріплено участь держави в господарській діяльності, встановлює, що безпосередня участь держави у господарській діяльності може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що визначені

Конституцією та законами України. За ч. 5-6 ст. 22 ГК України держава реалізує право державної власності у державному секторі економіки через систему організаційно-господарських повноважень відповідних органів управління щодо суб'єктів господарювання, що належать до цього сектора і здійснюють свою діяльність на основі права господарського відання або права оперативного управління.

Правовий статус окремого суб'єкта господарювання у державному секторі економіки визначається уповноваженими органами управління відповідно до вимог цього Кодексу та інших законів. Відносини органів управління з названими суб'єктами господарювання у випадках, передбачених законом, можуть здійснюватися на договірних засадах.

Розуміння сутності майнових відносин НБУ можна дійти внаслідок системного аналізу норм ст. 136 ГК України та ст. 4 Закону “Про НБУ”, за якими майно, належне НБУ, є об'єктом права державної власності і перебуває у його повному господарському віданні. Останнім визнається речове право суб'єкта господарювання, який володіє, користується і розпоряджається майном, закріпленим за ним власником (уповноваженим ним органом), з обмеженням правомочності розпорядження щодо окремих видів майна за згодою власника. Саме для реалізації вказаних правомочностей за згодою власника (держави) у Голови НБУ мають бути відповідні повноваження для реалізації речевого права НБУ як суб'єкта господарювання. Ці повноваження він повинен мати виходячи зі змісту ст. 89 ГК України як посадова особа, яка очолює його орган – Правління. Окрім того, відповідно до положень Закону України “Про оплату праці” він повинен отримувати винагороду у грошовому виразі, яку за трудовим договором власник (держава) має виплачувати йому за виконану роботу.

За змістом ст. 83 Конституції України, Порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України [12], постанова про затвердження якого хоча й була визнана Конституційним Судом України такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною) і втрачає чинність згідно з його рішенням від 1 квітня 2008 р. № 4-рп/2008 [13], однак у зв'язку з прийняттям відповідного закону легітимність Регламенту Верховної Ради України було закріплено остаточно [14].

З урахуванням положень постанови КМУ № 155 [15] вважаємо, що з Головою НБУ як керівником виконавчого органу НБУ – Правління (ст. 14 Закону “Про НБУ”) має укладатися контракт, у якому мають за-

закріплюватися всі його основні повноваження, форми оплати праці тощо. За змістом ст. 18 Закону “Про НБУ”, п. 18 ч. 1 ст. 85 Конституції України вважаємо, що контракт має підписуватися від імені Верховної Ради України саме Головою ВРУ [12]; це повністю кореспондує положенням ст. 46 та ст. 203 Регламенту Верховної Ради України [12], за якими про призначення на посаду Голови НБУ Верховна Рада України відкритим голосуванням приймає рішення, яке оформляється відповідною постановою. Голова ВРУ підписує акти, прийняті Верховною Радою, чим засвідчує відповідність їх змісту прийнятим рішенням. За змістом ст. 85. 106 Конституції України, ст. 18 Закону “Про НБУ”, Президент України у процедурі призначення Голови НБУ формує лише подання Верховної Ради стосовно його кандидатури, тобто не може підписувати контракт про прийняття на роботу Голови НБУ після його затвердження на цій посаді постановою Верховної Ради.

Література

1. Про першочергові заходи щодо запобігання негативним наслідкам фінансової кризи та про внесення змін до деяких законодавчих актів України [Текст] : Закон України від 31.10.2008 № 639 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 84. – Ст. 2809.
2. Про Національний банк України [Текст] : Закон України від 20.05.99 № 679-XIV // Офіційний вісник України. – 1999. – № 24. – Ст. 1087.
3. Панкратова, Н. У главы НБУ есть выбор: курс или должность [Текст] / Н. Панкратова // Правовой аспект. – 2008. – № 226 (867). – 02 декабря.
4. Про діяльність Національного банку України в період фінансової кризи та стан виконання рішень Верховної Ради України з цих питань [Текст] : постанова Верховної Ради України від 26.01.2009 № 904-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 28. – Ст. 376.
5. Про класифікацію посад та ранги державних службовців Національного банку України [Текст] : постанова Правління Національного банку України від 30.06.99 № 317 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 28. – Ст. 1433.
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положення пункту 18 частини першої статті 85 Конституції України [Текст] : від 26.02.2009 ; справа № 6-рп/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 16. – Ст. 497.
7. Про Кабінет Міністрів України [Текст] : Закон України від 16.05.2008 № 279-VI // Офіційний вісник України. – 2008. – № 36. – Ст. 1196.
8. Баришніков, А. Г. Адміністративно-правове регулювання сфери банківського кредитування в Україні [Текст] : дис.... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Андрій Григорович Баришніков. – Запоріжжя : Класичний приватний університет, 2010. – 210 с.
9. Договір про заснування Європейської Спільноти [Текст] : від 21.03.57 ; [консолідована версія станом на 01.01.2005] // Конституційні акти Європейського Союзу / упорядник Г. Друзенко ; за заг. ред. Т. Качки. – К. : Юстиніан, 2005. – Частина I. – С. 8–22.

10. Державний класифікатор України “Класифікація організаційно-правових форм господарювання ДК 002:2004” [Електронний ресурс] : наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 28.05.2004 № 97. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
11. Про Статут Національного банку України [Електронний ресурс] : постанова Президії Верховної Ради України від 07.10.91 № 1605 ; втратила чинність згідно із Законом України від 20.05.99 № 679-XIV. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
12. Про Регламент Верховної Ради України [Текст] : постанова Верховної Ради України від 16.03.2006 № 3547 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 16. – Ст. 1174.
13. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, третьої, четвертої статті 219 Регламенту Верховної Ради України (справа про Регламент Верховної Ради України) [Текст] : від 01.04.2008 ; справа № 4-рп/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 28. – Ст. 904.
14. Про організацію і порядок діяльності Верховної Ради України [Текст] : Закон України від 04.09.2008 № 374-VI // Офіційний вісник України. – 2009. – № 12. – Ст. 351.
15. Основні концептуальні підходи до підвищення ефективності управління корпоративними правами держави [Текст] : постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2004 № 155 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 6. – Ст. 327.

*Т.М. Власова – здобувач Інституту держави і права ім. В.М. Корецького
НАН України*

ЕВОЛЮЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ В ДІЯЛЬНОСТІ НБУ

На початку періоду незалежності України, з прийняттям 20.03.91 року Закону Української РСР “Про банки і банківську діяльність”, терміни “заходи впливу” або “санкції”, як правило не використовувались. Але у статті 48 згаданого закону зазначалося, що при систематичному порушенні встановлених нормативів, невиконанні розпоряджень Національного банку, неподанні чи поданні недостовірної звітності, збитковій діяльності, виникненні становища, що загрожує інтересам вкладників та кредиторів банку, перешкодах антимонопольним діям чи праву клієнта вільно вибирати банк Національний банк має право: ставити перед засновниками комерційного банку питання про проведення заходів щодо фінансового оздоровлення такого банку, його реорганізації чи припинення діяльності; підвищувати норми обов’язкових резервів; призначити тимчасову адміністрацію по управлінню банком на період фінансового оздоровлення; стягувати грошовий штраф у розмірі доходу, одержаного в результаті

доходу, одержаного в результаті неправомірних дій комерційного банку; виключити комерційний банк із Республіканської книги реєстрації банків.

Ця норма і стала в подальшому основою для створенні існуючої системи заходів впливу НБУ.

У 1995 році, на підставі зазначеного закону було прийнято Положення про застосування Національним банком України санкцій за порушення банківського законодавства, затверджене постановою правління НБУ № 115 від 16.05.95. Це положення визначало порядок застосування Національним банком України і його регіональними управліннями санкцій при здійсненні ними контрольних функцій. Зокрема встановлювалося, що у разі, якщо комерційні банки та установи комерційних банків порушують чинне законодавство, економічні нормативи, порядок, строки та технологію виконання банківських операцій, допускають несанкціоновану емісію, не виконують нормативні акти Національного банку, не подають звітність чи подають недостовірну звітність, якщо діяльність їх збиткова і створює становище, що загрожує інтересам вкладників та кредиторів банку, перешкоджає антимонopolним діям чи праву клієнта вільно вибирати банк, то до них застосовуються такі санкції: підвищення норми обов'язкових резервів; відкликання ліцензії на здійснення окремих чи всіх банківських операцій; усунення керівництва комерційного банку чи установи комерційного банку від управління; призначення тимчасової адміністрації для управління комерційним банком чи установою комерційного банку; стягнення у безспірному порядку штрафу у розмірі неправомірно одержаного доходу та застосування інших економічних санкцій відповідно до законодавства; реорганізація чи ліквідація комерційного банку та виключення з Республіканської книги реєстрації банків, валютних бірж та інших фінансово-кредитних установ.

Як видно з наведеного переліку, кількість видів санкцій за порушення банківського законодавства була досить невеликою, але вже збільшилась відносно переліку, який був визначений у статті 48 Закону України “Про банки і банківську діяльність” 1991 року.

Термін “заходи впливу” вперше з'являється у Положенні про застосування Національним банком України заходів впливу до комерційних банків за порушення банківського законодавства, затверджене Постановою правління НБУ від 04.02.98 № 38. В цьому положенні зазначалося, що Основним завданням усіх рівнів системи банківського нагляду Національного банку України щодо вжиття заходів впливу є регулювання діяльності комерційних банків з метою

з метою приведення її у відповідність із нормами і вимогами чинного банківського законодавства та нормативних актів Національного банку України, а також з метою забезпечення ліквідності, платоспроможності та стабільності банківської системи, захисту інтересів вкладників і кредиторів. Але самим цікавим моментом згаданого положення можна вважати те, що в ньому вперше розмежовувалися примусові та непримусові заходи впливу. Тобто в той період отримало підтвердження теоретичне положення про те, що адміністративний вплив і адміністративний примус не тотожні поняття.

Непримусові заходи впливу мали застосовуватись до комерційних банків Національним банком України при незначному рівні підвищеного ризику та глибини проблем у фінансово-кредитній діяльності комерційного банку і носили характер добровільності їх вирішення й розуміння наявності проблем з боку комерційного банку. Примусові заходи впливу мали застосовуватись Національним банком України у разі, якщо діяльність комерційних банків та їх установ характеризується високим рівнем ризику, якщо комерційні банки та їх установи порушують чинне законодавство, економічні нормативи, порядок, строки та технологію виконання банківських операцій, допускають несанкціоновану емісію, не виконують нормативні акти Національного банку, не подають звітність чи подають недостовірну звітність, якщо діяльність їх збиткова і спричиняє становище, що загрожує інтересам вкладників та кредиторів банку, перешкоджає антимонопольним діям чи праву клієнта вільно вибрати банк.

Відповідно до згаданого положення, до непримусових заходів впливу належали лист із зобов'язаннями та письмове попередження. До примусових – підвищення норми обов'язкових резервів; відкликання ліцензії на здійснення окремих або всіх банківських операцій; усунення керівництва комерційного банку або установи комерційного банку від управління; призначення тимчасової адміністрації для управління комерційним банком або установою комерційного банку; стягнення за рішенням суду (арбітражного суду) штрафу в розмірі неправомірно одержаного доходу; ліквідація комерційного банку та виключення його з Республіканської книги реєстрації банків, валютних бірж та інших фінансово-кредитних установ.

Крім того, положенням передбачалася окрема група примусових та не примусових заходів впливу в рамках застосування до комерційного банку режиму фінансового оздоровлення. Відповідно до Положення, режим фінансового оздоровлення – це система непримусових

непримусових та примусових заходів, спрямованих на збільшення обсягу капіталу до необхідного рівня протягом визначеного Національним банком України періоду з метою відновлення ліквідності та платоспроможності і усунення порушень, які призвели комерційний банк до збиткової діяльності або скрутного фінансового стану, а також наслідків цих порушень.

Подальші зміни у системі заходів впливу НБУ пов'язані із прийняттям у 1999 році нового Закону України “Про Національний банк України”. Після прийняття цього закону було прийнято Положення про застосування Національним банком України до банків та інших фінансово-кредитних установ заходів впливу за порушення банківського законодавства, затверджене постановою правління НБУ від 26 травня 2000 р. № 215.

На відміну від попереднього, в цьому положенні заходи впливу поділялись на заходи впливу попереднього реагування та примусові заходи впливу. До заходів впливу попереднього реагування належали письмове попередження; лист із зобов'язаннями; програма фінансового оздоровлення. У свою чергу до примусових заходів впливу належали: зупинення (обмеження) дії ліцензії на здійснення окремих банківських операцій на строк до одного року або відкликання ліцензії на здійснення всіх банківських операцій; відсторонення керівництва (голови правління та головного бухгалтера) від управління банком; призначення тимчасової адміністрації; накладання штрафів на банки; накладання штрафів на керівників банків у розмірі до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; ліквідація або реорганізація банків.

Після прийняття у 2001 році нового Закону України “Про банки і банківську діяльність” система заходів впливу НБУ була знов змінена. Зміни, перш за все, стосувались переліку заходів впливу, їх кількість була збільшена майже удвічі у порівнянні з попередніми законами. Також було прийняте й нове Положення про застосування Національним банком України заходів впливу за порушення банківського законодавства, затверджене постановою правління НБУ від 28 серпня 2001 р. № 369.

Відповідно до цього положення, у разі порушення банками чи іншими особами, які є об'єктом перевірки Національного банку згідно з Законом про банки, вимог банківського законодавства та нормативно-правових актів Національного банку або здійснення ними ризикових операцій, які загрожують інтересам вкладників чи інших

інших кредиторів банку, Національний банк застосовує заходи впливу адекватно допущеним порушенням у порядку, установленому цим Положенням. Національний банк застосовує до банків заходи впливу, до яких належать: письмове застереження; скликання загальних зборів учасників, спостережної ради банку, правління (ради директорів) банку для прийняття програми фінансового оздоровлення або плану реорганізації банку; укладення письмової угоди з банком, за якою банк чи визначена угодою особа зобов'язується вжити заходів для усунення порушень, поліпшення фінансового стану банку тощо; розпорядження щодо зупинення виплати дивідендів чи розподілу капіталу в будь-якій іншій формі; розпорядження щодо встановлення для банку підвищених економічних нормативів; розпорядження щодо підвищення резервів на покриття можливих збитків за кредитами та іншими активами; розпорядження щодо обмеження, зупинення чи припинення здійснення окремих видів здійснюваних банком операцій з високим рівнем ризику; розпорядження щодо заборони надавати бланкові кредити; розпорядження щодо накладання штрафів на керівників банків та банки; розпорядження щодо тимчасової, до усунення порушення, заборони власнику істотної участі в банку, використовувати право голосу придбаних акцій (часток/паїв) у разі грубого чи систематичного порушення ним вимог Закону про банки або нормативно-правових актів Національного банку; розпорядження щодо тимчасового, до усунення порушення, відсторонення посадової особи банку від посади у разі грубого чи систематичного порушення цією особою вимог Закону про банки або нормативно-правових актів Національного банку; розпорядження щодо примусової реорганізації банку; розпорядження щодо призначення тимчасової адміністрації; відкликання банківської ліцензії та ініціювання процедури ліквідації банку.

В даному положенні, вже не згадується про примусовий чи не примусовий характер конкретних заходів впливу, але їх зміст дає можливість стверджувати, що не всі ці заходи впливу мають примусовий характер.

Зокрема, не мають ознак примусовості такі заходи впливу, як письмове застереження щодо припинення порушення та вжиття необхідних заходів для виправлення ситуації, зменшення невиправданих витрат банку, обмеження невиправдано високих процентних виплат за залученими коштами, зменшення чи відчуження неефективних інвестицій; скликання загальних зборів учасників, спостережної ради банку,

спостережної ради банку, правління (ради директорів) банку для прийняття програми фінансового оздоровлення або плану реорганізації банку; укладення письмової угоди з банком, за якою банк чи визначена угодою особа зобов'язується вжити заходів для усунення порушень, поліпшення фінансового стану банку тощо.

Таким чином, можна зробити висновок, що розвиток інституту заходів впливу НБУ відбувався в напрямку поступового збільшення їх кількості та конкретизації змісту з диференціацією примусових та непримусових заходів впливу.

У сучасній системі заходів впливу також можна виділити заходи впливу примусового та непримусово характеру. Заходами впливу непримусового характеру можна вважати письмове застереження та укладання письмової угоди з банком. Що стосується скликання загальних зборів учасників, спостережної ради банку, правління (ради директорів) банку для прийняття програми фінансового оздоровлення або плану реорганізації банку, то цей захід може мати як примусовий, так і непримусовий характер.

*А.Д. Гафуров – канд. юрид. наук, докторант
Таджикского государственного национального университета*

НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ НАЦИОНАЛЬНОГО БАНКА ТАДЖИКИСТАНА

Согласно ст. 5 Закона Республики Таджикистан (далее – РТ) “О Национальном банке Таджикистана” Национальный банк Таджикистана по вопросам, отнесенным к его компетенции, издает в форме указаний, положений и инструкций нормативные акты, обязательные для органов государственной и исполнительной власти, всех банков и кредитных организаций, юридических и физических лиц.

Нормативные акты Национального банка Таджикистана обладают следующими признаками:

- направлены на установление, изменение или отмену норм права, обязательных для определенного круга лиц;
- приняты исключительно по вопросам, отнесенным к компетенции Национального банка Таджикистана согласно Закону РТ “О Национальном банке Таджикистана” и другим законам;
- обязательны для органов государственной и исполнительной власти, всех банков и кредитных организаций, юридических и физических лиц;

- не противоречат законам РТ, не изменяют положения действующего законодательства (законодательных актов, подзаконных нормативных актов);
- не имеют обратной силы.

Нормативные акты Национального банка Таджикистана могут приниматься в форме следующих документов: 1) указания; 2) положения; 3) инструкции.

Нормативные акты Национального банка Таджикистана, устанавливающие отдельные правила по вопросам, отнесенным к компетенции Национального банка Таджикистана, принимаются в форме указаний.

Нормативные акты Национального банка Таджикистана, содержащие нормы об изменении отдельных положений действующего нормативного акта Национального банка Таджикистана и (или) о дополнении нормативного акта Национального банка Таджикистана принимаются в форме указаний об изменении и дополнении действующего нормативного акта Национального банка Таджикистана.

Нормативные акты Национального банка Таджикистана, отменяющие действующий нормативный акт Национального банка Таджикистана в целом, принимаются в форме указаний об отмене действующего нормативного акта Национального банка Таджикистана.

Нормативные акты Национального банка Таджикистана, устанавливающие системно связанные между собой правила по вопросам, отнесенным к компетенции Национального банка Таджикистана, принимаются в форме положений.

Нормативные акты Национального банка Таджикистана, определяющие порядок применения положений законов, иных нормативных правовых актов по вопросам компетенции Национального банка Таджикистана (в том числе указаний и положений Национального банка Таджикистана), принимаются в форме инструкций.

Нормативные акты Национального банка Таджикистана подписываются Председателем Национального банка Таджикистана (ст. 72 Закона РТ “О Национальном банке Таджикистане”).

Нормативные акты Национального банка Таджикистана вступают в силу по истечении 7 дней со дня их официального опубликования в официальном издании Национального банка Таджикистана – “Вестнике Национального банка Таджикистана”, за исключением случаев, установленных Правлением Национального банка Таджикистана. Нормативные акты Национального банка Таджикистана, устанавливающие отдельные правила по вопросам, отнесенным к компетенции Национального банка Таджикистана, принимаются в форме указаний.

Нормативные акты Национального банка Таджикистана не имеют обратной силы. Такие акты должны быть зарегистрированы в порядке, установленном уполномоченным органом исполнительной власти для государственной регистрации нормативных правовых актов [1].

Не подлежат государственной регистрации нормативные акты Национального банка Таджикистана, устанавливающие: 1) курсы иностранных валют по отношению к национальной валюте; 2) изменение процентных ставок; 3) размер резервных требований; 4) размер обязательных нормативов для кредитных организаций и банковских групп; 5) прямые количественные ограничения; 6) правила бухгалтерского учета и отчетности для Национального банка Таджикистана.

Среди действующих нормативных правовых актов Национального банка Таджикистана особо выделяются:

- Инструкция 132 НБТ от 29 октября 2004 г. № 292 “О порядке регулирования деятельности банков”;
- Инструкция 153 НБТ от 23 января 2007 г. № 238 “Об обязательных резервах банков и других финансовых небанковских организаций депонируемых в НБТ”.

Сохраняют юридическую силу и некоторые акты Госбанка СССР, которые не противоречат действующему законодательству.

Национальный банк Таджикистан издает официальные разъяснения по вопросам применения законов и иных нормативных правовых актов. Разъяснения не являются нормативными правовыми актами, однако они “обязательны для применения субъектами, на которых распространяет свою силу нормативный правовой акт, по вопросам применения которого издано официальное разъяснение НБТ”.

Официальные разъяснения НБТ принимаются при необходимости устранения пробелов правового регулирования по вопросам, относящимся к компетенции Национального банка Таджикистана. Разъяснения не могут устанавливать норма права, не относятся к нормативным актам Национального банка Таджикистана и не подлежат регистрации в Министерстве юстиции Республики Таджикистан.

Отдельно необходимо выделить программные документы. Они не являются нормативными актами, но содержат программы развития банковского законодательства. В настоящее время продолжает действовать Среднесрочная стратегия развития банковского сектора Республики Таджикистан на период до 2009 года (Одобрено Постановлени-

Постановлением Правительства РТ от 3 августа 2007 г., № 414). Как подчеркивается в Стратегии развития банковского сектора (п. 17 и п. 41), основным принципом совершенствования системы регулирования банковской деятельности и банковского надзора является внедрение международно-признанных норм и международного опыта с учетом особенностей организации и функционирования рынка банковских услуг в Республике Таджикистан. Необходимо завершить процесс формирования нормативной базы, устанавливающей правила применения в таджикской надзорной практике международно-признанных норм, в том числе определенных в “Основополагающих принципах эффективного банковского надзора” [2] Базельского комитета по банковскому надзору.

Задача совершенствования законодательной и правоприменительной практики в банковской сфере, наряду с вопросами корпоративного управления, банковского регулирования и банковского надзора, связана с такими проблемами, как соблюдение налогового и антимонопольного законодательства, борьба с легализацией доходов, полученных преступным путем, финансированием терроризма и контроль за валютными операциями. Совершенствование законодательной и правоприменительной практики по указанным направлениям должно осуществляться с использованием международного опыта.

Литература

1. Положения о порядке государственного учета и регистрации нормативно-правовых актов РТ [Электронный ресурс] : от 05.10.2001 № 456 // Адлия версия 6 ЦБПИ : по состоянию на 04.05.2008 г. – Душанбе, 2008. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM). – Систем. требования : ПК от 1500 МГц ; RAM 512 Мб ; Windows 98/ME/NT4/2000/XP. – Загл. с этикетки диска.
2. Среднесрочная стратегия развития банковского сектора Республики Таджикистан до 2009 года [Текст] // Вестник Национального банка Таджикистана. – 2007. – № 6. – С. 29.

*А.О. Єпіфанов – д-р екон. наук, проф., ректор
ДВНЗ “Українська академія банківської справи НБУ”*

ДО ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ БАНКІВСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Для адекватного відтворення у законі чи в нормативно-правовому акті Національного банку України (далі – НБУ) процесів, які відбуваються у банківській діяльності, потрібно постійно виявляти, досліджувати та використовувати об’єктивні закономірності, що породжують та

породжують та спрямовують ці процеси. Саме тому передумовою розробки проекту банківського нормативно-правового акту, спрямованого на врегулювання банківської діяльності, має бути пізнання тих умов, факторів та обставин, тих суспільних і, передусім, банківських відносин, регулювання яких зумовлено суспільними потребами. На пізнавальному аспекті правотворчості акцентується увага і в деяких її визначеннях, наприклад, правотворчість як “діяльність, побудована на пізнанні об’єктивних соціальних потреб та інтересів суспільства” [1, с. 415].

У той же час С.С. Алексєєв звертає увагу на те, що саме в правотворчості концентровано, “кінцево” виражаються об’єктивно зумовлені вимоги суспільного життя та творча діяльність компетентних органів щодо розроблення та включення тих чи інших норм у правову систему. Правотворчість, виражаючись в особливих правовідносинах, призначена постійно підтримувати її стан, забезпечувати її відповідність соціальним потребам, втілювати передовий юридичний інструментарій і, тим самим, постійно й активно впливати на характер, стан і дієвість правового регулювання [2, с. 227].

Характерною рисою пізнання у банківському регулюванні є те, що відображення дійсності внутрішньо передбачає безпосереднє практичне втілення результатів пізнання, які закріплюються в акті банківського законодавства. Отримані знання мають значення внаслідок досягнення поставленої мети, пов’язаної з організацією банківської системи та регулюванням банківської діяльності.

Процес переходу від пізнання явищ банківської діяльності до розробки проекту банківського нормативно-правового акту є складним і досить ємним процесом багатоступеневого розширення та конкретизації знань.

Якщо пізнання у банківському регулюванні є процесом розумового перетворення об’єктивної дійсності через нормотворче усвідомлення в прийнятті нормативно-правового акта, то його виконання є зворотним процесом перетворення нормотворчого усвідомлення в об’єктивно існуючу дійсність – банківську діяльність.

У правовому розумінні банківська діяльність є сукупністю правових дій, проведених певними суб’єктами у формі, якої вимагає закон або договір. У даному аспекті банківська діяльність становить систему постійно здійснюваних угод і операцій, спрямованих на отримання прибутку [3, с. 421].

Результатом наукового пізнання є формування системи сучасних принципів банківської діяльності. Правове регулювання банківської діяльності ґрунтується на певних принципах, які відображають її сут-

сутність та зміст, а також вимоги об'єктивних економічних законів, що діють у цій сфері. Ефективність банківського регулювання залежить від характеру та рівня імплементації його основоположних принципів у законодавчу та правозастосовну діяльність.

Принципи правового регулювання банківської діяльності виконують системоутворюючу функцію, забезпечують органічний взаємозв'язок між суб'єктами та об'єктом банківських правовідносин. Виконуючи нормативну функцію, ці принципи визначають характер прав та обов'язків у процесі розвитку банківських правовідносин.

Встановлення та дослідження принципів банківської діяльності має не лише теоретико-пізнавальне, а й практичне значення. Невраховання цих загальних засад банківської діяльності унеможлиблює не лише ефективне банківське регулювання, а й правильне тлумачення й застосування норм банківського права, що є особливо актуальним у зв'язку із наявністю у банківському законодавстві вад, невідповідностей і суперечностей.

Норми банківського права мають узгоджуватися із принципами, оскільки невідповідність є підставою для їх скасування або зміни. Однак у цьому випадку право не слід розуміти вузько нормативно, тобто заперечуючи саму можливість надпозитивних принципів права, які є критерієм легітимності законодавства й можуть за наявності в ньому прогалин застосовуватися судом.

Рівність приватних та публічних засад у банківському праві повинна стати концептуальною засадою подальшого вдосконалення банківського законодавства, а також і принципом банківського права.

Принципами банківської діяльності є, зокрема, принцип права власності, принцип свободи банківської діяльності, принцип захисту конкуренції, принцип заборони монополізації на ринку банківських послуг, принцип гармонізації інтересів суб'єктів банківської діяльності, принцип незалежності центрального банку, принцип відповідальності, принцип поєднання державного регулювання банківської діяльності з саморегулюванням, принцип збереження банківської таємниці.

Література

1. Теория государства и права [Текст] : курс лекций / [Байтин М. И., Борисов В. В., Григорьев Ф. А. и др.] ; под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – [2-е изд.]. – М. : Юристъ, 2000. – 776 с.
2. Алексеев С. С. Общая теория права [Текст] : учебник / С. С. Алексеев. – [2-е изд.]. – М. : Велби ; Проспект, 2008. – 576 с.
3. Орлюк О. П. Фінансове право. Академічний курс [Текст] : підручник / О. П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 808 с.

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ НЕЗАЛЕЖНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ

Як головний суб'єкт у грошово-кредитній сфері, що відповідає за реалізацію поставлених перед ним завдань, центральний банк самостійний у своїх рішеннях та вільний у виборі дій. Незалежність центрального банку зумовлена тим, що, ураховуючи погляди інших суб'єктів права на ті чи інші питання, банк самостійно приймає рішення незалежно від впливу іншої сторони, виходячи з власного розуміння можливості забезпечити здійснення свого головного завдання.

Відповідно до ст. 2 та 4 Закону “Про Національний банк України”, функції та повноваження, передбачені Конституцією України та вказаним законом, Національний банк здійснює самостійно, незалежно від органів державної влади. Це є цілком логічно, оскільки за юридичною формою повноваження Національного банку спрямовані на виконання конституційної функції – забезпечення стабільності грошової одиниці України, яка здійснюється за допомогою багатьох функцій Національного банку, серед яких можна виділити банківське регулювання та нагляд, визначення системи та форми платежів, встановлення правил проведення банківських операцій, бухгалтерського обліку і звітності, захисту інформації та інші.

На жаль, офіційного тлумачення терміна “незалежність центрального банку” немає. Якщо звернутися до Великого тлумачного словника сучасної української мови, то термін “незалежність” пояснюється так: “який не залежить від кого-, чого-небудь, не підкоряється комусь, чомусь” [1, с. 601]. Інколи термін “незалежність” підмінюють терміном “самостійність”. Вважається, що термін “незалежність” підкреслює відсутність залежності, термін “самостійність” означає наявність можливості діяти без сторонньої допомоги. Історично питання незалежності центрального банку, як правило, виникали на тлі нестабільних ситуацій у сфері грошово-кредитних відносин.

Якщо аналізувати історичні аспекти, то емісійні банки, отримавши можливість випуску грошей в обіг, так чи інакше у своїй діяльності були залежними від державної влади. Держава на покриття своїх видатків, головним чином, через війни, брала великі кредити, не повертаючи їх, тим самим підриваючи не тільки економіку грошово-

грошово-кредитних інститутів, але й країни в цілому. Сильна інфляція, суттєво дезорганізуючі грошовий обіг, поглиблювала економічні кризи, що призводили до грошових реформ та до перебудови банківської діяльності.

Дослідження правового режиму виникнення та розвитку центрального банку переконує, що втручання державної влади у сферу діяльності центральних банків призводило до небажаних наслідків у грошово-кредитній сфері.

У наш час принцип незалежності центрального банку стає актуальним питанням, хоча в деяких країнах такий принцип безпосередньо закріплений законодавством. Це стосується, насамперед, Німецького Федерального банку, де уряд не втручається в грошово-кредитну політику банку. Міністерство фінансів Австрії також не втручається в діяльність центрального банку, що встановлено на законодавчому рівні. Федеральна Резервна система США виступає сьогодні як незалежне агентство всередині уряду, враховуючи те, що її рішення у сфері грошово-кредитної політики не ратифікуються ні урядом, ні президентом.

Однак, не завжди законодавством країн визначено принцип незалежності центрального банку, більше того законодавством допускається можливість державних органів певним чином втручатися в грошово-кредитну діяльність центрального банку. Так, законодавством Англії уряду надане право надавати Банку Англії вказівки, хоча на практиці упродовж останніх років уряд не використовував таке право. А у Франції уряду законодавством було надане право вирішувати питання грошово-кредитної політики, тому Банк Франції вважався найбільш залежним центральним банком у світі, з 1993 року у зв'язку з проведенням законодавчої реформи, вперше Банку Франції наданий високий ступінь незалежності.

Як показує досвід багатьох країн, незалежність центрального банку залежить не тільки від правового статусу центрального банку такої країни. Факторами незалежності центральних банків виступають і такі чинники, як процедура призначення керівництва банку; участь держави у формуванні статутного капіталу банку та розподіл отриманого прибутку; ступінь відображення в законодавстві країни завдань та мети діяльності центрального банку; ступінь втручання державних органів у грошово-кредитну політику; фінансування державних витрат центральним банком країни.

Досягнення світової науки у сфері дослідження правового статусу центрального банку завжди є цікавими та корисними, хоча наша глибока переконаність полягає в тому, що підставами для формування

формування практично будь-якого інституту в Україні повинні виступати національні особливості, а вже в другу чергу найбільш успішний досвід зарубіжних країн.

При збереженні національних особливостей у своїй діяльності в багатьох країнах центральний банк по суті залишається державним інститутом, що регулює грошовий обіг у готівковій та безготівковій формах. Його цілі та завдання реалізуються у більшій ступені тоді, коли він підтверджує свій конституційно-правовий статус незалежного інституту.

Вважаємо, що усі органи державної влади під час взаємодії з центральним банком повинні враховувати принцип легітимності його діяльності у сфері управління грошово-кредитною системою, забезпеченого конституційним закріпленням спрямованості всієї діяльності банку на забезпечення стабільності національної валюти. Разом із тим, центральний банк країни не може залишатися ізольованим від усіх інших суб'єктів економічної політики держави, тим більш світова практика свідчить про законодавче закріплення різних форм контролю за діяльністю центрального банку. Незалежний статус центрального банку повинен з максимальною віддачею сприяти його ефективній взаємодії з органами державної влади. Тож сьогодні виникає потреба у прийнятті нормативно-правового акту, у якому необхідно визначити загальні принципи взаємодії інститутів у сфері регулювання фінансів та який буде служити цілям удосконалення інтеграційних та демократичних процесів у державі.

Література

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови [Текст] : 170 000 слів / уклад. і голов. ред В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2002. – 1440 с.

М.І. Макаренко – д-р екон. наук, проф., завідувач кафедри міжнародної економіки ДВНЗ “Українська академія банківської справи НБУ”

ЕКОНОМІКО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РЕЖИМУ ГРОШОВО-КРЕДИТНОЇ ПОЛІТИКИ

Державне регулювання економіки значною мірою реалізується шляхом застосування заходів грошово-кредитної (монетарної) політики центрального банку. Поряд з податково-бюджетною політикою вона вважається дієвим засобом короткострокового та середньострокового впливу на обсяг валового внутрішнього продукту (ВВП) та інфляцію.

Законом України “Про Національний банк України” грошово-кредитну політику визначено як комплекс заходів у сфері грошового обігу та кредиту, направлених на регулювання економічного зростання, стримування інфляції та забезпечення стабільності грошової одиниці України, забезпечення зайнятості населення та вирівнювання платіжного балансу. На досягнення зазначених цілей Національний банк використовує економічні засоби та методи регулювання грошової маси у вигляді норм обов’язкових резервів для комерційних банків, процентної політики, рефінансування банків, управління золотовалютними резервами, операцій з цінними паперами на відкритому ринку, регулювання імпорту та експорту капіталу, емісії власних боргових зобов’язань та операцій з ними.

Спосіб організації формування та втілення в практику грошово-кредитної політики являє собою монетарний режим. Характерні риси монетарного режиму полягають у наступному.

По-перше, він має методологічну спрямованість щодо формування й реалізації грошово-кредитної політики. Поточні заходи грошово-кредитного регулювання здійснюються в руслі довгострокових завдань, яким підпорядковується увесь наявний інструментарій монетарного впливу на економіку. Тактичні рішення монетарної влади за певних умов можуть іти врозріз із загальним монетарним режимом, але їх підсумкове значення не повинне виходити за межі обраної стратегії.

По-друге, невід’ємною складовою монетарного режиму є кінцева мета, на яку спрямована грошово-кредитна політика в середньо- і довгостроковій перспективі. Система цілей монетарного регулювання економіки має розгалужену структуру, однак для проведення ефективної політики слід зробити акцент на пріоритетних завданнях. Усі завдання можна з певною мірою умовності розмежувати на три групи: стратегічні або кінцеві цілі, проміжні цілі та тактичні або оперативні. Серед них стратегічні цілі мають макроекономічний характер і є одночасно об’єктом регуляторного впливу всіх складових економічної політики держави. Іноді закони про центральні банки різних країн ставлять за мету досить далекосяжні завдання, як, наприклад, добробут суспільства чи процвітання нації, однак за своїм характером вони надто загальні, неконкретні.

Внаслідок спорідненої соціально-економічної природи грошей і цін найбільш чутливою для грошово-кредитної дії залишається цінова динаміка. Інші стратегічні завдання не мають прямих каналів монетарного впливу і перебувають лише під опосередкованою їх дією. Зокрема, важливий для добробуту населення показник динаміки ВВП є

є залежним від грошово-кредитної політики здебільшого у вартісному виразі, тоді як суспільно значущим залишається зростання його в натуральній формі. Інакше кажучи, реальний обсяг виробництва постає слабко керованою величиною з боку монетарного регулювання.

По-третє, на основі грошового та загальноекономічного аналізу *ex post* та *ex ante* визначаються відхилення прогнозного макропоказника від цільового орієнтира, імовірність яких оцінюється системою ризиків. Якщо, скажімо, таким орієнтиром є певний річний темп інфляції, то за допомогою якісного аналізу визначаються внутрішні та зовнішні загрози ціновій стабільності, а кількісна їх оцінка дається через економіко-математичне моделювання очікуваної ситуації і утворює систему ймовірних ризиків.

По-четверте, успіх монетарної стратегії значною мірою залежить від такого соціально-психологічного фактора, як довіра суспільства до дій центрального банку, впевненість в обґрунтованості його рішень та неприпустимості ошукання суб'єктів економіки у формі недотримання задекларованого цільового показника, несподіваної зміни, наприклад, регульованого обмінного курсу чи інших непередбачуваних дій. Тому непересічного значення набуває прозорість монетарної політики, що реалізується центральним банком.

У практиці організації грошово-кредитної політики залежно від кінцевої мети розрізняють 4 монетарні режими: таргетування обмінного курсу, таргетування грошової пропозиції, інфляційне таргетування та монетарний режим без певного номінального якоря. В Україні застосування того чи іншого режиму є прерогативою Ради Національного банку, яка, приймаючи Основні засади грошово-кредитної політики на черговий рік, експліцитно може зазначити бажаний до використання монетарний режим.

Згідно із Законом “Про Національний банк України” Основні засади грошово-кредитної політики являють собою комплекс змінних індикаторів фінансової сфери, що дають можливість Національному банку України з допомогою інструментів грошово-кредитної політики здійснювати регулювання грошового обігу та кредитування економіки з метою забезпечення стабільності грошової одиниці України як монетарної передумови для економічного зростання і підтримки високого рівня зайнятості населення. Цей документ ґрунтується на основних критеріях та макроекономічних показниках загальнодержавної програми економічного розвитку та Основних параметрах економічного та соціального розвитку України на відповідний період, що включають прогнозні показники обсягу ВВП, рівня інфляції, розміру дефіци-

ВВП, рівня інфляції, розміру дефіциту державного бюджету та джерел його покриття, платіжного та торгового балансів, затверджених Кабінетом Міністрів України.

С.В. Мирославський – канд. юрид. наук, доц. кафедри цивільно-правових дисциплін та банківського права ДВНЗ “Українська академія банківської справи НБУ”

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ЩОДО ЗАСТОСУВАННЯ ВЕКСЕЛЬНОГО ПОРУЧИТЕЛЬСТВА В БАНКІВСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

Вдосконалення правового регулювання банківської діяльності має велике значення для повноцінного функціонування банківської системи на етапі виходу з економічної кризи.

Серед проблем які потребують вирішення на сучасному етапі можна виділити застосування банками спеціального вексельного поручительства. При цьому слід мати на увазі, що аваль є формою спеціального вексельного поручительства яке істотно відрізняється від поручительства у цивільному праві.

Зокрема, оплата векселя боржником та авалістом мають різні наслідки для існування вексельних зобов'язань. Так, відповідно до ч. 3 ст. 32 Уніфікованого закону “Про переказні векселі та прості векселі”, здійснюючи платіж за переказним векселем, аваліст набуває прав, що випливають з переказного векселя, проти особи, зобов'язання якої він забезпечив, і проти тих осіб, які зобов'язані перед останньою за переказним векселем. Таким чином, навіть якщо аваліст здійснює платіж за векселем за прямого боржника (акцептанта в переказному векселі або векселедавця в простому), то всі вексельні зобов'язання не припиняються, існує вексельне зобов'язання боржника перед авалістом, який здійснив платіж за векселем за боржника, і відносини між ними регулюються нормами вексельного законодавства. Зокрема, аваліст в такому випадку має право вимагати від боржника за векселем всіх сум, передбачених ст. 49 Уніфікованого закону. При цьому слід звернути увагу на те, що оплату векселя за боржника не можна відносити до професійної діяльності на ринку цінних паперів.

Особливі правила авалювання векселів передбачено у Положенні “Про операції банків з векселями”. На сучасному етапі платіж за векселем банк може забезпечити авалем повністю або в частині його суми.

Банк вчиняє аваль безпосередньо на векселі або на алонжі. Суть напису який вчиняє банк має бути таким який одноманітно сприйма-

сприймається як аваль і може мати, зокрема, такий вигляд “вважати за аваль”.

При авалюванні банками векселів важливе значення має визначення особи за яку поручається банк. У випадку відсутності такої вказівки вважатиметься, що аваль видано за трасанта.

При авалюванні векселів банк використовує двохсторонній договір з позичальником про авалювання векселів. Однак, цей договір слід відрізнити від договору поручительства у цивільному праві, оскільки сам по собі цей договір не є договором поручительства а лише визначає певні передумови спеціального вексельного поручительства, зокрема, термін протягом якого може здійснюватись авалювання, визначення векселів які підлягатимуть авалюванню. Поручительством же буде вважатись тільки сам напис про авалювання вчинений на векселі або приєднаному до нього аркуші – алонжі.

За загальним правилом банк – аваліст несе зобов'язання по оплаті векселів тільки в межах тієї суми, на яку він авалював такий вексель. Але у випадках коли вимога про ці витрати пред'явлена банку векселедержателем або надписувачем, який оплатив вексель у порядку регресу, банк-аваліст несе також обов'язки по сплаті векселедержателю відсотків та пені на повну суму векселя, а також витрати на опротестування, та інші витрати. При цьому банк не зобов'язаний відшкодувати векселедержателю витрати на опротестування, якщо векседавець застосував відповідні вексельні застереження, зокрема, “обіг без витрат” або “без протесту”, які вказують на те, що векседавець зняв із себе відповідальність за будь-які витрати за цим векселем.

Необхідно звернути увагу на те, що коли аваль наданий за акцептанта або векседавця простого векселя, то для звернення вимоги до банку-аваліста здійснення протесту не є обов'язковим. При цьому банкам слід завжди вимагати від векселедержателя належних доказів того, що той звертався з вимогою про платіж або акцепт і отримав відмову.

У тих випадках коли з вимогою про платіж до банку звертається не останній векселедержатель, особа, яка придбала вексель у порядку регресу, то відповідальність банку настає тільки перед тим із надписувачів, який вчинив свій підпис після позичальника.

Слід розрізнити припинення зобов'язань банку за авальованим ним векселем та припинення відповідальності банку як аваліста за таким векселем.

Припинення зобов'язання банку за авальованим ним векселем відбувається тільки у випадку оплати векселя. При цьому виходячи з вимог спеціального вексельного законодавства зобов'язання банка-

банка-аваліста не припиняються, навіть якщо сам вексель буде мати ознаки недійсності.

На відміну від зобов'язань, відповідальність банку-аваліста припиняється у випадках: оплати векселя платником; оплати векселя особою, яка вчинила свій підпис раніше позичальника; закінчення строку позовної давності проти банку-аваліста.

Отже, відомий тільки вексельному праву інститут авалія, суть якого – вексельне поручительство має істотну відмінність від класичного поручительства врегульованого нормами цивільного законодавства. Вексельне поручительство не співпадає з поняттям та правилами поручительства у цивільному праві, оскільки за своєю природою поручительство у цивільному праві являє собою цивільно-правовий договір у письмовій формі між основним кредитором і особою, що видала поручительство, а аваль являє собою односторонній правочин в результаті якого аваліст видає гарантію за платіж по зобов'язанням конкретної особи боржника перед будь якою особою, яка оголосить себе кредитором.

*Ю.М. Огорілко – слухач магістратури
ДВНЗ “Українська академія банківської справи НБУ”*

ОРГАНІЗАЦІЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКУ В УЯВЛЕННЯХ ПРЕДСТАВНИКІВ МОНЕТАРНОЇ ТЕОРІЇ

Питання теоретичних аспектів організації та функціонування монетарного типу центрального банку є недостатньо дослідженими в науковій літературі. Окремим аспектам функціонування монетарного типу центрального банку присвячені роботи в рамках економічної науки (зокрема, В.В. Козюк аналізує даний тип центрального банку з позиції трансформації історичних типів центральних банків в залежності від виду грошово-кредитної політики, що превалює в їх діяльності [1, с. 46-72]).

Тому *метою* роботи є визначення уявлень представників монетаризму про моделі організації та функціонування банківських систем та теоретичні аспекти функціонування центральних банків в рамках цих моделей.

Один з представників монетаризму, Ф.А. фон Хайєк, аналізуючи можливі способи досягнення грошової стабільності, відзначає необхідність позбавлення уряду прерогативи на випуск грошей та введення в обіг на певній території декількох конкуруючих валют. При цьому автор зазначає, що ці пропозиції більш здійсненні, аніж ідеї створення нової європейської валюти, управління якою здійсню-

здійснював би який-небудь наднаціональний орган, тому що, по-перше, країни-члени ЄС не зможуть домовитись стосовно політичного курсу, якого повинен буде притримуватися єдиний фінансовий орган; по-друге, сумнівно, що навіть за найсприятливіших умов, єдина політика буде здійснюватися краще, ніж регулювання національних валют [2].

На основі цих пропозицій можна визначити крайні варіанти можливої організації банківських систем в уявленнях представників монетаризму – ті, в яких відсутній єдиний емісійний центр, оскільки вводиться система конкуруючих паралельних приватних валют та банківські системи, в яких існує наднаціональний орган, що відповідає за проведення монетарної політики.

Розглядаючи перший варіант організації банківської системи можна відзначити, що в процесі історичного розвитку були періоди існування паралельних приватних валют. Наприклад, у зв'язку з економічним підйомом Німеччини в середині ХХ ст., що супроводжувався підвищенням попиту на гроші, були створені емісійні банки, названі “цеттель-банками”. Проте діяльність таких банків ускладнювалась постійною загрозою паніки, так як жоден з них не зміг би виконати обов'язків по викупу своїх банкнот [3, с. 7-8].

Розглядаючи другий варіант організації банківської системи, необхідно відзначити, що аналіз даної пропозиції можливий на прикладі Європейської системи центральних банків, що складається з Європейського центрального банку та центральних банків країн ЄС, формування якої у правовому відношенні відбулося на рівні міждержавних домовленостей країн-членів ЄС (у чому і вбачав основну проблему Ф.А. фон Хайек), які в лютому 1992 р. підписали Договір про Європейський союз, що вступив в силу з 1 листопада 1993 р.

Проте окрім крайніх варіантів організації банківської системи, можна також визначити модель національного центрального банку, що з певними застереженнями найбільш відповідає уявленням про “капіталізм вільної конкуренції”. Так, М. Фрідман, один з найбільш яскравих представників монетаризму, відзначає, що надання занадто великої влади без ефективного контролю зі сторони суспільства являє собою ключовий політичний аргумент проти “незалежного” центрального банку; іншим аргументом проти є залежність важливих політичних рішень від випадкових рис людського характеру (технічний аргумент), тому автором пропонується організувати владу законів над центральним банком шляхом законодавчого визначення правил, регулюючих грошово-кредитну політику (найважливішим обмеженням

обмеженням свободи вибору центрального банку є пропозиція встановлення правила, що зобов'язувала б грошово-кредитний орган забезпечити конкретні темпи росту грошової маси – а у виборі інструментів досягнення даних завдань за центральним банком залишається свобода вибору) [4, с. 76-80].

Отже, уявлення представників монетаризму стосовно способів організації та функціонування банківських систем можна представити у вигляді трьох моделей, що вирізняються залежно від місця центрального банку у рамках даних систем. При цьому в рамках першої моделі центральний банк взагалі відсутній, у другій відповідальність за проведення грошово-кредитної політики покладається на певний наднаціональний орган, а в рамках третьої – центральний банк представлений органом грошово-кредитного регулювання, свобода діяльності якого обмежується певними законодавчо визначеними правилами, регулюючих грошово-кредитну політику.

Література

1. Козюк, В. В. Трансформація центральних банків в умовах глобалізації: макроекономічні та інституціональні проблеми [Текст] : монографія / В. В. Козюк. – Тернопіль : Астон, 2005. – 320 с.
2. Хайек, Ф. А. Частные деньги [Текст] / Ф. А. Хайек / М. : Институт национальной модели экономики, 1996. – 229 с.
3. Пятьдесят лет немецкой марке: Эмиссионный банк и валюта в Германии с 1948 года [Текст] – М. : Изд. Моск. ун-та, 2003. – 1016 с.
4. Фридман, М. Капитализм и свобода [Текст] / М. Фридман ; пер. с англ. – М. : Новое издательство, 2006. – 240 с.

А.В. Пасічник – ст. викладач кафедри кримінально-правових дисциплін
ДВНЗ “Українська академія банківської справи НБУ”

НАБУТТЯ КОМЕРЦІЙНИМ БАНКОМ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ

Загальновідомо, що набуття правосуб'єктності пов'язане із фактом створення юридичної особи. Проте, незважаючи на важливість точного встановлення вказаного юридичного факту, численні протиріччя сучасного законодавства у сфері державної реєстрації комерційних банків значно ускладнюють встановлення часу виникнення нового банку.

Відповідно до ч. 1 ст. 3 Закону України “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців”, дія цього Закону поширюється на державну реєстрацію всіх юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми, форми власності та підпорядкуван-

підпорядкування, а також фізичних осіб-підприємців. У ч. 4 ст. 25 вказаного закону зазначається, що дата внесення до Єдиного державного реєстру запису про проведення державної реєстрації юридичної особи є датою державної реєстрації юридичної особи. Згідно ч. 4 ст. 87 Цивільного кодексу України, юридична особа вважається створеною з дня її державної реєстрації

Таким чином, вищенаведені норми законодавства однозначно свідчать, що будь-яка юридична особа вважається створеною у момент її державної реєстрації – факту внесення спеціально уповноваженою посадовою особою – державним реєстратором відповідних відомостей до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців.

Можна заперечити, що такий категоричний висновок є передчасним, оскільки комерційні банки реєструються Національним банком України. Однак і у цьому випадку Закон України “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців” підтверджує вищенаведений висновок. Зокрема, у ч. 2 ст. 3 згаданого акта вказується, що законом можуть бути встановлені особливості державної реєстрації банків. А у ч. 3 згаданої статті імперативно зазначається, що банки набувають статусу юридичної особи лише з моменту їх державної реєстрації у порядку, встановленому цим законом.

Відповідно до ч. 1 ст. 17 Закону України “Про банки і банківську діяльність”, державна реєстрація банків здійснюється Національним банком України відповідно до вимог цього Закону та нормативно-правових актів Національного банку України. Отже, змушені констатувати конкуренцію норм.

Детально процедуру державної реєстрації комерційних банків врегульовано Положенням “Про порядок створення і державної реєстрації банків, відкриття їх філій представництв, відділень”, затвердженим Постановою правління Національного банку України від 31 серпня 2001 р. № 375. Відповідно до п. 1.1. цього документу реєстрація банків здійснюється Національним банком шляхом унесення відповідного запису до Державного реєстру банків, після чого банк набуває статусу юридичної особи.

З метою упорядкування правозастосовної практики суб’єктів відносин реєстрації комерційних банків, Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва разом із Національним банком України видали лист “Про включення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців даних про банки, змін до їх статутів і відомостей про відокремлені підрозді-

відокремлені підрозділи банків” від 29 травня 2007 р. № 3805; № 40-110/1841-5454.

Згідно вказаного документу засновники комерційного банку спочатку мають провести державну реєстрацію в рамках Закону України “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців”, а потім здійснити повторну реєстрацію вже в НБУ.

Таким чином, листом встановлено процедуру, яка не відповідає вимогам Закону України “Про банки та банківську діяльність”, а також Положення “Про порядок створення і державної реєстрації банків, відкриття їх філій представництв, відділень”, затвердженим Постановою правління Національного банку України від 31 серпня 2001 р. № 375. Також встановлюються додаткові вимоги до засновників у порівнянні із приписами Закону України “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців”.

Фактично Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва і Національний банк України визнали пріоритет норм Закону України “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців” над банківським законодавством, однак, грубо порушуючи не лише правила законодавчої техніки, а і чинне законодавство, не нормативним документом врегулювали надзвичайно важливе питання державної реєстрації банківських установ. А головне – так і залишається невизначеним момент набуття банком адміністративної правосуб’єктності. Неважко уявити скільки спірних відносин може виникнути у зв’язку із такою “нормотворчістю” і яка шкода може бути завдана їх учасникам.

Під час державної реєстрації юридичної особи реалізуються дві основні функції – контрольна і конститутивна. Звичайно, що перша з них більш ефективно може бути здійснена спеціалістами у сфері функціонування певного виду юридичних осіб, а друга – фахівцями у галузі ведення державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців.

Тому пропонуємо внести зміни до законодавства, якими чітко розподілити повноваження державного реєстратора і НБУ щодо здійснення реєстрації комерційних банків. А саме, державні реєстратори мають перевіряти відповідність банку загальним вимогам до юридичної особи, і за їх дотримання надавати такий статус новоствореному банку. А фахівці НБУ мають перевіряти додержання засновниками спеціальних вимог до вказаного виду фінансових установ, однак не впливати на момент набуття комерційним банком статусу юридичної

статусу юридичної особи, і, відповідно, адміністративної правосуб'єктності.

М.В. Плотнікова – асистент кафедри цивільно-правових дисциплін та банківського права ДВНЗ “Українська академія банківської справи НБУ”

ПРАВОВІ АКТИ НБУ ЯК ФОРМА ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ БАНКІВ

Державне регулювання діяльності банків відповідно до ст. 61 Закону України “Про Національний банк України” здійснює Національний банк України (далі – Нацбанк). Реалізує він його згідно з ст. 66 Закону України “Про банки і банківську діяльність” в формі адміністративного та індикативного регулювання. Закон оперує поняттям “форма”, хоча, на нашу думку, в даній нормі визначаються різні способи державного регулювання. Так, якщо звернутися до значень цих категорій, то “форма – це зовнішній вигляд, обрис речі, дії тощо або зовнішній вираз певного змісту” [1]. Тоді як “спосіб – це певна дія, прийом або система прийомів, яка дає можливість зробити, здійснити що-небудь, досягти чогось” [2, с. 1179]. Наприклад, регулювання шляхом встановлення обов'язкових економічних нормативів є способом, а формою є затвердження нормативного акту Нацбанку – Інструкції про порядок регулювання діяльності банків в Україні (Постанова Правління від 28 серпня 2001 р. № 368). Або такий спосіб як нагляд за діяльністю банків реалізується за допомогою таких форм як прийняття рішення про розподіл компетенції підрозділів Нацбанку в сфері банківського нагляду, затвердження плану перевірок банківських установ, прийняття рішення про проведення позапланової перевірки, прийняття рішення про застосування заходів впливу тощо. Способи державного регулювання діяльності банків зовнішнім виразом, тобто формою можуть мати не тільки рішення, спрямовані на розв'язання конкретної ситуації, тобто не тільки індивідуальні правові акти, але й нормативні.

Таким чином, можна говорити про те, що формою зовнішнього вираження державного регулювання діяльності банків виступають саме різні за юридичними властивостями правові акти, які видає Нацбанк. Щоправда термін правовий акт в правовій літературі використовується в різних значеннях. В даному випадку під правовими актами розуміємо письмові документи, що приймаються Нацбанком як правомочним суб'єктом права і мають офіційний характер та

характер та обов'язкову силу, виражають владні веління та спрямовані на врегулювання суспільних відносин [3, с. 8].

Велике значення для регулювання діяльності банків мають нормативно-правові акти Нацбанку. Причому Закон "Про НБУ" не визначає ані порядку прийняття рішень Правлінням при затвердженні нормативних актів Нацбанку, ані порядку державної реєстрації, ані порядку оприлюднення нормативних актів Нацбанку. Адже на нормативні акти Нацбанку не поширюється дія Указу Президента № 493/92, хоча фактично застосовується норми ним встановлені.

Також слід відмітити, що Мін'юст скасовує державну реєстрацію нормативно-правових актів Нацбанку на підставі акту, дія якого також на них не поширюється. Тому, на нашу думку, ст. 56 Закону "Про НБУ" має більш детально ніж зараз регламентувати порядок набуття чинності нормативно-правових актів Нацбанку.

Потребує додаткового дослідження питання видання Нацбанком актів, реєстрація яких в Мін'юсті не здійснюється, а ознак нормативних чи індивідуальних актів не має, хоча виконання від банків вимагається.

Законодавчо не вирішеним є питання юридичної сили нормативних актів Нацбанку, хоча передбачається можливість видання спільних актів як з Кабінетом Міністрів України, так і з іншими державними органами (наприклад, ДКЦПФР). В такому випадку незрозумілим є можливість прийняття спільного нормативного акту двох органів, рішення яких мають різну юридичну силу.

Прийняття Закону від 18 листопада 2009 р. № 1729-VI "Про нормативно-правові акти", на нашу думку, є помилковим, тому що він не вирішує всіх проблем, пов'язаних з виданням та набуттям чинності підзаконних нормативних актів. А також не дає чіткої відповіді щодо місця нормативно-правових актів Нацбанку в системі підзаконних нормативних актів. Не дає відповідь на це питання і Конституція України, але колізії, які можуть виникати і зв'язку з їх застосуванням, найпростіше розв'язувати за принципом пріоритету спеціальної норми.

Індивідуальні акти, що видаються Нацбанком, видаються для врегулювання конкретних індивідуальних випадків. Залежно від мети їх видання вони стосуються або безпосередньо комерційних банків, або діяльності самого Нацбанку (причому дана група опосередковано впливає на врегулювання індивідуальних випадків з комерційними банками).

Залежно від суб'єктів, уповноважених їх видавати індивідуальні акти Нацбанку діляться на акти Правління, Ради НБУ, Голови НБУ, створених ним органів, самостійних структурних підрозділів центрального апарату Нацбанку, територіальних управлінь.

Індивідуальні правові акти Правління приймаються у зв'язку з оперативним управлінням банківською системою або реалізацією функції банківського нагляду. Індивідуальні акти оперативного управління банківською системою є реакцією Правління на стан економіки або банківської системи. Однак вони, по суті, не відносяться до індивідуальних правових актів, тому що не відповідають їх ознакам, а також не набули статусу нормативних через відсутність реєстрації в Мін'юсті та не публікуються в офіційних виданнях. Причому до цієї групи можна віднести і деякі правові акти, створених Нацбанком органів. Виходячи із специфіки правового статусу Нацбанку, такі правові акти слід виділити в окрему групу, законодавчо закріпити їх основні ознаки, визначити, з якою метою вони видаються, їх юридичну силу і, відповідно, правові наслідки, які вони можуть мати. На нашу думку, також слід точніше визначити в Законі критерії, які дозволять однозначно відмежувати нормативні акти Нацбанку від індивідуальних, закріпити їх на законодавчому рівні, що дозволить вирішити проблеми правозастосування.

З приводу правових актів Ради НБУ слід зазначити, що для безпосереднього регулювання діяльності комерційних банків вони не використовуються. І лише частина прийнятих Головою НБУ правових актів є індивідуальними правовими актами Нацбанку, які використовуються для регулювання діяльності банків в Україні. Також, слід зазначити, що одноособові рішення, які Голова НБУ приймає в межах своєї компетенції краще видавати у формі Розпоряджень Голови НБУ, а не Наказів Нацбанку. Щодо самостійних структурних підрозділів центрального апарату Нацбанку, створених Нацбанком органів та територіальних управлінь Нацбанку, то їх індивідуальні приписи видаються переважно у зв'язку з застосуванням до банків заходів впливу.

Література

1. Нагребельний, В. П. Форма [Текст] / В. П. Нагребельний // Юридична енциклопедія : [в 6 т.] / НАНУ, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України ; ред. Ю. С. Шемшученко. – К. : Укр. енциклопедія ім. М. П. Бажана, 1998. – Т. 6 : Т-Я. – 2004. – С. 294.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови [Текст] : 170 000 слів / уклад. і голов. ред В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2002. – 1440 с.

3. Мурашин, О. Г. До питання про поняття правового акта / О. Г. Мурашин // Підприємництво, господарство і право. – 2002. – № 12. – С. 7–9.

М.В. Старинський – канд. юрид. наук, ст. викладач кафедри цивільно-правових дисциплін та банківського права ДВНЗ “Українська академія банківської справи НБУ”

ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ “ВАЛЮТНЕ РЕГУЛЮВАННЯ”

Досліджуючи поняття “валютне регулювання” варто вказати на те, що до сьогоднішнього часу його законодавчого визначення не існує, що створює ряд проблем головними з яких є: відсутності єдності в правозастосування при врегулюванні валютних відносин; виникають труднощі з віднесенням тих чи інших дій уповноважених державою органів саме до дій валютного регулювання; виникають питання щодо організації системи валютного регулювання. Безумовно це не всі проблеми зумовлені відсутністю законодавчо закріпленого визначення проте названі, на нашу думку, є головними оскільки саме їх вирішення дасть можливість більш чіткого унормування такого виду державної діяльності як валютне регулювання.

Зазначене, а саме відсутність законодавчого закріплення призводить до того, що практично кожен дослідник висловлює свою точку зору на таке явище як валютне регулювання, що відповідно призводить до різних трактувань чинного законодавства.

Не вдаючись в дискусії стосовно правильності того чи іншого визначення поняття “валютне регулювання”, що надають дослідники ми лише констатуємо основні підходи, що дасть можливість зрозуміти загальні підходи до визначення досліджуваного поняття. Як прикладу, як наукові визначення, можна навести:

- діяльність держави, що спрямована на регламентацію міжнародних розрахунків і на порядок здійснення операцій з валютними цінностями (О.А. Костюченко);
- комплекс здійснюваних державними органами правових мір з метою: створення і забезпечення органів валютного регулювання і контролю, встановлення і проведення певного порядку здійснення операцій з валютними цінностями, забезпечення і захисту права власності на валютні цінності, регламентації міжнародних розрахунків, підтримання стабільності курсу іноземної валюти та ін. (Г.А. Тосунян, А.В. Емелин);
- спосіб реалізації валютної політики держави, режим державного регулювання порядку здійснення зовнішніх розрахунків, операцій з

валютою на внутрішньому ринку, золотом та інших подібних процесів. (Н.М. Артемов);

- законодавча (правотворча) та контрольна діяльність держави в особі органів валютного регулювання і валютного контролю по встановленню правил володіння, користування і розпорядження валютними цінностями, по регламентації проведення валютних операцій, а також по організації і проведення валютного контролю (Э.В. Царгуш).

Аналізуючи зазначені визначення звертає на себе увагу те, що у всіх визначеннях робиться акцент на те, що це діяльність держави при цьому діяльність по врегулюванню відносин, тобто можна з впевненістю говорити що валютне регулювання це один з видів *державного регулювання*, як діяльності по встановленню державою загальних правил поведінки (діяльності) учасників суспільних відносин та їх корегування в залежності від умов, що змінюються. При цьому варто наголосити на тому що суть державного регулювання це впорядкування відносин в залежності від політики держави.

Досліджуючи наукову та навчальну літературу можна стикнутись з ще одним терміном, який має пряме відношення до нашої досліджуваної проблеми, а саме термін “втручання”. При цьому слід звернути увагу на те, що деякі автори відстоюють точку зору відповідно до якої термін “регулювання” варто замінити на термін “втручання”. Особливо це актуально в сфері державного регулювання економічних процесів. Варто нагадати, що зазначений термін досить активно використовувався в науковій літературі практично до початку 80-х років ХХ століття, і це безумовно є виправданим, оскільки в часи існування Радянського Союзу в діяльності державних органів практично повністю прослідковувалось саме державне втручання в економіку.

На сьогоднішньому етапі розвитку нашої держави та економіки України безумовно не варто беззаперечно підтримувати доволі радикальні пропозиції з приводу заміни зазначених понять. Проте на нашу думку варто звернути увагу на те, що в сфері валютного регулювання та валютного контролю з боку держави все більше прослідковуються тенденції до превалювання саме втручання в валютні відносини ніж їх регулювання.

Також поряд з “регулюванням” та “втручання” в літературі зустрічається такий термін як “дерегулювання”, який також заслуговує на дослідження в аспекті з’ясування правової суті валютного регулю-

валютного регулювання як одного з видів діяльності держави. В класичному розумінні під “дерегулюванням” розуміється розладнання системи впорядкування відносин в будь-якій сфері. Але в аспекті діяльності держави та уповноважених нею органів більшість вчених використовують цей термін в аспекті зменшення впливу держави на суспільні відносини чи навіть припинення втручання держави в певні суспільні відносини. Тобто при проходженні процесів відміни тих чи інших методів, інструментів чи способів державного регулювання можна з впевненістю говорити про проходження процесів дерегулювання суспільних відносин. При цьому варто зауважити, що дерегулювання, як діяльність держави направлена на вдосконалення відносин з використанням потенціалу ринкової економіки. Але слід також особливо наголосити на тому, і це може здатись дивним, що процеси дерегулювання також потребують правового регулювання оскільки можуть виникати такі проблеми в економіці країни, як підтримання інвестиційної привабливості країни, отримання суб’єктами господарювання незапланованих збитків і таке інше.

Як висновок можна виділити, те, що при визначенні правової природи терміну “валютне регулювання” та його законодавчого закріплення варто враховувати правову природу таких категорій як “регулювання”, “дерегулювання” і “втручання”.

В.В. Сухонос – д-р юрид. наук, доц., проф. кафедри кримінально-правових дисциплін ДВНЗ “Українська академія банківської справи НБУ”

ПРАВОВИЙ СТАТУС НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ ТА ЙОГО ВЗАЄМОДІЯ З ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ

В банківському законодавстві України існує велика кількість дефініцій (визначень) різних понять, які за змістом інколи навіть суперечать одне одному. Наприклад, деякі з них формулюють поняття банківської, аудиторської та іншої фінансової діяльності, інші – поняття фінансових операцій, тобто банківських угод, валютних операцій, бухгалтерського обліку, поняття деяких видів покарань, в тому числі, штрафу, припинення операцій по рахунках, особливості конструкцій складів фінансових правовідносин при проведенні бюджетних та податкових операцій та інші. При цьому якщо враховувати, що за характером власності банки різних країн можна поділити на три види, а саме: 1) державні – 100 % капіталу центрального банку цих країн належить державі (Україна, Великобританія, Франція, Іспанія і Німеччина); 2) акціонерні – весь капітал цих банків практично належить комерційним банкам (США) чи іншим фінансовим установам; 3) змішані –

чи іншим фінансовим установам; 3) змішані – держава володіє лише частиною капіталу центрального банку (Японія, Швеція та ін.), то можна передбачити, що має місце велика кількість дефініцій банківської діяльності.

При цьому не завжди враховується просте правило, що при включенні дефініцій в текст нормативно-правового акту необхідно виходити з того, що вона повинна бути побудована чітко, логічно, послідовно. Їй притаманні, як правило, чотири елементи;

- визначення поняття, тобто те, що визначається;
- предикат, тобто те, що говорить про об'єкт, який визначається;
- родова ознака, тобто якась притаманна декільком однаковим предметам або явищам;
- видова відмінність, тобто якість, що характерна тільки для конкретного поняття [1, с. 362].

Тому пріоритет у виданні нормативно-правових актів в банківській та грошово-кредитній політиці необхідно віддати Національному банку.

Правовий статус Національного банку України на сьогодні є відображенням тих процесів, що відбуваються в економіці, рівня розвитку її політичних інститутів, демократичних традицій суспільства, його економічної культури тощо [2, с. 15]. Дійсно Національний банк як і центральні банки інших країн – це юридичні особи, які мають особливий статус. Характерною особливістю є те, що їх майно відособлено від майна держави. Хоча, на перший погляд, це майно хоч і формально, але перебуває у державній власності, разом з тим, розпоряджається ним Національний банк як власник. Цим Національний банк відрізняється від державних банків, майно яких повністю контролюється державою. Правовий статус Національного банку в Україні визначений в основному в Законі України “Про Національний банк України”.

Специфікою Національного банку та центральних банків інших країн є те, що вони поєднують в собі окремі риси комерційної банківської установи й державного відомства, а також наділені певними владними повноваженнями у сфері регулювання грошово-кредитної та банківської систем.

У своєму виступі хотілося б зупинитися на вирішенні питання розкриття понятійного апарату, що супроводжує діяльність банків як фінансових посередників. Фінансові посередники, у тому числі і банки, займають одне з провідних місць як на національному, так і у закордонному фінансовому ринку.

Федерік Мишкін розглядає фінансове посередництво банків та інших інститутів як процес непрямого інвестування, при якому фінансові посередники залучають кошти у тих, хто їх зекономив, та, в свою чергу, надають позики іншим [1, с. 903]. Таким чином, фінансове посередництво можна розглядати як звичайну професійну посередницьку діяльність на фінансових ринках, враховуючи комісійну діяльність з цінними паперами, представницьку, брокерську та ін. Що стосується банків, то в багатьох державах вони займають провідну роль серед фінансових посередників, виконують на міжнародних фінансових ринках, як правило, три основні функції: міжнародні платежі; посередництво балансового і небалансового типів [4, с. 431].

Слід відмітити, що до цього часу основна увага законодавця зосереджена на розкритті таких понять як “банк” і “банківська діяльність”. На наш погляд, це викликано тим, що в системах права існують різні підходи до визначення цих понять.

Так, законодавство держав, які відносяться до континентальної системи права підтримують загальний підхід до визначення цих понять через сукупність здійснюваних ними функцій. Як правило під банком розуміють кредитну установу, що виключно має право здійснювати такі банківські операції: залучати у вклади грошові кошти; розміщувати їх від свого імені, за свій рахунок і на свій ризик на умовах повернення, оплати, строковості тощо.

А ті держави, що відносяться до англосаксонської системи права дотримуються іншого підходу при визначенні кредитної установи. Наприклад, в англійському праві основний акцент робиться не на саме поняття “банк”, а на регулювання банківської діяльності, тобто умов договорів тощо, що застосовуються в банківській практиці.

Враховуючи такі розбіжності у зазначеній дефініції, слід звернутися до положень Директиви Європейського Парламенту та Ради ЄС 2000/12/ЄС від 20 березня 2000 р. про створення і ведення діяльності кредитних установ. Метою прийняття цієї Директиви стала необхідність саме кодифікації деяких банківських директив, в яких були закладені дефініції з зазначених питань для побудови загальних підходів у державах ЄС до розуміння банківської діяльності.

Що стосується нашої держави, то Закон України “Про банки і банківську діяльність” визначає банківську систему, виходячи з суб’єктного критерію – вона складається з Національного банку України та інших банків, що були створені відповідно до ч. 1 ст. 4 зазначеного Закону. Такий підхід свідчить про відсутність визначеності системності при роботі з нормативно-правовими актами, які закріплюють статус фі-

які закріплюють статус фінансових посередників в Україні. А це у свою чергу, потягло за собою відсутність таких родових і видових понять як кредитна система або небанківська кредитна чи фінансова установа.

Разом з тим, головною метою Національного банку України є забезпечення стабільності грошової одиниці, а для цього необхідно забезпечити певний ступінь його політичної та економічної незалежності. Перша проявляється в тому, що Національний банк встановлює цільові орієнтири грошової маси і його дії схвалюють як виконавчі так і законодавчі органи. Друга – означає самостійність банку у виборі інструментів грошово-кредитної політики [2, с. 17]. Крім того для забезпечення економічної незалежності національного банку важливе значення має характер здійснюваного ним контролю за кредитною системою.

Контроль, в тому числі і фінансовий, є одним з елементів правової держави. Фінансовий контроль є невід’ємною складовою фінансової діяльності, завдяки якій створюється матеріальна основа, необхідна для функціонування держави. Він сприяє дотриманню законності у сфері формування, розподілу і використання централізованих і децентралізованих фондів коштів.

Одним із напрямів підвищення ефективності фінансового контролю в сучасних умовах є координація і взаємодія між контролюючими суб’єктами. Координація означає узгодження і встановлення доцільності співвідношення дій різних органів, що займаються контролем. Фінансове правопорушення, як правило, відрізняється від злочину як суспільно-небезпечного діяння. Тому координація контролюючих органів з органами прокуратури просто необхідна, тому що тільки працівники прокуратури можуть визначати, чи є в діях суб’єкта склад злочину чи адміністративний проступок.

Враховуючи спільну мету контролюючі органи, в тому числі, Національний банк спрямовують свої дії на попередження і виявлення правопорушень, одночасно прокуратура нібито спонукає їх діяти на підставі принципів законності, плановості, об’єктивності тощо. Разом з тим прокуратура не втручається в діяльність контролюючих органів. Ще у 2001 році Генеральною прокуратурою України на координаційній нараді підкреслювалася необхідність постійного обміну інформацією, документами та матеріалами. Проте конкретного закону з цього приводу не прийнято до цього часу.

Тому ми вважаємо, що необхідно прийняти конкретний закон України “Про фінансовий контроль в Україні”, що стане загальною нормативною базою, фундаментом для всіх контролюючих і правоо-

правоохоронних органів з питань координації та взаємодії між ними, а також сприятиме підвищенню ефективності їх діяльності.

Література

1. Розенталь, Д. Э. Справочник по правописанию, произношению, литературному редактированию [Текст] / Д. Э. Розенталь, Е. В. Джанджанова, Н. П. Кабанова. – М. : Моск. междунар. шк. переводчиков, 1994. – 399, [1] с.
2. Адамик, Б. П. Національний банк і грошово-кредитна політика [Текст] : навчальний посібник / Б. П. Адамик. – Тернопіль : Карт-бланш, 2002. – 278 с.
3. Мишкін, Фредерік. Економіка грошей, банківської справи і фінансових ринків [Текст] / Ф. С. Мишкін ; пер. с англ. – К. : Основи, 1998. – 963 с.
4. Котелкин, С. В. Международная финансовая система [Текст] / С. В. Котелкин. – М. : Экономистъ, 2004. – 544 с.

*Ю.А. Хватик – ассистент кафедры гражданско-правовых дисциплин
юридического факультета Учреждения образования
“Белорусский государственный экономический университет”, г. Минск*

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОГО КРЕДИТА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ, УКРАИНЕ И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Кредитные договоры, опосредующие удовлетворение потребительских нужд, в банковской практике именуются кредитами на потребительские нужды в силу цели и объекта использования кредита.

В Республике Беларусь, Украине и Российской Федерации в 2003-2008 гг. наблюдался стремительный рост объемов банковского потребительского кредитования. Это экономическое явление изменило конкурентную ситуацию на рынке кредитных услуг указанных государств, повлияло на то, что в настоящее время кредит на потребительские нужды является одним из наиболее распространенных видов кредитного договора. Вместе с тем, легальное определение договора потребительского кредита в законодательстве Республики Беларусь и Российской Федерации отсутствует, что актуализирует потребность исследования данной правовой категории.

Следует отметить, что в особенностью правового регулирования потребительского кредитования в Российской Федерации является то, что на него распространяются нормы Закона Российской Федерации “О защите прав потребителей”. Данный подход выработан Пленумом Верховного суда Российской Федерации еще в 1994 г. и закреплен в абз. 3 п. 1 Постановления Пленума Верховного суда Российской Фе-

Федерации от 29 сентября 1994 г. № 7 “О практике рассмотрения судами дел о защите прав потребителей”. У данного подхода имеются как сторонники так и противники. Основной проблемой является определение границ применения положений Закона Российской Федерации “О защите прав потребителей” к потребительскому кредитованию. К наиболее важным положениям относят: закрепление права физического лица – заемщика на информацию; о недействительности условий договоров, ущемляющих права потребителей; об имущественной ответственности банков; о приобретении контрольных функций в отношении банков Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей. В связи с этим в литературе поддерживается мнение о необходимости скорейшего принятия федерального закона Российской Федерации “О потребительском кредите”, ориентированного на повышение социальной ответственности банков одновременно с обеспечением паритета интересов участников правоотношений при предоставлении потребительских кредитов.

Примечательным является изучение опыта правового регулирования украинского законодателя. В Украине потребительский кредит регламентируется положениями Закона Украины “О защите прав потребителей” (в ред. Закона Украины № 1779-VI от 17 грудня 2009 р.). В данном нормативном правовом акте дано определение потребительского кредита, договора о предоставлении потребительского кредита, а также определены существенные условия данного договора и права его сторон. Особое внимание украинским законодателем уделено вопросам правовой защиты слабой стороны договора о предоставлении потребительского кредита: право на отзыв согласия о заключении договора о предоставлении потребительского кредита; право досрочно вернуть потребительский кредит, запрет на установление дискриминационных по отношению к потребителю правил изменения процентной ставки и иное. Вышеизложенное, по нашему мнению, свидетельствует о высокой степени защиты прав более слабой стороны потребительского кредита, а также соответствие украинского законодательства положениям европейского законодательства о потребительском кредите.

Полагаем, что в Республике Беларусь нет необходимости в принятии специализированного нормативного правового акта о потребительском кредите. Вместе с тем, целесообразно дополнить главу 42 Граж-

главу 42 Гражданского кодекса Республики Беларусь “Заем и кредит” отдельной статьей о потребительском кредите. Включить в главу 18 Банковского кодекса Республики Беларусь “Банковский кредит” определение договора потребительского кредита, определить требования к содержанию, форме и субъектному составу, и иные положения, регламентирующие порядок и условия предоставления кредита на потребительские нужды. К иным положениям о потребительском кредите можно отнести нормы: о “периоде отрезвления” – промежуток времени после заключения кредитного договора, когда возможен односторонний отказ со стороны заемщика – физического лица; сокращенный перечень существенных условий, содержащихся в договоре потребительского кредитования. Кредитный договор на потребительские нужды должен быть ограниченным по объему и в обязательном порядке содержать на первой странице договора такие важные для кредитополучателя понятия как стоимость кредита, плата за пользование кредитом (комиссионные и иные платежи), сроки уплаты суммы основного долга и процентов за пользование кредитом, штрафные санкции и др. Договоры потребительского кредита должны соответствовать требованию об использовании общепонятной терминологии, снижении количества употребляемых узкопрофессиональных терминов, затрудняющих понимание обычного гражданина. В целях усиления защиты прав участников договора предлагается установить единые требования к договорам потребительского кредита путем утверждения типовой формы постановлением Правления Национального банка Республики Беларусь.

Таким образом, законодательное регулирование потребительского кредита несомненно повышает доверие граждан к приобретению товаров (работ, услуг) в кредит, делает эту услугу более понятной и удобной для населения, а значит способствует дальнейшему росту данного сектора экономики. По нашему мнению, от того каким будет законодательство о потребительском кредите во многом зависит дальнейшее будущее банковского сектора, а также дальнейшее решение социальных задач.

РОЛЬ КРЕДИТНИХ ОБМЕЖЕНЬ У РЕГУЛЮВАННІ ЕМІСІЇ БЕЗГОТІВКОВИХ ГРОШЕЙ

Згідно з п 3.1 ст. 3 Закону України “Про платіжні системи і переказ грошей в Україні” грошові кошти існують у готівковій формі (формі грошових знаків) та безготівковій формі (формі записів на рахунках у банках). Емісію готівкових грошей здійснює виключно Національний банк України, який згідно із законодавством є єдиним емісійним центром держави. До його емісійних повноважень належить також і встановлення порядку введення в обіг емітованих грошей та регулювання грошового обігу у всіх його формах, а також здійснення контролю за обсягом грошової маси у державі.

Грошовий обіг у вітчизняній економічній літературі визначається як рух коштів у готівковій та безготівковій формах, які обслуговують кругообіг товарів, нетоварні платежі та розрахунки у господарському обороті [1, с. 23]. Але зважаючи на те, що грошовий обіг в економіці має здійснюватися у правовому полі, слід враховувати і юридичний аспект цієї категорії, адже гроші як соціальний феномен у певній країні і у певний відрізок часу встановлюються законом і їх рух теж регулюється відповідними правовими нормами. На рівні закону визначаються лише деякі окремі питання сфери грошового обігу, переважна ж більшість норм, що регулюють відносини у зазначеній сфері, встановлюються у підзаконних актах, виданих Національним банком України в межах його повноважень.

Грошова маса є кількісним показником руху грошей. Вона включає готівкові кошти в обігу, кошти на банківських рахунках, у тому числі й на депозитних, та заощаджувальні вклади у спеціалізованих кредитних закладах. За національним законодавством усі суб’єкти господарювання, включаючи фізичних осіб – підприємців, мають зберігати грошові кошти на банківських рахунках. Ці кошти разом із власними банківськими ресурсами використовуються комерційними банками для здійснення активних банківських операцій – надання кредитів, що є основним джерелом отримання прибутку для переважної більшості банків. Надаючи кредити, комерційні банки збільшують обсяг грошової маси, емітуючи безготівкові грошові кошти. При цьому діє механізм грошового мультиплікатора, яким управляє центральний банк держави – Національний банк України, виконуючи функцію грошово-кредитного регулювання. Він враховує потреби економіки у певних видах грошових засобів в певний конкретний відрізок часу та ініціює або стримує емісійні можливості комерційних банків, використовуючи систему більших або менших обмежень для їхніх кредитних операцій.

Кредитні обмеження – це заходи адміністративного або нормативного характеру, що застосовуються центральним банком до банків другого рівня банківської системи з метою забезпечення стабільності національної валюти, належного рівня ліквідності банків, реалізації грошово-кредитної політики.

До заходів адміністративного характеру можна віднести вимогу щодо наявності у структурі банку спеціального підрозділу, що займається питаннями кредитування та має враховувати кредитні ризики. Кредитні обмеження нормативного характеру можуть бути прямими та непрямими. Прямі обмеження встановлюються шляхом визначення кількісних показників щодо загальних обсягів наданих банком кредитів, розміру кредитів, що можуть бути надані одному позичальнику тощо. Непрямі обмеження пов'язані здебільшого з вимогами відносно рівня процентних ставок за наданими банком кредитами, підвищенням вартості позичкових коштів, підвищенням облікової ставки НБУ, розміру обов'язкових резервів.

Закон України “Про банки і банківську діяльність” у ст. 49 конкретизує, які саме банківські операції законодавець відносить до кредитних. До них насамперед належить розміщення банками залучених коштів від свого імені, на власних умовах і на власний ризик. Крім того, законодавець визначає як кредитні і операції по наданню банками гарантій, поручительств, лізинг, факторинг та операції з цінними паперами. Такий підхід щодо визначення змісту поняття “кредитні операції” обраний із врахуванням того, що будь-яка дебіторська заборгованість банку підвищує загальний рівень ризиків у банківській діяльності, тому ця заборгованість є об'єктом банківського регулювання шляхом встановлення певних вимог та кредитних обмежень [2, с. 228].

На відміну від готівкових грошей, які є безумовними зобов'язаннями їх емітента – Національного банку України, емітовані комерційними банками безготівкові грошові кошти є кредитними зобов'язаннями позичальників. При цьому банк-емітент безготівкових грошей ризикує, використовуючи як кредитні ресурси кошти клієнтів – власників банківських рахунків, у разі виникнення у них потреби у використанні своїх коштів до моменту їх повернення банківськими позичальниками на відміну від інших суб'єктів господарювання, які використовують лише власні кошти і тому можуть розпоряджатися ними на свій розсуд і ризик. Таким чином, емісія безготівкових грошей при наданні банками кредиту за рахунок залучених на банківські рахунки коштів пов'язана з виникненням складних

складних правових відносин щодо грошових зобов'язань між банком та клієнтами.

Кредитні обмеження використовуються Національним банком України як інструмент емісійного регулювання стосовно безготівкових грошей. Тому їх роль, особливо в кризових умовах, надзвичайно важлива, вона визначається необхідністю реалізації грошово-кредитної політики щодо забезпечення оптимального розміру грошової маси, забезпечення інтересів клієнтів, банків і банківської системи у цілому, а разом з нею і інтересів економіки держави.

Література

1. Стельмах, В. С. Грошово-кредитна політика в Україні [Текст] / В. С. Стельмах, А. О. Єпіфанов, Н. І. Гребенюк, В. І. Міщенко ; за ред. В. І. Міщенка. – 2-е вид., перероб. і доп.. – К. : Знання, 2003. – 305 с.
2. Закон України “Про банки і банківську діяльність”: науково-практичний коментар [Текст] / за заг. ред. В. С. Стельмаха. – К. : Ін Юре, 2006. – 520 с.

*Т.А. Червякова – асистент кафедри державно-правових дисциплін
Учреждения образования “Белорусский государственный
экономический университет”, г. Минск*

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ОТЗЫВА ЛИЦЕНЗИИ НА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ (ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ)

В ст. 134 Банковского кодекса Республики Беларусь [1] среди мер воздействия, применяемых Нацбанком Беларуси к банкам и небанковским кредитно-финансовым организациям, назван отзыв лицензии. Относительно правовой природы данной меры в литературе высказываются различные мнения. Одни авторы называют отзыв лицензии санкцией, другие – мерой пресечения, третьи – мерой административной ответственности, а четвертые – частным случаем такого административного взыскания как лишение специального права. Представляет определенный интерес, хотя является дискуссионным, предложение М.П. Авдеенковой выделить в системе юридической ответственности такую форму как ответственность за нарушение норм, регламентирующих реализацию специального статуса. Эту форму она подразделяет на два вида: ответственность за нарушение норм, регламентирующих правовой статус, предоставляющий специальные субъективные права и льготы (лишение статуса беженца и вынужденного переселенца), и ответственность за нарушение норм, регламентирующих специальный статус в области предпринимательской деятельности (отзыв лицензии,

инового специального разрешения, принудительная ликвидация юридического лица) [2, с. 31].

Отзыв лицензии влечет за собой утрату лицензиатом специальной правоспособности. Возможен полный и частичный отзыв лицензии. В первом случае банк лишаются права осуществлять все банковские операции, а во втором – отдельные. В случае отзыва лицензии в части осуществления отдельных банковских операций изменяется их перечень, указанный в лицензии. Решение лицензирующего органа об отзыве лицензии вступает в силу с момента уведомления лицензиата о его принятии.

К числу мер административного пресечения традиционно относят средства принудительного воздействия, которые применяются уполномоченными субъектами в целях прекращения противоправного деяния, предотвращения его общественно опасных последствий, а также создания возможности для последующего привлечения нарушителя к ответственности. Среди оснований для отзыва лицензии присутствуют такие, которые представляют собой оконченные административные правонарушения, что делает невозможным применение в подобных случаях мер пресечения (неоднократное (не менее 2 раз) неисполнение по вине банка в течение 1 года исполнительных документов судов о взыскании денежных средств со счетов клиентов банка при наличии средств на их счетах).

В свою очередь, перечень административных взысканий, содержащийся в ст. 6.2 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях [3] (далее – КоАП), является исчерпывающим и не включает в себя отзыв лицензии. Законодательство большинства стран СНГ об административной ответственности также не относит отзыв лицензии к административным взысканиям, и лишь в Казахстане лишение лицензии [4] признается таковым.

Лишение права заниматься определенной деятельностью представляет собой временный запрет на осуществление лицензируемой деятельности и может выступать в качестве основного или дополнительного административного взыскания, налагаемого районным (городским) либо хозяйственным судом на срок от шести месяцев до одного года за правонарушения, предусмотренные особенной частью КоАП. Отзыв лицензии носит бессрочный характер и может применяться лицензирующим органом.

Для уяснения его правовой природы представляется необходимым провести сравнительный анализ основных признаков административного взыскания с данной мерой принуждения. Во-первых, ад-

первых, административные взыскания являются карательными санкциями, при применении которых субъект претерпевает определенные лишения личного, морального и материального характера. Отзыв лицензии лишает лицензиата права заниматься соответствующей деятельностью. Во-вторых, применение административного взыскания влечет за собой состояние наказанности. Отзыв лицензии не предполагает подобных последствий. В-третьих, административное взыскание представляет собой меру административной ответственности и налагается за совершенное административное правонарушение. Среди оснований для отзыва лицензии присутствуют как противоправные деяния лицензиата, так и деяния, не являющиеся таковыми (неосуществление банковских операций, указанных в выданной лицензии на осуществление банковской деятельности, в течение 1 года; наличие оснований для признания банка банкротом в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь и т. д.).

Таким образом, хотя законодатель не рассматривает отзыв лицензии как меру административной ответственности, можно сделать вывод о том, что в отдельных случаях данная мера обладает признаками административного наказания и может быть определена как квазиадминистративное взыскание.

Литература

1. Банковский кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : от 25 октября 2000 г. № 441-З ; в ред. Закона Респ. Беларусь от 03.06.2009 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО “ЮрСпектр”, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2010. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM). – Систем. требования : ПК от 1500 МГц ; RAM 512 Мб ; Windows 98/ME/NT4/2000/XP. – Загл. с этикетки диска.
2. Авдеенкова, М. П. Система юридической ответственности в современной России [Текст] / М. П. Авдеенкова // Государство и право. – 2007. – № 7. – С. 25–32.
3. Об административных правонарушениях [Электронный ресурс] : от 21 апреля 2003 г. № 194-З ; в ред. Закона Респ. Беларусь от 15.06.2009 // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 / ООО “ЮрСпектр”, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2010. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM). – Систем. требования : ПК от 1500 МГц ; RAM 512 Мб ; Windows 98/ME/NT4/2000/XP. – Загл. с этикетки диска.
4. Об административных правонарушениях [Электронный ресурс] : Кодекс Республики Казахстан от 30 янв. 2001 г. № 155 // Министерство юстиции Республики Казахстан. – 2010. – Режим доступа : <http://www.minjust.kz>. – Дата доступа: 27.04.2010.

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ СУБ'ЄКТНОГО СКЛАДУ ІНФОРМАЦІЙНИХ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ БАНКІВСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

На сьогодні однією з найважливіших і складних проблем можна визнати проблему законодавчого і, в цілому, нормативно-правового визначення та врегулювання інформаційних правовідносин в банківській сфері. Широке застосування сучасних інформаційно-комп'ютерних засобів і телекомунікаційних мереж, розвиток інформаційно-комп'ютерних технологій сприяли підвищенню ролі інформації і формуванню нового ресурсу життєзабезпечення діяльності людей – інформаційного ресурсу. Ці процеси призвели до трансформацій традиційних для права соціальних норм і відносин і появи нових відносин, що відбивають особливі умови і правила поведінки різних суб'єктів в електронно-інформаційному середовищі, тобто інформаційних правовідносин. Дослідженню проблем самого поняття інформаційних правовідносин, їх змісту, суб'єктного складу та об'єктів присвячено достатньо уваги українськими та іноземними науковцями.

В.А. Копилов, характеризуючи склад інформаційних правовідносин, до основних елементів відносить: суб'єктів, які вступають у правовідносини при здійсненні інформаційних процесів; поведінка (дія, бездіяльність) суб'єктів при здійсненні ними інформаційних правовідносин (наприклад, набуття виключних прав, передача майнових прав, купівля – продаж інформаційних об'єктів, тиражування і поширення інформаційних об'єктів та інші аналогічні дії); об'єкти, у зв'язку з якими суб'єкти вступають в інформаційні правовідносини; право, обов'язок і відповідальність суб'єктів правовідносин при здійсненні інформаційних процесів [1, с. 131-132].

Об'єктом інформаційних правовідносин постає сама інформація у її багатьох формах: документ, інформаційні ресурси, засоби забезпечення АІС, різні види конфіденційної інформації.

Інформаційні правовідносини можна класифікувати, наприклад, в залежності від сфери дії (пошук, отримання і споживання інформації; виробництва та розподілу головної та похідної інформації; формування інформаційних ресурсів та надання інформаційних послуг; створення та застосування інформаційних технологій, їх мереж, засобів забезпечення; забезпечення інформаційної безпеки), що на наш погляд, дає деякі підстави стверджувати про наявність

інформаційно-банківських правовідносин, як різновиду інформаційних правовідносин. З іншого боку специфіка роботи з інформацією в банківських установах, дає підстави вважати про існування банківсько-інформаційних правовідносин, як різновиду банківських.

Банківсько-інформаційне правовідношення, як і будь-яке інше органічно цілісне утворення, має свою визначену структуру (склад), тобто сукупність взаємопов'язаних його елементів: суб'єкт, об'єкт, суб'єктивні права та юридичні обов'язки. Суб'єктивні права та обов'язки складають зміст банківсько-інформаційного правовідношення. Усі його складові частини спрямовані на досягнення цілей в сфері банківської діяльності й зумовлені специфікою цієї діяльності. Однак кожний окремих елемент виконує особливі, тільки йому притаманні функції. За відсутності хоча б одного з перелічених елементів стає неможливим наявність і самого правовідношення. Завдяки такому складу банківсько-інформаційне правовідношення виконує усі свої функції в процесі банківської діяльності.

Банківська діяльність нерозривно пов'язана з накопиченням, розповсюдженням, використанням інформації.

Інформація в банківській діяльності має свою певну специфіку. Виходячи з особливостей правовідносин в сфері банківської діяльності слід розмежовувати наступні об'єкти інформаційних правовідносин:

- інформація про продукти та послуги на банківському ринку;
- інформація про банки, мережу, результати їх діяльності;
- інформація, що відповідно до ст. 60 Закону України "Про банки та банківську діяльність" віднесено до банківської таємниці;
- внутрішньо банківська інформація.

Інформація про продукти та послуги на банківському ринку є відкритою, та широко розповсюдженою. Це інформація про умови кредитування чи депозиту, річні та місячні кредитні або депозитні ставки, вимоги и т.д. Тобто це інформація, що розповсюджується самими банками у вигляді реклами через засоби масової інформації друковані, телевізійні, радіо тощо. Будь яка особа має можливість на отримання цієї інформації. Отже суб'єктами інформаційних правовідносин в цьому випадку є з одного боку банк, що надає інформацію, посередник, що здійснює її розповсюдження, а також особа що отримує інформацію. Таким чином, окреслюється певне коло суб'єктів інформаційно-банківських правовідносин.

Наступним об'єктом інформаційних правовідносин в сфері банківської діяльності є інформація про банки, їх мережу та результати діяльності. До неї відносяться відомості про банк, мережу його філій, відділень та представництв, інформація про власників та засновників,

засновників, інформація про основні показники економічної діяльності. Чинним законодавством не передбачено обов'язковість відкриття інформації про власників та засновників банків, однак більшість банків розкриває її. Звіти про результати господарської діяльності банки надають Національному Банку України. Більшість банків оприлюднює результати своєї діяльності за минулі роки з метою реклами. Таким чином, до суб'єктів інформаційних правовідносин долучається держава, інтереси якої представляє Національний банк України.

Основним нормативно-правовим актом, що регулює банківську діяльність в Україні є Закон України “Про банки та банківську діяльність”. Саме цей закон дає визначення поняттю “банківська таємниця”, відповідно до ст.60 Закону інформація щодо діяльності та фінансового стану клієнта, яка стала відомою банку у процесі обслуговування клієнта та взаємовідносин з ним чи третім особам при наданні послуг банку і розголошення якої може завдати матеріальної чи моральної шкоди клієнту, є банківською таємницею. До неї відноситься:

- відомості про банківські рахунки клієнтів, у тому числі кореспондентські рахунки банків у Національному банку України;
- операції, які були проведені на користь чи за дорученням клієнта, здійснені ним угоди;
- фінансово-економічний стан клієнтів;
- системи охорони банку та клієнтів;
- інформація про організаційно-правову структуру юридичної особи – клієнта, її керівників, напрями діяльності;
- відомості стосовно комерційної діяльності клієнтів чи комерційної таємниці, будь-якого проекту, винаходів, зразків продукції та інша комерційна інформація;
- інформація щодо звітності по окремому банку, за винятком тієї, що підлягає опублікуванню;
- коди, що використовуються банками для захисту інформації.

Крім того, законом зазначено що, інформація про банки чи клієнтів, що збирається під час проведення банківського нагляду, становить банківську таємницю. Банківська таємниця це досить важливий та специфічний об'єкт інформаційних правовідносин в сфері банківської діяльності, оскільки є конфіденційною, має особливий порядок розкриття і саме в цьому випадку коло суб'єктів розширюється. Ст. 62 Закону закріплює перелік осіб, які мають право на отримання інформації, що містить банківську таємницю.

Таким чином до кола суб'єктів долучаються правоохоронні органи, податкові органи, органи виконавчої влади та суди.

Досить специфічною є внутрішньобанківська інформація. Це інформація що збирається, накопичується та використовується банками під час ведення господарської та фінансової діяльності. Саме в цьому випадку до суб'єктів інформаційних правовідносин в сфері банківської діяльності долучаються службовці банків. Оскільки саме через них проходить вся інформація що використовується банками під час ведення ними господарської діяльності. При цьому слід відрізнити інформаційні правовідносини що виникають в межах правовідносин в сфері банківської діяльності та інших. Наприклад, інформація про особу службовця відноситься до трудових правовідносин. Натомість коли службовець банку при виконанні своїх посадових обов'язків використовує інформацію що є об'єктом правовідносин в сфері банківської діяльності, він безпосередньо стає суб'єктом інформаційних правовідносин в сфері банківської діяльності.

Отже, на наш погляд, окремої уваги заслуговує питання визначення поняття “суб'єкт інформаційних правовідносин в сфері банківської діяльності”.

Література

1. Копылов, В. А. Информационное право [Текст] : учебник / В. А. Копылов. – М. : Юристъ, 2003. – 512 с.

*Т.И. Шаверук – магистр економики, ведущий экономист
Национального банка Республики Беларусь, г. Минск*

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ АСПЕКТЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ БАНКОВСКОЙ СИСТЕМЫ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

В Республике Беларусь, как в стране с переходной экономикой, очевидной является необходимость государственного регулирования еще не сформировавшейся до конца банковской системы из-за ее институциональной и структурной слабости.

Мировой финансово-экономический кризис в очередной раз показал, что недостаточное государственное регулирование банковской сферы влечет за собой существенные недочеты в системах управления рисками в финансово-кредитных учреждениях и механизмах рыночной дисциплины, тем самым создает угрозу их безопасной и надежной работе.

В настоящее время рынок банковских услуг находится в сфере особых интересов белорусского государства, поскольку обеспечивает его экономическую безопасность.

Необходимо отметить, что за годы независимости в нашей стране для успешного развития банковской системы, создания институцио-

институциональных предпосылок постоянно используются различные механизмы интенсивного регулирования банковской деятельности, в том числе создается соответствующая законодательная инфраструктура. Правовое регулирование лежит в основе системы государственного регулирования этой сферы.

Оно воплощается в виде комплекса специальных нормативных актов, перечень которых установлен законодательно. В соответствии со статьей 2 Банковского кодекса Республики Беларусь к актам банковского законодательства относятся: законодательные акты Республики Беларусь, распоряжения Президента Республики Беларусь, которые носят нормативный характер, постановления Правительства Республики Беларусь, нормативные правовые акты Национального банка Республики Беларусь, нормативные правовые акты, принимаемые Национальным банком совместно с Правительством Республики Беларусь или республиканскими органами государственного управления на основании и во исполнение настоящего Кодекса и иных законодательных актов Республики Беларусь [2, с. 4].

Базовыми правовыми документами, которые определяют основы деятельности банковской системы на макроэкономическом уровне являются Банковский кодекс Республики Беларусь, Основные направления денежно-кредитной политики Республики Беларусь, Концепция развития банковской системы Республики Беларусь на 2001-2010 годы, утверждаемые Президентом Республики Беларусь.

Характерной особенностью является сильное влияние Президента Республики Беларусь на деятельность центрального банка, всей банковской системы. Оно реализуется как путем издания нормативных правовых актов Президента Республики Беларусь в форме декретов и указов, так и подотчетностью Национального банка Президенту Республики Беларусь.

Банковская система, сложившаяся в Беларуси, является двухуровневой и в соответствии со статьей 136 Конституции Республики Беларусь состоит из Национального банка Республики Беларусь и иных банков [1, с. 89].

Поэтому особая роль в правовом регулировании банковской деятельности принадлежит Национальному банку Республики Беларусь, который наделен законодателем нормотворческой функцией и планомерно совершенствует нормативно-правовую базу развития внутренней институциональной структуры банковской системы.

Крупным шагом вперед в деле правового обеспечения как управления банковской сферой, так и регулирования самой банковской деятельности стало вступление в действие Банковского кодекса Республики Бе-

Республики Беларусь в 2001 году, а затем его новой редакции в 2007 году. В них с учетом быстрого развития банковского сектора и усложнения финансового рынка были расширены и уточнены полномочия Национального банка. В Банковском кодексе также был конкретизирован перечень банковских операций, даны их описание и характеристика, уточнены процедуры создания, лицензирования, реорганизации и ликвидации банков, введено определение небанковских кредитно-финансовых организаций и определен порядок их создания и условия деятельности и др.

Это потребовало активизации нормотворческой работы Национального банка по совершенствованию методов и процедур банковского надзора, разработки с учетом новых требований и направления в банки ряда ключевых нормативных документов, обеспечивающих их безопасную и ликвидную работу.

Здесь нужно также отметить создание Национальным банком Республики Беларусь и внедрение Национальных стандартов финансовой отчетности банков в соответствии с Международными стандартами финансовой отчетности, нормативной базы, регламентирующей кредитные операции, безналичные расчеты в национальной и иностранной валюте, методологию надзора за банковской деятельностью.

С учетом изложенного можно сделать вывод, что в результате постоянной работы государственных органов по развитию правовой базы, соответствующей изменяющимся условиям функционирования банков, в Республике Беларусь в целом сформирована законодательная основа для эффективной работы банковской системы. В целях интеграции национальной банковской системы в международное банковское сообщество внедряются международные стандарты и принципы, заложенные в Базельских документах.

Литература

1. Конституция Республики Беларусь [Текст] : с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24.11.96 и 17.10.2004. – Мн. : Беларусь, [1997.] – 94 с.
2. Банковский кодекс Республики Беларусь [Текст] : по состоянию на 1 авг. 2009 г. – Минск : Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь, [2009.] – 175 [1] с.

Секція 3

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ І РЕФОРМА БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

*Л.А. Беляєва – доц. кафедри бухгалтерського обліку і аудиту
Харківського національного університету внутрішніх справ*

ПРОГАЛИНИ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО КОНТРОЛЬНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ДЕРЖАВНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА УКРАЇНИ

У системі контролюючих суб'єктів спеціальної компетенції Державного казначейства України (далі – Казначейство) забезпечує не тільки казначейське обслуговування державних та місцевих бюджетів, ведення бухгалтерського обліку і складення звітності про виконання державного та місцевих бюджетів, а й контроль за дотриманням учасниками бюджетного процесу бюджетного законодавства.

Одним із повноважень Казначейства з контролю за дотриманням бюджетного законодавства, відповідно до ст. 56 Бюджетного Кодексу України (далі – БК) є здійснення бухгалтерського обліку всіх надходжень і витрат Державного бюджету України та місцевих бюджетів [1].

Основне завдання бухгалтерського обліку – забезпечення своєчасного і повного надходження доходів у бюджет, своєчасне фінансування заходів, передбачених видатковою частиною бюджету, забезпечення чіткої організації використання бюджетних коштів, державної дисципліни у всіх органах управління, які виконують бюджет. Бухгалтерський облік відображає виконання бюджету через облік доходів, видатків, фінансування заходів, передбачених бюджетом, виконання кошторисів бюджетних установ. Тобто через бухгалтерський облік Казначейство має змогу виявити порушення бюджетного законодавства. Однак роль Казначейства у виконанні бюджету може бути як пасивною (коли Казначейство тільки виділяє ресурси бюджетним установам для виконання їх програм), так і активною (коли Казначейство має право встановлювати обмеження на зобов'язання або оплату державних видатків).

Отже, в бюджетному процесі діяльність Казначейства має важливе аналітичне, економічне і правове значення для здійснення бюджетного процесу в державі, але в повному обсязі в сучасному законодавстві ця діяльність не відрегульовано. Відсутній закон про Казначейство, на розробці, якого наполягають депутати [2], існують суперечності щодо контрольних функцій Казначейства в нормах чинного БК, відбувається модернізація системи казначейського контролю і його інституційні зміни [3]. Все це зумовлює більш докладний аналіз завдань, функцій та повноважень Казначейства у бюджетному процесі в сучасних реаліях.

БК регламентує діяльність Казначейства на всіх стадіях бюджетного процесу (ст. 56-60, 80 БК). Попередній, поточний бюджетний контроль з боку Казначейства, а також організація звітності про виконання бюджетів здійснюється з певною метою: по перше, забезпечення казначейського обслуговування державного та місцевих бюджетів на основі ведення єдиного казначейського рахунку; по друге, управління наявними фінансовими ресурсами, що ним обліковуються; по третє, визначення механізму казначейського обслуговування державного та місцевих бюджетів, установлення єдиних правил бухгалтерського обліку і звітності про виконання державного та місцевих бюджетів, кошторисів розпорядників бюджетних коштів, визначення порядку і строків подання звітів про виконання кошторисів державних цільових фондів [4].

Відповідно до Наказу Казначейства “Порядок відкриття рахунків у національній валюті в органах Державного казначейства України” визначаються види і порядок відкриття (закриття) рахунків в органах Казначейства розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, іншими клієнтами і підприємствами, установами, організаціями, а також органами, які здійснюють контроль за справлянням (стягненням) платежів до бюджетів та органами місцевого самоврядування [5].

Концентрація всіх бюджетних ресурсів на казначейських рахунках забезпечує:

- можливість швидкої мобілізації коштів, які протягом дня надходять на відкриті в органах Казначейства рахунки, та використання їх для проведення бюджетних видатків і здійснення інших операцій;
- надання інформації органам законодавчої та виконавчої влади за здійсненими на єдиному казначейському рахунку операціями;
- оптимальну можливість для прийняття представниками законодавчої та виконавчої влади оперативних рішень щодо забезпечення ефективного використання коштів бюджетів;
- контроль бюджетних надходжень та їх цільового використання.

Проте ст. 48 БК “Казначейське обслуговування Державного бюджету України” не визначає повноваження щодо обслуговування органами Казначейства учасників бюджетного процесу на основі єдиного казначейського рахунку, до того ж у ст. 78 БК “Виконання місцевих бюджетів” (частина 2) надається посилання на ст. 48 БК щодо функцій, які виконують територіальні органи Державного казначейства України. Тому корисно усунути прогалини у бюджетному законодавстві шляхом доповнення ст. 48 БК пунктом наступного змісту: 5) введення казначейських рахунків учасників бюджетного процесу та суб’єктів господарювання, які отримують бюджетні кошти.

Література

1. Бюджетний кодекс України [Текст] : від 21.06.2001 № 2542-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 29. – Ст. 1291.
2. Про громадський контроль за використанням коштів Державного та місцевих бюджетів [Електронний ресурс] : Проект Закону України від 01.09.2003, реєстр. № 4079 / автор народний депутат України С. Б. Гавриш. – Режим доступу : <http://gcka2.rada.gov.ua.1pls/zweb.n/webprac4>.
3. Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів [Текст] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.05.2007 № 308-р // Офіційний вісник України. – 2007. – № 38. – Ст. 1526.
4. Петренко, П. Що гальмує систему урядового контролю економіки України? [Текст] / П. Петренко // Персонал. – 2007. – № 11. – С. 15–20.
5. Полин, И. И. Проблемы правового регулирования бюджетного процесса в Российской Федерации [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Полин Иван Иванович. – М., 2001. – 360 с.

Л.Л. Бобкова – канд. юрид. наук, доц. кафедри фінансового і підприємницького права Інститута менеджмента, маркетинга і фінансов, г. Воронеж, Російська Федерація

РОЛЬ ГОСУДАРСТВА КАК СУБЪЕКТА БЮДЖЕТНОГО ПРАВА В РЕАЛИЯХ СТАНОВЛЕНИЯ И РЕФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РФ

В целях предотвращения финансового кризиса и поддержания макроэкономической стабильности особую роль приобретает государство как субъект бюджетного права (финансового права).

Длительное время ученые-финансоведы определяют правовой статус государства как субъекта права, но к единому мнению до сих пор не пришли. Я кратко остановлюсь в научном сообщении о выработанной научной концепции по данному вопросу.

Государство как субъект финансового права имеет целый ряд отличительных признаков. Государство является сложносоставным

субъектом финансового права, т.к. представлено в бюджетном праве как Российская Федерация и субъекты РФ [1, с. 14]. В бюджетном праве государство является доминирующим субъектом, это объясняется тем, что:

- Российская Федерация как субъект финансового права нередко обладает одновременно суверенными правами в области финансов и правами собственника;
- субъекты РФ как субъекты финансового права не обладают суверенитетом, но обладают таким свойством, как суверенность [2, с. 19, 21], что позволяет им иметь многие права и обязанности в финансовой сфере;
- государство как субъект финансового права отличается от всех остальных в системе субъектов тем, что выступает в конкретном правоотношении через компетентные органы [2, с. 85, 86].

Как нам видится, государственные органы в финансовом правоотношении могут выступать от имени государства, а в ряде случаев – от своего имени.

Государственные органы отличаются от государства как субъекта финансового права следующими признаками:

- а) они не обладают суверенными правами, которыми обладает государство как субъект финансового права;
- б) в финансовом правоотношении государственные органы никогда не выступают в качестве собственников.

Государство является деликтоспособным субъектом финансового права, т.е. обладает способностью нести ответственность: финансово-правовую и политическую. Финансово-правовая ответственность государства имеет место в случаях причинения ущерба налогоплательщику излишне взысканным аналогом или несвоевременным возвратом налога. Ответственность государства в области финансов является имущественной (восстановительной).

Политическая ответственность государства в области финансов имеет место в случае утверждения федерального бюджета, котором недостаточном объеме были предусмотрены средства для работников бюджетной сферы; в случае установления “слишком завышенных ставок и других налогов”. Политическая ответственность государства в области финансов инициируется митингами, забастовками, и, как следствие, – реализуется внесением изменений в бюджетное, налоговое законодательство и принятием других мер [4, с. 23, 33, 76].

В бюджетном законодательстве не разграничиваются полномочия Российской Федерации как субъекта бюджетного права и полно-

полномочия федеральных органов власти как самостоятельных субъектов бюджетного права [3].

Полномочиями Российской Федерации в области бюджета являются следующие: право на утверждение бюджета, право на получение доходов; право на осуществление расходов из федерального бюджета; право на получение источников финансирования дефицита федерального бюджета; право на создание в федеральном бюджете целевых бюджетных фондов.

Если мы говорим о субъектах РФ, то их компетенция в области бюджета представляет собой совокупность полномочий суверенного характера (но эти полномочия не являются суверенными правами государства), детерминированных предметами ведения.

Субъекты федерации имеют следующие бюджетные полномочия: право на получение доходов; право на осуществление расходов из бюджета субъекта федерации; право на получение источников финансирования дефицита бюджета субъекта федерации; право на создание в бюджете различных фондов, а именно: Регионального фонда финансовой поддержки поселений, Регионального фонда компенсаций, фондов муниципального развития – Регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), фонда муниципального развития субъекта РФ, регионального фонда софинансирования социальных расходов; право на утверждение бюджета.

Механизм реализации бюджетной компетенции Российской Федерации – это реализация компетентными органами полномочий Российской Федерации, осуществляемых в рамках бюджетных правоотношений как стадий посредством определенных средств и способов.

Стадии в механизме реализации бюджетной компетенции Российской Федерации – predeterminedены к конкретным случаям реализации бюджетных полномочий. Так, стадией реализации полномочия Российской Федерацией на получение бюджетных доходов является правоотношение по зачислению средств на единый счет федерального бюджета, в котором участвуют, с одной стороны, Российская Федерация, с другой – Банк России, коммерческий банк.

Стадией реализации полномочия Российской Федерации по осуществлению расходов является правоотношение, которое возникает в процессе списания средств с единого счета бюджета в Банке России.

Российская Федерация реализует бюджетное полномочие на рассмотрение и утверждение бюджета в рамках бюджетно-процессуального правоотношения как стадии.

Средствами в механизме реализации бюджетной компетенции Российской Федерации применительно к различным полномочиям Российской Федерации являются: единый счет федерального бюджета, код бюджетной классификации, лицевой счет получателя либо распорядителя бюджетных средств.

Способы реализации бюджетных полномочий Российской Федерации представляют собой приемы, методы, обеспечивающие механизм реализации.

Способами реализации полномочия Российской Федерации на получение доходов является бухгалтерский учет. Способами реализации бюджетного полномочия Российской Федерации по осуществлению расходов является бюджетный учет, методики распределения средств федерального бюджета. При реализации полномочия Российской Федерации по формированию фондов в бюджете способами являются бюджетный учет, а также правила, установленные в методиках распределения средств из федеральных и региональных фондов. При реализации права Российской Федерации на получение источников финансирования дефицита федерального бюджета “срабатывают” такие способы, как бюджетный учет. При реализации права Российской Федерации на утверждение федерального бюджета “срабатывают” такие способы, как согласительные процедуры.

Литература

1. Карасева, М. В. Финансовое право. Общая часть [Текст] : [учебник] / М. В. Карасева. – М. : Юрист, 2010. – 256 с.
2. Бобкова, Л. Л. Государство как субъект бюджетного права [Текст] : [монография] / Л. Л. Бобкова. – Воронеж : Изд-во Воронежского гос. ун-та, 2006. – 184 с.
3. Бюджетный кодекс РФ [Электронный ресурс] : от 31.07.98 № 145-ФЗ ; в ред. от 30.04.2010. – Режим доступа : <http://www.garant.ru/doc/main/bkrf/>.
4. Карасева, М. В. Бюджетное и налоговое право России : политический аспект [Текст] / М. В. Карасева. – М. : Юрист, 2003. – 173 с.

*Н.В. Вороти́на – канд. юрид. наук, доц., ст. науковий співробітник
Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України*

РОЗГЛЯД І ЗАТВЕРДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ ЯК СТАДІЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ

Ефективне правове регулювання у сфері бюджету має велике значення для функціонування та розвитку будь-якої держави світу. Але ще більш важливим є те, як саме здійснюється процес реалізації

чинного законодавства, чи виконуються учасниками бюджетного процесу приписи правових норм.

Саме така проблема дуже гостро стоїть в Україні. Наше бюджетне законодавство не можна вважати досконалим, але слід констатувати, що всі основні питання у цій сфері на даний час врегульовані, досить давно прийнято кодифікований правовий акт – Бюджетний кодекс України, в який вносились зміни та доповнення, спрямовані на вдосконалення його норм.

Розгляд та прийняття Державного бюджету України є важливою стадією бюджетного процесу і відноситься до повноважень Верховної Ради України. Але, слід зазначити, що у ст. 85 п. 4 Конституції мова йде лише про затвердження Державного бюджету, а про його розгляд у вказаній статті не згадується. Необхідно зауважити, що таке формулювання норми Конституції не є досконалим з огляду на те, що дуже місткою та детально врегульованою є саме процедура розгляду проекту бюджету, а його затвердження фактично збігається із миттю остаточного голосування за нього. Тому важливо, що в Бюджетному кодексі деталізовано: Верховна Рада здійснює розгляд проекту закону про державний бюджет та затвердження цього закону.

Закон про Державний бюджет України на планований рік розглядається та затверджується за спеціальною процедурою, що врегульована Конституцією, Бюджетним кодексом, Регламентом Верховної Ради та деякими іншими нормативно-правовими актами. Конституцією (ст. 96) передбачено, що Державний бюджет України затверджується щорічно Верховною Радою на період з 1 січня по 31 грудня, а за особливих обставин – на інший період. Тобто, бюджетний період для всіх бюджетів, що складають бюджетну систему, становить один календарний рік, який починається 1 січня і закінчується 31 грудня. За особливих обставин Державний бюджет може бути прийнято на інший бюджетний період, у цьому разі місцеві бюджети можуть бути прийняті на такий же період.

Бюджетним кодексом у розвиток конституційних положень передбачена процедура прийняття проекту закону про Державний бюджет до розгляду, після чого проект розглядається народними депутатами, а також у комітетах, депутатських фракціях та групах Верховної Ради. Комітети формують свої пропозиції і передають їх до Комітету з питань бюджету. Тільки після цього Міністр фінансів представляє його на пленарному засіданні. Проект закону про Державний бюджет обов'язково повинен відповідати не тільки вимогам Бюджетного кодексу, а й Основним напрямам бюджетної політики та пропозиціям Верховної Ради до них.

Надзвичайно важливими є вимоги Бюджетного кодексу стосовно пропозицій. Якщо вони пов'язані із збільшенням видатків бюджету, вони мають визначати джерела покриття таких видатків, якщо із зменшенням доходів бюджету – визначати джерела компенсації втрат доходів бюджету або види та обсяги видатків, що підлягають відповідному скороченню. Жодна з пропозицій не повинна призводити до збільшення державного боргу і гарантій порівняно з їх обсягом, передбаченим проектом. Якщо хоча б одна з вимог не виконується, пропозиція не приймається до розгляду Комітетом з питань бюджету. Не допускається внесення пропозицій щодо змін до прогнозу податкових надходжень, крім випадку, коли за висновком Комітету з питань бюджету, Міністерства фінансів та Рахункової палати виявлені неточності в їх розрахунку.

Проект закону про державний бюджет розглядається Верховною Радою за процедурою трьох читань. Для кожного з читань встановлені граничні терміни та детально врегульовано питання, які повинні голосуватись. Бюджетним кодексом встановлено, що закон про Державний бюджет України приймається Верховною Радою до 1 грудня року, що передує плановому.

Таким чином, Конституцією України Бюджетним кодексом та Регламентом Верховної Ради України чітко та детально встановлено порядок розгляду та затвердження Державного бюджету України. У цьому зв'язку необхідно звернути особливу увагу на систематичні, щорічні порушення цього порядку. У 2010 році їх масштаб просто вражаючий: Закон про Державний бюджет на 2010 рік було прийнято 27 квітня 2010 року (із затримкою майже на 5 місяців). При цьому не було виконано жодних вимог щодо процедури його розгляду. Закон був проголосований в цілому через декілька хвилин після його представлення Верховній Раді, значна кількість депутатів навіть не мала можливості завчасно ознайомитись із проектом. Порушення строків затвердження Державного бюджету було наявним і в попередні роки, але ситуація, коли проект зовсім не розглядався, є не просто порушенням бюджетного законодавства, а вже дуже загрозливим явищем.

Вихід з цієї ситуації бачиться у негайному встановленні реальної та суворої відповідальності усіх учасників бюджетного процесу за порушення норм бюджетного законодавства. Це стосується і Верховної Ради України, яка повинна забезпечити розгляд проекту Закону України про Державний бюджет, що базується на нормах законодавства, та його вчасне затвердження.

О.П. Гетманець – д-р юрид. наук, завідувач кафедри правових основ підприємницької діяльності Навчально-наукового інституту права, економіки та соціології Харківського національного університету внутрішніх справ

КОЛІЗІЇ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО КОНТРОЛЬНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ГОЛОВНОГО КОНТРОЛЬНО-РЕВІЗІЙНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

Контрольні повноваження органів Державної контрольно-ревізійної служби України (далі – ДКРС) у бюджетному процесі встановлюються Бюджетним кодексом України (далі – БК), проте, вони мають вкрай недосконалий і заплутаний вигляд. Згідно зі ст. 26 БК зовнішній фінансовий контроль у бюджетному процесі покладається на Головне контрольно-ревізійне управління України (далі – ГоловКРУ) відповідно до його повноважень, що, як визначає правова норма, “встановлені законом” [1]. Однак закону про ГоловКРУ не існує. А встановлені БК норми щодо контролю за дотриманням бюджетного законодавства, що покладається на органи ДКРС, майже однакові з нормами, що визначають повноваження Державного казначейства з контролю за дотриманням бюджетного законодавства (п. 2 ст. 112 БК і п. 3 ст. 113 БК) [1]. Залишається також плутанина та невизначеність у законодавстві щодо методів фінансового контролю, тобто ревізій, перевірок, аудиту, інспектування, які надаються ДКРС щодо контролю за дотриманням бюджетного законодавства. Все це потребує більш детального аналізу правового статусу та завдань ДКРС серед органів фінансового контролю.

Контроль органів ДКРС фактично покладається тільки на один її орган – ГоловКРУ. Відповідно до Закону ДКРС створено при Міністерстві фінансів України (далі – Мінфін) у складі ГоловКРУ, контрольно-ревізійних управлінь в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві і Севастополі, контрольно-ревізійних підрозділах (відділів, груп) у районах, містах і районах у містах. ГоловКРУ очолює заступник Міністра фінансів України, начальник управління, який призначається Кабміном за поданням Міністра фінансів України. Тобто фактично начальник ГоловКРУ підпорядковується Міністру фінансів, а не начальнику ДКРС. Контрольно-ревізійні управління в Республіці Крим, областях, містах Києві і Севастополі очолюють начальники, які призначаються начальником ГоловКРУ України. Начальники контрольно-ревізійних управлінь у Республіці Крим, областях, містах Києві і Севастополі призначають і звільняють керівників контрольно-ревізійних підрозділів (відділів, груп) у районах, містах і районах у містах (ст. 5 Закону) [2].

містах (ст. 5 Закону) [2]. Отже, фактично начальник ГоловКРУ – це Голова ДКРС, який очолює всю систему контрольно-ревізійної служби. Указом Президента України від 27 серпня 2000 р. № 1031 “Про заходи щодо підвищення ефективності контрольно-ревізійної роботи” ГоловКРУ надано статус центрального органу виконавчої влади. Таким чином, державну контрольно-ревізійну діяльність одноосібно представляє ГоловКРУ.

Сьогодні існує два легітимні положення про ГоловКРУ: “Положення про Головне контрольно-ревізійне управління України” затверджене Указом Президента України від 28 листопада 2000 р. № 1265/2000 [3] та “Про затвердження Положення про Головне контрольно-ревізійне управління України” (далі – Положення) затверджено Кабінетом Міністрів України від 27 червня 2007 р. № 884 [4]. Тобто до 27 червня 2007 р. ГоловКРУ керувалося Положенням, котре було затверджене Президентом України, а після цієї дати – двома положеннями.

Існує неузгодженість щодо підпорядкування ГоловКРУ. Відповідно до Закону (ст. 4) ДКРС діє при Мінфіні і підпорядковується Мінфіну. Відповідно до Положення про Міністерство фінансів Міністр фінансів України несе персональну відповідальність перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України за виконання покладених на Міністерство завдань (п. 9) і через Мінфін України спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України діяльність ГоловКРУ (п. 13) [5]. Відповідно до Положення про ГоловКРУ систематичний державний фінансовий контроль покладається на ГоловКРУ, яке подає пропозиції та зауваження про його організацію Кабінету Міністрів України. Виходить, що перед урядом за діяльність ГоловКРУ відповідає Мінфін, а контрольні повноваження покладаються на начальника ДКРС. У результаті залишаються незрозумілими роль Мінфіну і повноваження Міністра фінансів України щодо ГоловКРУ. В ситуації, коли взагалі не визначені порядок і зміст “спрямування і координації Кабінетом Міністрів України” діяльності ГоловКРУ через Міністра фінансів України, останній взагалі не може відповідати за все, що відбувається в цьому державному органі фінансового контролю. Таким чином, потребує удосконалення Положення про ГоловКРУ від 27 липня 2007 р. № 884.

Література

1. Бюджетний кодекс України [Текст] від 21.06.2001 № 2542-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 29. – Ст. 1291.

2. Про Державну контрольно-ревізійну службу в Україні [Текст] : Закон України від 26.01.93 № 2939-ХІІ : за станом на 28.12.2007 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 13. – Ст. 110.
3. Про Положення про Головне контрольно-ревізійне управління України [Текст] : Указ Президента України від 28.10.2000 № 1265/2000 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 36. – Ст. 1.
4. Про затвердження Положення про Головне контрольне-ревізійне управління України [Текст] : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.06.2007 № 884 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 48. – Ст. 1983.
5. Про Положення про Міністерство фінансів України [Текст] : Указ Президента України від 26.08.99 № 1081/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 36. – Ст. 1.

*А.І. Гнатовська – асистент Чернівецького навчального центру
Одеської національної юридичної академії*

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Проблеми правового регулювання та законодавчого закріплення місцевих податків та зборів все частіше привертають до себе увагу. Це пов'язано із активним обговоренням питання децентралізації фінансових ресурсів та наданням органам місцевого самоврядування самостійності в формуванні та використанні місцевих бюджетів.

Від правильного формування місцевих бюджетів залежить розвиток не лише самих адміністративно-територіальних одиниць, але й розвиток всієї країни в цілому, оскільки саме вони є основною ланкою соціально-економічного розвитку, росту благополуччя населення та розвитку всієї України. Місцеві податки та збори є фінансовою основою органів місцевого самоврядування, саме таке становище спостерігається в розвинутих країнах світу. Так у США за рахунок місцевих податків забезпечується 65 % доходів місцевих бюджетів, у Франції – 60 %, у ФРН – 45 %, у Великобританії – 36 % [1, с. 39]. На жаль в Україні місцеві податки та збори не виконують своїх функцій по наповненню місцевих бюджетів, оскільки вони на сьогоднішній день не відповідають реальним доходам громадян, їх сума не підвищується разом із тотальним зростанням цін, основними їх платниками є фізичні особи, а законодавче їх закріплення відбулося ще в 1993 році в Декреті Кабінету Міністрів України від 20 травня 1993 р. № 56-93 “Про місцеві податки та збори”.

Доходи місцевих бюджетів від місцевих податків та зборів в Україні є незначними. Перш за все на їх величину впливає податковий потенціал адміністративно-територіальної одиниці, тобто максимально можлива сума надходжень податків та зборів. Для правильно-

правильного визначення податкового потенціалу кожної окремої території необхідно провести аналіз економічного розвитку регіону, рівня розвиненості агропромислових підприємств та фінансової спроможності населення.

Органи місцевого самоврядування мають обмежений вплив на встановлення ставок податків, на які спираються їхні бюджети. Декрет Кабінету Міністрів України від 20 травня 1993 р. № 56-93 визначає перелік та зміст місцевих податків та зборів. Граничний розмір таких зборів як: збір за паркування автотранспорту, збір за видачу ордера на квартиру, збір з власників собак, курортний збір, збір за участь у бігах на іподромі, збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі вираховується залежно від розміру неоподаткованого мінімуму доходів громадян. Розмір одного неоподаткованого мінімуму доходів громадян був встановлений ще в 1996 році й зафіксований Законом України “Про податок з доходів фізичних осіб”. Враховуючи інфляцію яка відбулась в Україні з того часу вважаємо, що вирахування розміру місцевих зборів з 17 гривень є неправильним та таким, що не відповідає реальному стану справ. Перелічені збори є джерелом доходів місцевих бюджетів, які не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів [2, с. 84], тобто вони є власними доходами місцевого самоврядування, тому державна політика в цьому напрямку повинна бути направлена на їх збільшення. Серйозним кроком для вирішення цієї проблеми було намагання Верховної Ради України 3 липня 2009 р. внести зміни до Бюджетного кодексу України, відповідно до яких органам місцевого самоврядування надавався великий об'єм фінансових ресурсів та запроваджувалась нова модель регулювання бюджетних відносин в Україні. Проте Президент України наклав “вето” на даний Закон, в зв'язку з тим, що такі зміни не відповідають нормам Конституції України, не враховують конституційну модель побудови та здійснення публічної влади в державі, не узгоджуються з іншими чинними законами України, які є базовими в регулюванні відповідних відносин, містять деякі фактори, що не відповідають основній меті бюджетної політики – забезпечення рівності стандартів життя – та можуть негативно позначитися на функціонуванні бюджетної системи України [3].

Отже, для забезпечення місцевих бюджетів реальними доходами від місцевих податків та зборів необхідно змінити політику держави та реформувати бюджетне законодавство, яке регулює дане питання. В зв'язку з цим вважаємо за необхідне: 1) забезпечити рівномірний розподіл податкового навантаження по всіх регіонах; 2) збільшити кі-

кількість та розмір місцевих податків та зборів; 3) дати право органам місцевого самоврядування встановлювати надбавки до загальнодержавних податків у визначених законом межах; 4) дати право органам місцевого самоврядування запроваджувати власні податки та визначати їх ставки в межах передбачених законом.

Література

1. Старостенко, Н. В. Розподіл бюджетних ресурсів між рівнями влади [Текст] / Н. В. Старостенко // Фінанси України. – 2004. – № 6. – С. 38–40.
2. Перощук, З. Економічно невиправдані надходження місцевих податків і зборів – основна організаційно-правова причина незабезпеченості місцевих бюджетів власними доходами [Текст] / З. Перощук // Право України. – 2008. – № 6. – С. 83–85.
3. Пропозиції Президента до Закону “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=32922.

*А.В. Гончаров – викладач кафедри теорії та історії держави та права
Донецького юридичного інституту Луганського державного університету
внутрішніх справ ім. Е.О. Дідоренка*

ДЕРЖАВНЕ СОЦІАЛЬНЕ СТРАХУВАННЯ ЯК ОДИН З ОСНОВНИХ НАПРЯМКІВ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ

Одним з головних напрямків державної бюджетної політики є забезпечення соціальних стандартів населення. Досягнення зазначеної мети здійснюється за рахунок створення системи державних органів та підпорядкованих їм установ, одним з основних напрямків діяльності яких є акумулювання та видача бюджетних коштів різним категоріям населення. Представниками такої системи в Україні є спеціалізовані державні фонди, створені з метою соціального страхування різних верств населення. До них, зокрема, відноситься Пенсійний фонд України, Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України, Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття і Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності.

Для здійснення управління фінансами пенсійного забезпечення створено Пенсійний фонд України, який є центральним органом виконавчої влади, підвідомчим Кабінету Міністрів України. Він діє згідно з Положенням “Про Пенсійний фонд України” від 24 жовтня 2007 року.

Основними завданнями Пенсійного фонду України є:

- участь у формуванні і реалізації державної політики у сфері пенсійного забезпечення та соціального страхування;

- керівництво та управління солідарною системою загальнообов'язкового державного пенсійного страхування;
- забезпечення збирання та акумулювання внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, ведення їх обліку;
- призначення (перерахунок) пенсій, щомісячного довічного грошового утримання суддям у відставці та підготовка документів для їх виплати;
- забезпечення своєчасного і в повному обсязі фінансування та виплати пенсій, допомоги на поховання, інших виплат, які згідно із законодавством здійснюються за рахунок коштів Пенсійного фонду України та інших джерел, визначених законодавством;
- ефективне та цільове використання коштів, удосконалення методів фінансового планування, звітності та системи контролю за витрачанням коштів.

Закон України “Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності” від 23 вересня 1999 року відповідно до Конституції України та Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування визначає правову основу, економічний механізм та організаційну структуру загальнообов'язкового державного соціального страхування громадян від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які призвели до втрати працездатності або загибелі застрахованих на виробництві.

Страхування від нещасного випадку здійснює Фонд соціального страхування від нещасних випадків, який є некомерційною самоврядною організацією, що діє на підставі статуту, який затверджується її правлінням.

Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття відповідно до Закону України “Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття” від 2 березня 2000 року створюється для управління страхуванням на випадок безробіття, провадження збору та акумуляції страхових внесків, контролю за використанням коштів, виплати забезпечення та надання соціальних послуг, здійснення інших функцій згідно із Законом і статутом Фонду. Фонд є цільовим централізованим страховим фондом, некомерційною самоврядною організацією.

Згідно з законом соціальне страхування на випадок безробіття – система прав, обов'язків і гарантій, яка передбачає матеріальне забезпечення на випадок безробіття з незалежних від застрахованих осіб

осіб обставин та надання соціальних послуг за рахунок коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття.

Страхування на випадок безробіття здійснюється за принципами: надання державних гарантій реалізації застрахованими особами своїх прав; обов'язковості страхування на випадок безробіття всіх працюючих на умовах трудового договору (контракту) та на інших підставах, передбачених законодавством про працю; цільового використання коштів страхування на випадок безробіття; солідарності та субсидування; паритетності в управлінні страхуванням на випадок безробіття держави, представників застрахованих осіб та роботодавців та інше.

Закон України “Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням” від 18 січня 2001 року відповідно до Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування визначає правові, організаційні та фінансові основи загальнообов'язкового державного соціального страхування громадян на випадок тимчасової втрати працездатності, у зв'язку з вагітністю та пологами, у разі смерті, а також надання послуг із санаторно-курортного лікування та оздоровлення застрахованим особам та членам їх сімей.

Отже, можна погодитися з думкою О. Кульчицької, що соціальні страхові фонди – це юридичні особи, які мають ознаки як юридичних осіб приватного права, так і осіб публічного права. Особливостями правового статусу соціальних страхових фондів як юридичних осіб є цільовий характер їхньої діяльності, некомерційність, самоврядність та позабюджетність [1, с. 242].

Таким чином, в Україні сформована система державних органів та підпорядкованих їм установ, основною метою яких є соціальне страхування різних груп населення. Проте подальший розвиток законодавства у сфері соціального захисту населення потребує адаптації системи соціального страхування до європейських стандартів. В цьому зв'язку перспективним напрямком державної політики у цьому напрямку є створення умов для розвитку системи недержавного соціального страхування як однієї з важливих складових соціального захисту населення в більшості високорозвинених країн.

Література

1. Кульчицька, О. Особливості правового статусу соціальних страхових фондів [Текст] / О. Кульчицька // Вісник Львів Ун-ту : серія юридична. – Вип. 42. – 2006. – С. 238–243.

Ж.В. Завальна – канд. юрид. наук, доц., завідувач кафедри юридичних дисциплін Сумської філії Харківського національного університету внутрішніх справ

ДОГОВОРИ ЩОДО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У БЮДЖЕТНІЙ СФЕРІ

Проголошення Україною після встановлення незалежності курсу на побудову демократичної, соціальної, правової держави вимагає цілеспрямованої трансформації як державних інститутів, так і методів здійснення правового регулювання відносин у певних сферах. Перш за все це стосується фінансової сфери та бюджетної, зокрема. Аналіз діючих законодавчих актів виявив ряд обставин, які свідчать про наявність проблем у застосуванні договорів у бюджетній сфері. Результати проведеного аналізу відображені нижче.

1. Договори так само як і правові акти є універсальними підставами виникнення відносин, використання яких допускається не залежно від їх галузевої належності. Універсальність договорів як регуляторів відносин підтверджується тим, що застосування договорів на сьогоднішній день поширилося навіть на відносини, які до останнього часу не застосовували договірне регулювання. Це дає підстави говорити, що бюджетні відносини можуть виникати, змінюватись та припинятись не тільки на основі фінансово-правових актів, але й на основі договорів. Останнє не змінює адміністративного характеру бюджетних відносин.

2. Аналіз положень діючого бюджетного законодавства дає можливість виникнення бюджетних відносин на договірній основі. Провівши порівняльний аналіз із договорами інших галузей права приходимо до висновку, що метою договорів в бюджетній сфері є досягнення позитивного управлінського ефекту через поділ повноважень та їх фінансування, це означає, що дані договори мають адміністративно-правову природу.

3. Сторони договорів мають бути суб'єктами бюджетних правовідносин, які приймають участь в розподілі видатків між різними видами бюджетів чи отримують грошові кошти, в тому числі, у вигляді трансфертів або субвенцій. Сторонами договорів у бюджетній сфері, причому з обох сторін можуть бути тільки суб'єкти публічної влади, які є одночасно суб'єктами бюджетних відносин. Дана умова є обов'язковою для укладення даних видів договорів, оскільки інші суб'єкти

публічної влади брати участь у відносинах бюджетної сфери не можуть, а тим паче їх регулювати договірними формами. Згідно до Закону України “Про місцеве самосрядування в Україні” складання і виконання районних і обласних бюджетів здійснюють відповідні органи державної влади та місцевого самоврядування, тобто названі суб’єкти і будуть сторонами названого договору.

4. Бюджетний кодекс України, не визначаючи загального поняття договору в бюджетній сфері закріплює два види договорів: на передачу видатків на виконання своїх та переданих державою повноважень (на міжбюджетний трансфер) та про надання субвенції.

Відповідно до ст. 63 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” доходи місцевих бюджетів районних у містах рад (у разі їх створення) формуються відповідно до обсягу повноважень, що визначаються відповідними міськими радами. Відповідно до ст. 102 Бюджетного кодексу України передання коштів на виконання переданих повноважень здійснюється на договірних засадах. Підставою укладення договору на передачу видатків на виконання своїх та переданих державою повноважень (міжбюджетних трансфертів) є спільні рішення відповідних рад. Предметом договору на передачу видатків на виконання своїх та переданих державою повноважень, на наш погляд, є правомочність на фінансування діяльності органів місцевої влади та самоврядування (об’єднання коштів відповідних бюджетів, передача видатків для виконання власних повноважень), а об’єктом кошти відповідного бюджету, що передаються в порядку міжбюджетного трансферту. Змістом договору на передачу видатків на виконання своїх та переданих державою повноважень, якщо інше не визначено договором, розмір переданих коштів на виконання делегованих державних повноважень має бути пропорційний частці користувачів зазначеними послугами в повній вартості цих послуг, розрахованих за фінансовими нормативами бюджетної забезпеченості для органу влади Автономної Республіки Крим чи органу місцевого самоврядування, який передає ці повноваження.

Другим видом договірних форм регулювання у бюджетній сфері є договір про надання субвенції. Бюджетний кодекс України ст. 2 п. 37 визначає субвенції як міжбюджетні трансферти для використання на певну мету в порядку, визначеному тим органом, який прийняв рішення про надання субвенції. Підставою використання мають бути спільні рішення, оскільки об’єкти, які знаходяться у спільному користуванні, хоча в законодавстві про це не говориться. Метою договору про надання субвенцій є здійснення ефективної управлінської діяльності для розвитку соціальної сфери окремої території чи регіону в цілому.

Предметом такого договору є передача правомочностей на фінансування спільної діяльності органів місцевої влади та самоврядування виконання інвестиційних проектів, утримання об'єктів спільного користування, ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування. Відповідно об'єктом – кошти місцевих бюджетів в розмірі встановленому державою.

Таким чином, регулювання відносин, які виникають в бюджетній сфері є можливим на основі договору і щодо цього мають законні підстави. Передусім йдеться про положення Бюджетного кодексу України в частині регулювання бюджетних відносин договорами на передачу трансферів та субвенцій.

*А.Ю. Іванова – здобувач кафедри фінансового права
Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого*

МІСЦЕ ВЛАДНИХ СУБ'ЄКТІВ У СИСТЕМІ УЧАСНИКІВ БЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

Суб'єкт бюджетного права і суб'єкт бюджетного правовідношення – це однорідні, але не ідентичні категорії. В більшості випадків вони співпадають. Так, Державне казначейство України, що є суб'єктом бюджетного права, стає суб'єктом бюджетного правовідношення, тільки безпосередньо беручи у ньому участь (наприклад, розподіляючи надходження від загальнодержавних податків та зборів між ланками бюджетної системи). Крім того, суб'єкт бюджетного права і суб'єкт бюджетного правовідношення – це взаємопов'язані поняття. Цей зв'язок проявляється при здійсненні суб'єктом бюджетного права своєї правосуб'єктності, реалізація якої робить його суб'єктом бюджетного правовідношення. Так, розпорядник бюджетних коштів, що надає бюджетний запит у вищий орган виступає суб'єктом бюджетного правовідношення. Вони характеризуються і певною похідністю, коли суб'єкт бюджетного правовідношення є похідним від суб'єкта бюджетного права. Так, особа не може первісно приймати участь у бюджетному правовідношенні, не будучи при цьому носієм бюджетних обов'язків та прав (наприклад, Контрольно-ревізійна служба в Україні не має права перевіряти цільове використання бюджетних коштів підконтрольних осіб, не володіючи при цьому бюджетною правосуб'єктністю).

Головним суб'єктом бюджетних правовідносин виступає держава – Україна. Це проявляється у тому, що тільки держава має можливість цілісно організувати, а в подальшому і безпосередньо здійснити

здійснити цільовий розподіл та використання публічних фондів країни. Шляхом розподілу бюджетних коштів держава реалізує соціальні програми, здійснює фінансування заходів, спрямованих на розвиток освіти, підтримку належного рівня життя всього суспільства тощо. Державні органи, що виконують державні приписи у бюджетних правовідносинах, поділяються на органи загальної та спеціальної компетенції. До першої групи входять структури, для яких бюджетна діяльність не є основною метою функціонування. Сюди відносяться: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим та Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи. До другої групи традиційно включають органи, які створені саме з метою здійснення бюджетної діяльності і така діяльність є основною їх функцією. У цю групу входять: Рахункова Палата України, Державне казначейство України, Державна контрольно-ревізійна служба України, Міністерство фінансів України. Такі повноваження державних органів як суб'єктів бюджетних правовідносин є проявами бюджетної компетенції держави, як владного учасника таких правовідносин. Таким чином, держава завжди виступає учасником бюджетних правовідносин і реалізує свою бюджетну компетенцію як безпосередньо, так і через систему відповідних державних органів як загальної так і спеціальної компетенції.

Отже, з огляду на вищевикладене, автор дійшов наступних висновків: 1) суб'єкт бюджетного правовідношення – це реальний учасник бюджетного правовідношення, поведінка якого регулюється нормами бюджетного права, який є носієм бюджетних обов'язків та прав та таким, що реалізує їх; 2) суб'єкт бюджетного права і суб'єкт бюджетного правовідношення – це взаємопов'язані поняття, що проявляється при здійсненні суб'єктом бюджетного права своєї правосуб'єктності, реалізація якої робить його суб'єктом бюджетного правовідношення; 3) держава завжди виступає учасником бюджетних правовідносин і реалізує свою бюджетну компетенцію через систему відповідних державних органів як загальної так і спеціальної компетенції.

ПОВНОВАЖЕННЯ УКРАЇНИ ЯК СУВЕРЕННОЇ ДЕРЖАВИ В ГАЛУЗІ БЮДЖЕТУ

Досвід останніх подій на політичній арені України є унікальним, адже перемога демократичних сил в українському суспільстві є одним із найвиразніших прикладів безпосередньої практичної реалізації народного суверенітету. Практичне втілення прав народу, котрі ґрунтуються на концепції суверенітету, логічно спричинило підвищення уваги до проблеми держави, органів місцевого самоврядування в контексті визначення бюджетної системи України, з'ясування міжбюджетних відносин та особливостей бюджетно-правових відносин.

У державно-правовій літературі неодноразово ставилося питання про зв'язки органів держави та органів місцевого самоврядування з бюджетно-фінансовою політикою.

Повноваження України як суверенної держави у галузі бюджету досить широкі. Як зазначає Ю.О. Костенко: “у Бюджетному Кодексі України вони конкретизуються через повноваження органів державної влади, які виступають від імені держави. Відповідно до Конституції України та Бюджетного кодексу” [4, с. 33].

До повноважень України у галузі бюджету слід віднести:

- визначення основних напрямків бюджетної політики (ст. 33 Бюджетного Кодексу України [1]);
- встановлення загальних принципів організації та функціонування бюджетної системи України (ст. 92 Конституції України [1] та ст. 5-7 Бюджетного Кодексу України [2]);
- визначення видів видатків, які вносяться до Державного бюджету та місцевих бюджетів;
- визначення дохідних джерел, які надходять на формування державного та місцевих бюджетів, передусім, шляхом оподаткування (ст. 92 Конституції України [1]);
- розподіл дохідних джерел між Державним та місцевими бюджетами (ст. 29, 64-68 Бюджетного Кодексу України [2]);
- розмежування видатків між бюджетами, які враховуються при визначенні між бюджетних трансфертів (ст. 88-90 Бюджетного Кодексу України [2]);
- затвердження єдиної бюджетної класифікації (ст. 8-12 Бюджетного Кодексу України [1]);

- встановлення основ бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування (ст. 142-143 Конституції України [1], Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” [3]);
- здійснення методичного управління бюджетною діяльністю та контроль за дотриманням бюджетного законодавства.

Вищезазначені повноваження здійснюються на території України у рамках єдиної бюджетно-фінансової політики. Вони є відображенням як поглядів уряду на вплив держави, так і його пріоритетів щодо обсягів оподаткування, позик і видатків.

Тому зазначимо, що основними проблемами, які потребують розв’язання і пов’язані з бюджетним процесом, є:

- максимально точне визначення обсягу ВВП, враховуючи інші макроекономічні показники: інфляцію, виробництво товарів, споживання;
- впровадження науково обґрунтованих розрахунків прибуткової частини бюджету, оскільки останнім часом постійно завищувалася дохідна частина бюджету за рахунок необґрунтованих прогнозних обсягів промислового виробництва, коштів від процесу приватизації, платежів від ренти, що фактично не досягалися.

Сукупність та вирішення даних проблем є підґрунтям для визначення основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період.

Бюджетна політика є активним інструментом економічної та соціальної політики держави. З огляду на конкретну соціально-економічну і політичну ситуацію та наявну стратегію соціально-економічного розвитку країни бюджетна політика може передбачати різний ступень перерозподілу національного доходу держави за допомогою бюджету, більший чи менший рівень централізації фінансових ресурсів у рамках бюджетної системи, посилення чи послаблення регламентації використання бюджетних коштів, пріоритетність бюджетного фінансування тих чи інших заходів, вибір шляхів досягнення збалансованості бюджетних доходів і видатків тощо.

Література

1. Конституція України [Текст] // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Научно-практический комментарий Бюджетного кодекса Украины [Текст] / Под общ. ред. Н. П. Кучерявенко. – Х. : Одиссей, 2005. – 416 с.
3. Про місцеве самоврядування в Україні [Текст] : Закон України від 21.05.97 № 280/97-ВР// Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

4. Костенко, Ю. О. Фінансове право України [Текст] : навч. посібник / Ю. О. Костенко – К. : Центр навчальної літератури, 2009. – 240 с.

*М.Н. Королева – аспирант кафедри фінансового права
Государственного университета Высшей школы экономики, г. Москва*

НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ В СИСТЕМЕ ДОХОДОВ БЮДЖЕТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Доходная база бюджетов пополняется из различных источников, каждый из которых имеет свою специфику, нацелен на реализацию определенных направлений финансовой политики государства и служит отражением разного рода теоретических и практических проблем в сфере финансов [1, с. 3].

Согласно ст. 6 Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ) доходы бюджета представляют собой поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с БК РФ источниками финансирования дефицита бюджета [2]. К их числу законодательно отнесены налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные поступления.

В Российской Федерации в общем объеме финансовых ресурсов, поступающих в доход государства, доминируют налоговые доходы, которые обеспечивают стабильность поступлений в бюджет и возможность их прогнозирования и планирования. Вместе с тем, в последние годы уровень неналоговых доходов по отношению к общему объему доходов федерального бюджета имеет тенденцию к росту, о чем свидетельствует анализ федеральных законов об исполнении федеральных бюджетов за 2004-2008 гг. Так, в 2004 г. неналоговые доходы федерального бюджета составили 8 % [3]; в 2005 г. – 38 % [4]; в 2006 г. – 42 % [5]; в 2007 г. – 39 % [6]; в 2008 г. – 44 % [7].

Необходимо отметить, что в отличие от налоговых доходов и безвозмездных поступлений, которые четко установлены в действующем налоговом и бюджетном законодательстве, соответственно, перечень неналоговых доходов, содержащийся в п. 3 ст. 41 БК РФ, не является закрытым, что предполагает применение метода исключения. Иными словами, те доходы бюджета, которые нельзя отнести к налогам и сборам либо безвозмездным и безвозвратным перечислениям, считаются неналоговыми [1, с. 25].

В зависимости от того, в какой из уровней бюджетной системы зачисляются неналоговые доходы, они подразделяются на неналоговые доходы федерального бюджета, бюджетов субъектов и местных бюджетов и устанавливаются ст. 51, 57, 62 БК РФ с учетом общего

общего порядка формирования неналоговых доходов, определенного ст. 41, 42, 46 БК РФ. Так, в соответствии со ст. 51 БК РФ к числу неналоговых доходов федерального бюджета, например, отнесены таможенная пошлина и таможенные сборы, консульские сборы, патентные пошлины. Неналоговые доходы субъектов РФ, помимо прочего, включают плату за пользование водными объектами, находящимися в собственности субъектов РФ, а также декларационный платеж (ст. 57 БК РФ). В качестве неналоговых доходов местных бюджетов определены доходы от платных услуг, оказываемых муниципальными бюджетными учреждениями (ст. 62 БК РФ).

Помимо федерального бюджетного законодательства, на региональном уровне неналоговые доходы регламентируются в законах субъектов РФ о бюджетном регулировании и о бюджете на соответствующий год. Так, например, Закон Вологодской области “Об областном бюджете на 2009 год” предусматривает в качестве неналоговых доходов доходы от эксплуатации и использования имущества автомобильных дорог, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, доходы от распоряжения правами на результаты интеллектуальной деятельности военного, специального и двойного назначения, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации [8].

Кроме того, правовое регулирование ряда неналоговых доходов бюджетов РФ осуществляется нормативными правовыми актами различной отраслевой принадлежности. В частности, плата за негативное воздействие на окружающую среду предусмотрена Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 14 березня 2009 г.) “Об охране окружающей среды” [9]. Взимание такого вида неналогового дохода, как штраф, регламентируется административным, уголовным, арбитражно-процессуальным и другими отраслями законодательства.

Таким образом, современное российское законодательство предусматривает уплату различных неналоговых платежей. Среди них обязательные платежи, близкие к налогам и сборам (плата за негативное воздействие на окружающую среду) и не носящие характер наказания (таможенная пошлина), обязательные платежи как меры уголовной, административной и гражданско-правовой ответственности, а также добровольные платежи, взимаемые в соответствии с гражданским законодательством (доходы от использования имущества и доходы от платных услуг) [10, с. 135].

В этой связи, необходимо заключить, что неналоговые доходы за счет источников (например, имущество, находящееся в государствен-

государственной или муниципальной собственности), менее подверженных экономическим колебаниям, могут способствовать увеличению доходной базы бюджетов, благодаря которому “станет возможным достижение цели снижения налогового бремени при сохранении роста доходов бюджетов, в этом и заключается основополагающее значение неналоговых доходов” [11, с. 31].

Литература

1. Артемов, Н. М. Правовое регулирование неналоговых доходов бюджетов [Текст] : учебное пособие / Н. М. Артемов, Г. Г. Ячменев. – М. : Элит, 2008. – 376 с.
2. Бюджетный кодекс РФ [Текст] : от 31.07.98 № 145-ФЗ ; в ред. от 30.04.2010) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.
3. Федеральный закон “Об исполнении федерального бюджета за 2004 год” [Текст] : от 15.04.2006 № 52-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 17 (1 ч.). – Ст. 1781.
4. Федеральный закон “Об исполнении федерального бюджета за 2005 год” [Текст] : от 09.04.2007 № 41-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 16. – Ст. 1821.
5. Федеральный закон “Об исполнении федерального бюджета за 2006 год” [Текст] : от 03.04.2008 г. № 36-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 14. – Ст. 1355.
6. Федеральный закон “Об исполнении федерального бюджета за 2007 год” [Текст] : от 03.12.2008 № 228-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 49. – Ст. 5726 – (опубликован без приложений), прил. к № 49 (прил. 1–4, 7, 8).
7. Федеральный закон “Об исполнении федерального бюджета за 2008 год” [Текст] : от 28.12.2009 № 382-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 1. – Ст. 3 (Закон) ; № 1 (прил.) (приложения 1 – 3, 6 – 8).
8. Закон Вологодской области “Об областном бюджете на 2009 год” [Текст] : от 13.12.2008 № 1931-ОЗ ; в ред. от 29.09.2009 // Красный Север. – № 150. – 20.12.2008 (Закон, приложения 1–13) ; Красный Север. – № 151. – 23.12.2008 (приложения 14–30).
9. Федеральный закон “Об охране окружающей среды” [Текст] : от 10.01.2002 № 7-ФЗ ; в ред. от 14.03.2009 // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 2. – Ст. 133.
10. Стрельников, В. В. Налоговое право и “право неналоговых доходов” [Текст] / В. В. Стрельников // Бюджетное право Российской Федерации. Ежегодник. 2006 / под. общ. ред. С. В. Запольского и Д. М. Щекина ; Международная ассоциация финансового права. – М. : Статут, 2007. – 186 с.
11. Ялбулганов, А. А. Неналоговые доходы в Российской Федерации: вопросы правового регулирования [Текст] / А. А. Ялбулганов // Финансовое право. – 2007. – № 5. – С. 29–31.

НАПРЯМКИ РЕФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОГО ОБЛІКУ І БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Загальнодержавною програмою адаптації законодавства України до законодавства ЄС пріоритетною сферою визначено гармонізацію нормативної бази бухгалтерського обліку з Постановою Європейського парламенту та Ради Європейського Союзу про застосування міжнародних стандартів фінансової звітності [1]. Етапами правової адаптації є приведення чинного законодавства України та створення механізму приведення проектів актів законодавства у відповідність із міжнародними стандартами.

Відсутність єдиної методики відображення в бухгалтерському обліку операцій, які здійснюються у державному секторі, не дозволяє отримувати повну, достовірну та прозору інформацію про фінансовий стан держави, а отже, обумовлює і необхідність приведення основ бухгалтерського обліку державного сектору у відповідність з умовами господарювання суб'єктів в ринковому середовищі.

Так КМУ затвердив Стратегію модернізації системи бухгалтерського обліку в державному секторі на 2007-2015 роки, яка передбачає передусім адаптацію законодавства з питань бухгалтерського обліку та звітності діяльності органів державного сектора до Міжнародних стандартів бухгалтерського для державного сектору. Одним з її ключових напрямків є удосконалення системи бухгалтерського обліку через розроблення національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку в державному секторі [2]. Застосування вимог МСБОДС поліпшить підзвітність і прозорість фінансової звітності.

Багато країн світу приймають Міжнародні стандарти бухгалтерського обліку як закон для оновлення своєї системи обліку та наближення її до найкращої світової практики.

Важливим аспектом нормативного забезпечення буде збереження стабільності розвитку системи бухгалтерського обліку, створення належних умов для послідовного та раціонального здійснення нею притаманних бухгалтерському обліку функцій у конкретному економічно-правовому середовищі, для чого проводитимуться консультації експертів міжнародних організацій та використовуватимуться їх висновки.

Для приведення діючого законодавства України у відповідність до міжнародного законодавства головними завданнями є:

- розвиток законодавства України у напрямі його наближення до міжнародного законодавства та забезпечення високого рівня підготовки в Україні проектів актів законодавства;
- внесення до актів законодавства України, що регламентують питання нормотворчої діяльності, відповідних положень, які забезпечать запровадження обов'язкового для всіх суб'єктів законодавчої ініціативи порядку розроблення проектів нормативно-правових актів України з урахуванням основних положень міжнародного законодавства;
- проведення комплексних наукових досліджень з питань адаптації законодавства, результатом яких повинні стати, зокрема, проведення порівняльно-правового дослідження відповідності законодавства України міжнародному законодавству.

Реформа бухгалтерського обліку неможлива без серйозних коректив у законодавстві, насамперед у податковому й цивільному, тобто реформування системи бухгалтерського обліку повинне здійснюватися в комплексі з відповідними змінами в суміжних галузях законодавства.

Слід також відзначити, що і законопроектом Про внесення змін до Бюджетного кодексу України передбачається запровадження нових та уточнення діючих понять і термінів з метою забезпечення універсальності понятійної бази бюджетного законодавства та уникнення подвійного трактування окремих норм [3]. Ним також посилено положення, що визначають основу бюджетного процесу країни. Зазначені заходи створять стимули і передумови для підвищення якості управління бюджетними коштами, демократизації та децентралізації бюджетного процесу, проведення реформ в інших сферах суспільства.

Отже, не викликає сумніву необхідність продовження бюджетної реформи і унормування на постійній основі в Бюджетному кодексі ряду положень бюджетного законодавства, у тому числі і стосовно бюджетного обліку. Це дозволить підвищити прозорість державних і місцевих фінансів, якість та достовірність бюджетного обліку, забезпечити максимально повне відображення фінансових операцій, створити умови для аналізу рівня і динаміки бюджетної заборгованості, оцінки ефективності бюджетних послуг, які надаються.

Література

1. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [Електронний ресурс] : Закон України

від 18.03.2004 № 1629-IV. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1629-15>.

2. Про затвердження Стратегії модернізації системи бухгалтерського обліку в державному секторі на 2007-2015 роки [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 16.01.2007 № 34. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua>.

3. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких законодавчих актів України [Електронний ресурс] : проект Закону України / Міністерство фінансів України. – Режим доступу : http://www.minfin.gov.ua/control/publish/article/main?art_id=74325&cat_id=74.

О.А. Музика-Стефанчук – канд. юрид. наук, доц. кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права; **С.В. Нечипорук** – заступник начальника Головного управління юстиції в Київській області

ПРАКТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ФІНАНСОВОЇ САМОСТІЙНОСТІ СУДОВОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Реформаційні процеси, що мають місце в Україні, не лишають осторонь питання судової влади, судів і суддів. Особливої актуальності набуває питання фінансової самостійності суду. Однією із гарантій самостійності судової влади є передбачене у ст. 130 Конституції України положення про те, що держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів. Отже, суд є самостійним щодо ресурсного забезпечення: власне організаційного, кадрового, матеріально-технічного, фінансового тощо. Так, на думку Д.П. Фіолевського [1, с. 30-31], відсутність належного фінансування судів призводить до грубого порушення плану реформування судової системи, розбудови системи спеціалізованих судів, можливості побудови приміщень для судів та формування необхідного штату, спричиняє масове порушення прав громадян на доступний та справедливий суд у розумні строки та створює нові труднощі на шляху до Європи. У Державному бюджеті України окремо визначаються видатки на утримання судів.

З 1 січня 2003 р. відповідно до п. 20 ст. 3 “Прикінцевих та перехідних положень” Закону “Про судоустрій України” розпочала свою роботу Державна судова адміністрація України (далі – ДСА) та її територіальні управління, які мають на меті забезпечення прозорості механізму формування бюджетів судів та належного фінансування апеляційних судів та місцевих судів України. ДСА здійснює широкий перелік функцій, зокрема, щодо матеріально-технічного забезпечення місцевих судів на підставі замовлень відповідного суду, у межах кошторису на його утримання. Щодо забезпечення військових судів ДСА взаємодіє з відповідними установами Міністерства оборони України. Цікаво, що Конституційний Суд України, Верховний Суд України та вищі спеціалізовані суди вирішують дані питання на власний розсуд самостійно.

Виконуючи Розпорядження Президента України від 11 грудня 2002 р. “Про заходи щодо забезпечення належних умов діяльності суддів” ДСА розробила Державну програму організаційного забезпечення діяльності судів на 2003-2005 рр. (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 16 червня 2003 р. № 907), яка мала б забезпечити прозорість механізму формування бюджетів (кошторисів) судів за активною участю їх голів та органів суддівського самоврядування. На жаль, колегія Рахункової палати за результатами перевірки використання коштів Державного бюджету України, виділених на виконання цієї програми, дійшла висновку, що ДСА не вдалося організувати забезпечення діяльності судів і що Державну програму організаційного забезпечення діяльності судів на 2003-2005 роки не виконано [2].

Упродовж багатьох років триває систематичне недофінансування судів. Так, бюджетне фінансування судової гілки влади 2005 р. становило 60 % від потреб. Упродовж 2003-2005 рр. фінансування судів за всіма бюджетними програмами зросло вчетверо: якщо 2003 р. фінансування забезпечувалося на рівні 344,8 млн. грн., то в 2005 р. зросло до 1 368,1 млн. грн. При цьому, порівняно з 2004 р., загальна сума бюджетних асигнувань збільшилася з 585,8 млн. грн. до 927,6 млн. грн. Починаючи з 2003 р. збільшилися витрати держбюджету на оплату праці співробітників судової системи. У 2003 р. фонд оплати праці, порівняно з 2002 р., зріс на 41 %, 2004 р. – на 27 %, 2005 – на 36 %, а 2006 р. – майже на 50 %. Упродовж цих років відбувалося зменшення різниці між середніми розмірами заробітної плати суддів, зокрема загальних апеляційних і господарських судів. Недофінансування видатків на утримання судових органів у 2006 р. на суму близько 108 млн. грн. у січні-лютому 2007 р. призвело фактично до призупинення роботи деяких судів України та до кредиторської заборгованості в обсязі понад 30 млн. грн. на початок року. Бюджетний запит ДСА на 2007 р. був задоволений лише на 50,2 % від потреб судової системи. На реалізацію Державної програми забезпечення судів належними приміщеннями на 2006-2010 рр. [3] було передбачено на 2007 р. лише 30 млн. грн. – всього 6 % від необхідного обсягу. На придбання житла суддям було виділено 11 млн. грн., хоча 860 суддів України не забезпечені належним житлом, а 478 із них не мають його зовсім. Видатки на утримання судів у Законі України “Про Державний бюджет України на 2008 рік” були задоволені на 47 % від бюджетного запиту ДСА [4].

Отже, видатки загального фонду Державного бюджету України на суди загальної юрисдикції у 2006 р. становили лише 48,9 % від потреби, у 2007 р. – 51,2 %. Бюджет на забезпечення правосуддя у 2008 р. становив 3 млрд. грн., що на 862,2 млн. грн. більше, ніж у 2007 р. Проте ця сума становила лише приблизно 50 % від загальної потреби. Видатки на утримання судів у Закону України “Про Державний бюджет України на 2009 рік” були задоволені лише на 37 % від бюджетного запиту ДСА [5]. Очевидним є той факт, що в Україні складається нездорова тенденція постійного недофінансування судового корпусу, тому небезпека позбавлення незалежності й самостійності судової влади в Україні набуває катастрофічних масштабів.

Література

1. Фіолевський, Д. П. Судова влада і правоохоронна система в Україні [Текст] : навч. посіб. / Д. П. Фіолевський. – К. : Кондор, 2006. – 316 с.
2. Судова адміністрація собою задоволена. А Рахункова палата – ні // Офіційний сайт Української Всеукраїнської асоціації громадських правозахисних організацій “Гельсінська спілка з прав людини” [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1144255911>.
3. Державна програма забезпечення судів належними приміщеннями на 2006–2010 рр., затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 04.07.2006 № 918 // Урядовий кур’єр. – № 131 (18.07.2006).
4. Рішення 8 (позачергового) з’їзду суддів України “Про стан фінансового та матеріально-технічного забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції” від 07.12.2007 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1077.1641.0>.
5. Рішення 9 (чергового) з’їзду суддів України “Про стан організації та діяльності судової влади і виконання рішень 7 і 8 позачергового зїздів суддів України” від 14.11.2008 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.uazakon.com/documents/date_3s/pg_gmwzop.htm.

С.Е. Острович – здобувач Київського міжнародного університету

ПРО АКТУАЛЬНІСТЬ ДОСЛІДЖЕННЯ ФІНАНСОВО-МАТЕРІАЛЬНИХ ПРОБЛЕМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

За сучасних умов розвитку будь-яка правова, соціальна, демократична держава всіляко намагається забезпечити належний рівень функціонування та розвитку місцевого самоврядування. У цьому контексті важливим є питання стану фінансової та матеріальної основи місцевого самоврядування, що, у свою чергу, зачіпає інтереси населення відповідної країни і території. Дослідження питань

Дослідження питань формування та використання матеріальної й фінансової основи місцевого самоврядування, забезпечення цих процесів належним правовим регулюванням завжди є актуальним для нашої держави, особливо зважаючи на процес децентралізації влади.

На сьогодні в Україні відсутні комплексні наукові дослідження матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування. Примітно, що часткове висвітлення цього питання є у вітчизняних роботах, які присвячені фінансовому, конституційному та муніципальному праву; спеціальні фінансово-правові дослідження з цього питання залишаються вкрай обмеженими. Вказані обставини та недостатній стан наукової розробки обумовлює актуальність та своєчасність дисертації.

Протягом декількох останніх років в Україні питання необхідності створення умов для розвитку та зміцнення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування, а також підвищення рівня їх фінансової самостійності відображаються у різного роду програмах, концепціях, стратегіях тощо. Варто згадати, наприклад, такі: Концепція реформування місцевих бюджетів (схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. № 308), Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001), Стратегія реформування податкової системи (схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2009 р. № 1612-р), Стратегія модернізації системи управління державними фінансами (схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р. № 888-р.), Концепція Загальнодержавної цільової програми передачі гуртожитків у власність територіальних громад на 2010-2014 роки (схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 січня 2010 р. № 83-р).

Нині основними проблемами, що заважають повноцінному функціонуванню інституту місцевого самоврядування, є: 1) фінансово-економічна несамоцінність територіальних громад; 2) надмірна концентрація владних повноважень у центральних та місцевих органах виконавчої влади, обмеженість повноважень і ресурсів органів місцевого самоврядування у частині забезпечення діяльності територіальних громад; 3) недостатня правова урегульованість механізму економіко-фінансового забезпечення діяльності територіальних громад; 4) низький рівень взаємодії органів місцевого самоврядування та контролю за їх діяльністю з боку територіальних громад. На цьому наголошується також у Державній стратегії регіонального розвитку на пері-

стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р., затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001.

Для розв'язання зазначених проблем пропонується внести зміни до законодавства, що регулює процеси місцевого самоврядування у частині чіткого розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (він повинен здійснюватися виходячи з принципу субсидіарності) і їх фінансово-економічного забезпечення. На жаль, у Стратегії не формулюються конкретні зміни – лише загальними фразами викладаються пропозиції. Така проблема є характерною для бюджетно-фінансового законодавства України. Замість того, аби писати такі узагальнення, у подібного роду стратегічних документах слід вказувати конкретні напрямки дій та можливі (бажані) шляхи для їх реалізації.

По-третє, вже давно назріла проблема правового урегулювання питання управління коштами комунальних підприємств. Останні взагалі є великою “білою плямою” у цивільному та господарському законодавстві, як і сама комунальна власність. Хоча загальне питання об'єктів права комунальної власності і знаходять своє певне вирішення у працях вчених-цивілістів (наприклад, у роботах О. Дзери, Я. Шевченко, Л. Музики, О. Первомайського), а ось щодо окремих об'єктів (а доходи місцевих бюджетів та деякі інші місцеві фінанси, власне, і є такими об'єктами), які потребують комплексного розгляду при поєднанні їх публічно- і приватно-правової природи, то тут залишається більше запитань, ніж відповідей.

*А.Г. Пауль – канд. юрид. наук, доц. кафедри фінансового права
Воронежского государственного университета, Российская Федерация*

РЕФОРМИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИИ И МЕЖДУНАРОДНЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КРИЗИС

Международный финансовый кризис отразился на большинстве сфер жизнедеятельности России. Значительное влияние он оказал на финансово-правовое регулирование и в первую очередь на бюджетное право.

Изменения коснулись практически всех групп отношений, регулируемых бюджетным правом. Корректировке подверглись нормы о доходах, расходах, сбалансированности бюджета и т.д. Однако кризисные явления по-разному затронули различные направления бюджетных реформ.

1. Достаточно ярко кризис отразился на **доходной части** федерального бюджета. В течение 2009 г. доходы федерального бюджета сократились более чем на треть. При этом размер нефтегазовых доходов (зависящих от внешнеэкономической конъюнктуры) снизился более чем вдвое.

При таких обстоятельствах, как отмечено в Бюджетном послании Президента РФ, “требуется принять меры по мобилизации дополнительных бюджетных доходов и одновременному сокращению издержек, связанных с выполнением налоговых обязательств, в том числе за счет внедрения современных технологий налогового администрирования”[1].

В связи со снижением доходов федеральный бюджет превратился из профицитного в дефицитный.

Это потребовало от государства предпринять меры по корректировке норм об источниках для покрытия дефицита. Было приостановлено действие норм БК РФ, предусматривающих ограничения по размеру дефицита, а также положений, которыми устанавливался предельный размер общего объема источников финансирования дефицита федерального бюджета.

В качестве источников покрытия дефицита федерального бюджета в первую очередь стали использоваться резервы, ранее накопленные за счет нефтегазовых доходов: Резервный фонд и Фонд национального благосостояния.

До кризиса указанные фонды имели ограниченную сферу использования. Практически государство лишь накапливало в них средства, размещая их в иностранную валюту и ценные бумаги.

В связи со значительным снижением поступлений в доходную часть федерального бюджета было приостановлено действие отдельных положений БК РФ, устанавливающих цели использования средств Резервного фонда. Правительству РФ в 2009-2012 годах предоставлено право без внесения изменений в федеральный бюджет принимать решения об использовании средств Резервного фонда на осуществление выплат, сокращающих долговые обязательства, сокращение заимствований и обеспечение сбалансированности федерального бюджета.

2. Неоднозначно повлиял кризис на **расходы** федерального бюджета.

Программа антикризисных мер Правительства РФ [3] предусматривала ряд мер, направленных на усиление социальной защиты населения, на сохранение и развитие промышленного и

технологического потенциала, на повышение устойчивости национальной банковской системы и т.д.

В результате расходы федерального бюджета в 2009 г. выросли более чем на 7 %.

До финансового кризиса Россия начала переход на программно-целевые методы бюджетного планирования. Данная реформа оказалась в меньшей степени затронута последствиями кризиса. В настоящее время продолжается совершенствование и расширение использования указанных подходов. Так, в Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах РФ и муниципальных образованиях до 2013 года [2] планируется распространение принципов бюджетирования, ориентированного на результат, на региональный и местный уровни.

3. Существенно отразился финансовый кризис на правовом регулировании **бюджетного процесса**.

До кризиса Россия перешла на трехлетнее бюджетное планирование. Бюджет составлялся на очередной финансовый год и двухлетний плановый период.

В 2009 г. были приняты несколько законов, скорректировавших порядок утверждения бюджета в условиях кризиса.

Бюджет продолжает утверждаться на очередной финансовый год и плановый период. Однако приостановлено действие норм, требующих детализации такого утверждения (утверждения по подразделам, целевым статьям и т.д.).

Законодателю была предоставлена возможность отмены показателей, утвержденных на плановый период в случае снижения прогнозируемого объема доходов более чем на 15 %. И в 2009 г. указанная норма была применена. Были отменены показатели федерального бюджета на 2010, 2011 годы.

Сейчас предпринимаются попытки восстановления трехлетнего бюджетного планирования, а также более полного распространения этого подхода в отношении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов.

Таким образом, бюджетное законодательство России в условиях кризиса подверглось определенным корректировкам.

В целом снизилась стабильность правового регулирования бюджетных отношений. Действие части норм, закрепленных в актах постоянного действия (напр., в БК РФ), приостановлено. В отдельных случаях решение тех или иных вопросов передано с законодательного уровня на подзаконный.

В качестве еще одного последствия кризиса можно назвать сокращение горизонта бюджетного планирования. Это связано с быстро меняющейся ситуацией, с необходимостью принятия быстрых решений.

При этом видно, что кризис меньше отразился на реформах, связанных с переходом на программно-целевые методы планирования.

Литература

1. О бюджетной политике в 2010–2012 годах: Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25.05.2009 [Текст] // Парламентская газета.– 29 мая (№ 28).
2. О Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года [Текст] : Распоряжение Правительства РФ от 08.08.2009 № 1123-р // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 33. – Ст. 4129.
3. Программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 г. [Текст] // Российская газета. – 2009. – № 48.

*Є.А. Самойленко – асистент кафедри державно-правових дисциплін
ДВНЗ “Українська академія банківської справи НБУ”*

БЮДЖЕТНЕ ПРАВО ЯК ПІДГАЛУЗЬ ФІНАНСОВОГО ПРАВА УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЕ ОБҐРУНТУВАННЯ

Будь-яка наука, особливо фундаментальна, відзначається тим, що її зміст утворює система пов'язаних між собою базових понять – категорій. Категорії теорії права виконують в юридичній науці методологічну функцію [1, с. 10-11]. Вони виступають не тільки результатом пізнання правової дійсності, а й виступають в якості інструментів, необхідних для розвитку галузевих юридичних наук [2, с. 22]. В теорії права сформований власний понятійний апарат, єдиний з понятійним апаратом інших юридичних наук, що характеризує її теоретико-прикладну спрямованість [3, с. 10].

Однак, відсутність в теорії права чітких критеріїв поділу системи права на структурні елементи спричиняє ситуацію, коли одну й ту ж сукупність правових норм одні вчені називають підгалуззю, інші – інститутом, або навіть галуззю права. У доктрині фінансового права дана проблема отримала своє відображення у вигляді розбіжностей поглядів на правову природу і місце бюджетного права в системі даної правової галузі.

При аналізі елементів системи фінансового права ряд науковців розглядають бюджетне право як його підгалузть [4; 5; 6; 7; 8; 9]. При

цьому дана точка зору наводиться без належного обґрунтування. Поширеною серед вчених є позиція, згідно якої бюджетне право є інститутом фінансового права [10; 11; 12]. Деякі дослідники взагалі залишають поза увагою розв'язання цієї проблеми [13; 14; 15]. Тому визначення місця бюджетного права в системі фінансового права залишається актуальним, оскільки сприятиме розвитку як науки фінансового права, так і практики бюджетно-правового регулювання.

Системність суспільних відносин надає праву системних властивостей та зумовлює його структуру, яка є цілісним об'єднанням пов'язаних між собою правових норм [16, с. 387]. Тому традиційно критерієм поділу системи права на галузі та інститути (а отже, й підгалузі) є предмет, а також метод правового регулювання. Під правовим інститутом розуміють систему відносно відокремлених від інших і пов'язаних між собою правових норм, які регулюють певну групу однорідних суспільних відносин. Підгалузь права – це система однорідних предметно пов'язаних інститутів певної галузі права [17, с. 248-249]. Зовнішнім вираженням підгалузі є наявність в ній такої групи норм, яка містить загальні принципові положення, притаманні декільком (але не всім) правовим інститутам даної галузі [18, с. 232].

Отже, до загальнотеоретичних ознак підгалузі права, що відрізняють її від правового інституту, можна віднести:

- 1) наявність двох або більше правових інститутів;
- 2) єдина галузева приналежність правових інститутів, що входять до складу підгалузі права;
- 3) особлива предметна єдність правових норм підгалузі, що базується на нерозривному взаємозв'язку і взаємодії між нормами тих інститутів, які формують підгалузь (а не лише між нормами в межах одного інституту).

Бюджетне право України зазвичай визначають як сукупність правових норм, що регулюють бюджетний устрій, структуру і порядок розподілу доходів і видатків бюджетної системи, повноваження держави і органів місцевого самоврядування в галузі бюджетів і бюджетний процес [4, с. 129]. Аналогічні за структурою визначення бюджетного права зустрічаються в російській доктрині фінансового права [5, с. 137; 9, с. 146].

Виходячи із зазначеного вище, за змістом відносини, що складають предмет бюджетного права та регулюються його нормами, об'єднують у три групи:

1. Відносини, що виникають із бюджетного устрою. Основними у цій групі є відносини, які виникають між суб'єктами з приводу

формування бюджетної системи України, визначення її принципів, встановлення класифікації доходів і видатків бюджетів.

2. Відносини, що виникають у зв'язку із встановленням структури доходів і видатків бюджетної системи та подальшим їх розподілом між бюджетами різних рівнів. Основними з них є відносини з приводу законодавчого встановлення загальної системи доходів і видатків, що закріплюються за бюджетами різних рівнів, а також законодавчого встановлення та встановлення у правових актах представницьких органів місцевого самоврядування системи доходів та видатків на відповідний період для бюджетів кожного рівня.

3. Відносини з приводу бюджетного процесу. Основними в цій групі є відносини між різними суб'єктами бюджетного права з приводу складання проектів бюджетів та проектів бюджетно-правових актів, розгляд та затвердження проектів бюджетно-правових актів, виконання бюджетів, підготовка та затвердження звітів про виконання бюджетів.

Складовою частиною усіх вказаних відносин є бюджетно-контрольні відносини, які існують на різних стадіях бюджетного процесу.

Як зазначає В.Д. Чернадчук, у преамбулі та ст. 1 Бюджетного кодексу України не тільки переховані відносини, що складають предмет бюджетного права, а й ті, що визначають сферу дії бюджетного законодавства, і тим самим вказують на критерії розмежування бюджетного і суміжних підгалузей та галузей права. Для визначення предмета бюджетного права ст. 1 БК застосовує два критерії: метод та об'єкт правового регулювання із вказівкою на основні групи відносин, що підлягають регламентації. Встановлений ст. 1 БК перелік майнових та процесуальних відносин, що утворюють предмет бюджетного права, є вичерпним і не підлягає розширювальному тлумаченню [19, с. 26-27].

Крім того, як зазначає Л.А. Давидова, бюджетні відносини взаємопов'язані. Наприклад, не можуть бути реалізовані відносини щодо встановлення структури доходів та видатків бюджетної системи без відносин щодо встановлення самої бюджетної системи. У свою чергу і ті й інші відносини не можуть бути реалізовані без визначення бюджетної компетенції державних органів з приводу встановлення бюджетної системи і структури доходів та видатків відповідного рівня [20, с. 114].

Таким чином, бюджетне право складається із взаємопов'язаних матеріальних та процесуальних правових інститутів, які за галузевою належністю відносяться до інститутів фінансового права: інституту

бюджетного устрою, інституту доходів і видатків бюджетної системи, інституту бюджетного процесу, інституту бюджетного контролю.

Обґрунтовано можна стверджувати, що бюджетне право сформувалося як підгалузь фінансового права України. Бюджетно-правові норми регулюють відносини, складаються в особливій сфері суспільного життя – бюджетній діяльності держави та органів місцевого самоврядування, що спрямована на акумулювання грошових коштів з метою їх подальшого використання на державні та суспільні потреби.

Література

1. Самощенко, И. С. О методах познания государственно-правовых явлений [Текст] / И. С. Самощенко, В. М. Сырых // Советское государство и право. – 1975. – № 9. – С. 10–16.
2. Алексеев, С. С. Общая теория права [Текст] : учебник / С. С. Алексеев. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Проспект, 2009. – 576 с.
3. Явич, Л. С. Общая теория права [Текст] / Л. С. Явич. – Л. : Издательство Ленинградского университета, 1976. – 278 с.
4. Фінансове право України [Текст] : навч. посібник / за заг. ред. Л. К. Воронової. – К. : Правова єдність, 2009. – 395 с.
5. Финансовое право [Текст] : учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Юристъ, 2002. – 495 с.
6. Дмитренко, Е. С. Фінансове право України. Особлива частина [Текст] : навч. посіб. / Е. С. Дмитренко. – К. : Алерта ; КНТ, 2007. – 613 с.
7. Воронова, Л. К. Фінансове право України [Текст] : підручник / Л. К. Воронова. – К. : Прецедент ; Моя книга, 2007. – 448 с.
8. Алисов, А. Е. Финансовое право [Текст] : учебное пособие / А. Е. Алисов. – Х. : Эспада, 1999. – 240 с.
9. Финансовое право [Текст] : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Юристъ, 2002. – 600 с.
10. Финансовое право [Текст] : учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. – М. : Юристъ, 1996. – 400 с.
11. Финансовое право [Текст] : учебное пособие для вузов / под ред. М. М. Рассолова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА ; Закон и право, 2001. – 444 с.
12. Костенко, Ю. О. Фінансове право України [Текст] : навч. посіб. / Ю. О. Костенко. – К. : ЦУЛ, 2009. – 240 с.
13. Фінансове право України [Текст] : підручник / [Г. В. Бех, О. О. Дмитрик, І. Є. Криницький] ; за ред. М. П. Кучерявенька. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 320 с.
14. Зюнькін, А. Г. Фінансове право [Текст] : навч. посіб. для студентів вищих навчальних закладів / А. Г. Зюнькін. – [4-е вид., допов.]. – К. : МАУП, 2007. – 568 с.
15. Финансовое право [Текст] / под. ред. М. В. Карасевой. – М. : Издательство НОРМА, 2001. – 288 с.

16. Теорія держави і права. Академічний курс [Текст] : підручник / [О. В. Зайчук, А. П. Засць, В. С. Журавський та ін.] ; за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
17. Скакун, О. Ф. Теорія держави і права [Текст] : підручник / О. Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2008. – 656 с.
18. Общая теория государства и права [Текст] : Академический курс. – в 3 т. / под ред. проф. М.Н. Марченко. – М. : Зерцало, 2000. – Т. 2. Теория права. – 656 с.
19. Чернадчук, В. Теоретичні проблеми визначення предмета бюджетного права [Текст] / В. Чернадчук // Право України. – 2005. – № 8. – С. 25–27.
20. Финансовое право [Текст] / отв. ред. Н. И. Химичева. – М. : БЕК, 1996. – 525 с.

О.В. Стогова – канд. політ. наук, доц. кафедри державно-правових дисциплін ДВНЗ “Українська академія банківської справи НБУ”

РОЛЬ ФІНАНСОВИХ ТРАНСФЕРТІВ У ПОДОЛАННІ ПРОБЛЕМИ ДИСБАЛАНСІВ БЮДЖЕТІВ У СУЧАСНИХ ФЕДЕРАЦІЯХ

Сучасна демократична держава не може існувати без ефективної системи місцевого самоврядування. Гарантією автономності місцевого самоврядування є його фінансова самодостатність. Але в Україні існують диспропорції бюджетів, які зумовлені надмірним рівнем централізації і відсутністю реальної відповідальності місцевих органів. Науковці пропонують різні варіанти вирішення проблеми: раціоналізацію адміністративно-територіального устрою України, встановлення чіткого функціонального розподілу між рівнями державної влади, розширення повноважень органів місцевого самоврядування з переданням їм відповідних ресурсів [1, с. 8]. Виходячи з варіативності існуючих підходів щодо забезпечення реальної фінансової автономності місцевого самоврядування особливий інтерес представляє дослідження методів подолання дисбалансів бюджетів, що використовуються у федеративних державах [2], адже саме у таких державах чітко визначений регіональний рівень. Саме регіональний рівень (фінансування обласних, районних бюджетів) в Україні потребує ретельних досліджень.

Практично всі федерації стикаються з необхідністю коригування двох видів фінансових дисбалансів: перший – вертикальний, що виникає, коли закріплені конституцією за центром або суб'єктом федерації джерела надходжень не відповідають їхнім обов'язкам щодо витратної частини. Вертикальний дисбаланс утворюється за наступних причин: головні податкові джерела надходжень закріплюються за федеральним урядом, а фінансово витратні обов'язки (охорона здоров'я,

обов'язки (охорона здоров'я, соціальне забезпечення) покладаються на регіональні бюджети. Так, надходження до федерального бюджету до здійснення міжурядових трансфертів порівняно з консолідованими (федеральний рівень – суб'єкт федерації – місцевий рівень) бюджетними надходженнями склали в Австрії – 73 %, в Австралії – 69 %, у США – 66 %, в Індії – 65 %, у Німеччині – 65 %, у Канаді – 48 %, у Швейцарії – 45 %. А витрати федерального уряду без урахування міжурядових трансфертів порівняно з консолідованими бюджетними витратами: в Австрії – 69 %, в Австралії – 53 %, у США – 61 %, в Індії – 55 %, у Німеччині – 41 %, у Канаді – 41 %, у Швейцарії – 37 %. За наданою статистикою помітний дисбаланс – надходження до федеральних бюджетів помітно перевищують витрати [3, с. 79]. За таких обставин виникає потреба у коригуванні дисбалансів.

Коригування потребує і горизонтальний дисбаланс. Цей вид дисбалансу виникає, якщо джерела надходжень різних суб'єктів – складових федерацій відрізняються настільки кардинально, що деякі з них виявляються неспроможними забезпечити своїх громадян суспільними послугами на визначеному рівні. Окрім горизонтальних дисбалансів надходжень, існують і дисбаланси витрат. Ці дисбаланси найчастіше викликані особливостями соціодемографічних характеристик населення: густотою, ступенем урбанізації, соціальним складом та віковою структурою.

З метою коригування згаданих дисбалансів передбачено систему трансфертів від одного рівня державної влади до іншого. Федеральний уряд контролює більшість основних податкових джерел, тому процес коригування відбувається у формі трансферту коштів від центральних органів до регіональних. Метою такого перерозподілу коштів є усунення як вертикальних, так і горизонтальних дисбалансів і допомога суб'єктам, що не можуть самостійно надавати відповідний рівень суспільних послуг. Співвідношення між загальним обсягом надходжень до бюджетів суб'єктів і величиною трансфертів розкриває залежність останніх від цих трансфертів. Так, частка федеральних трансфертів у загальному обсязі надходжень до бюджетів суб'єктів виглядає наступним чином: в Австрії – 44 %, в Австралії – 41 %, у США – 30 %, в Індії – 39 %, у Німеччині – 18 %, у Канаді – 20 %, у Швейцарії – 19 % [3, с. 81].

На рівень незалежності уряду суб'єкту впливає не лише частка федеральних трансфертів у загальному обсязі надходжень інших бюджетів, а й форма в якій вони надаються. Федеральні трансферти у формі субсидій можуть передбачати певні умови щодо їх використан-

використання, що може підірвати автономію регіональної влади. Щоб уникнути цього, трансферти можуть здійснюватися у вигляді безумовних субсидій (або як пайова частка з надходжень від деяких федеральних податків, або як безумовні гранти). Масштаби використання федеральними урядами умовних та безумовних трансфертів у різних країнах суттєво різняться. Так, частка умовних трансфертів у загальному обсязі федеральних трансфертів складає: в Австралії – 53 %, у США – 100 %, в Індії – 38 %, у Німеччині – 65 %, у Канаді – 44 %, у Швейцарії – 71 % [3, с. 83].

Частка федеральних умовних трансфертів у загальному обсязі надходжень до бюджету суб'єкта є одним з основних критеріїв, за яким можна оцінити ступінь автономності відповідного уряду. Обидві форми фінансових трансфертів мають свої переваги й недоліки. На користь субсидій – грантів – відносять дотримання принципу фінансової відповідальності й підзвітності. Але умовні субсидії певною мірою підривають автономію регіональних органів державного управління.

Література

1. Регульська, Й. Реформа місцевого самоврядування в Центральній та Східній Європі: успіхи та невдачі [Текст] / Й. Регульська, Є. Регульські // Аспекти самоврядування. часопис українсько-американської програми “Партнерство громад”. – 1999. – Число 3(5). – С. 2-13.
2. Зіллер, Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз [Текст] / Ж. Зіллер. – К. : Основи, 1996. – 420 с.
3. Уоттс Рональд, Л. Федеративні системи [Текст] / Уоттс Рональд Л. ; перекл. з англ. Р. Ткачук ; гол. ред. Дж. Перлін ; наук. ред. О. Старух. – Харків : Центр Освітніх Ініціатив, 2002. – 192 с.

*Б.М. Табачун – здобувач кафедри бухгалтерського обліку і аудиту
ДВНЗ “Українська академія банківської справи НБУ”*

НАПРЯМКИ РЕФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ Й БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Функціонування бюджетної системи та здійснення бюджетної політики в Україні відбувається на основі законодавчих та нормативно-правових актів, визначених ст. 4 Бюджетного кодексу України. До них належить: Конституція України, Бюджетний кодекс України, Закон про Державний бюджет України, інші закони, що регулюють бюджетні правовідносини, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади, рішення органів АРК, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування.

Незважаючи на достатню кількість нормативних документів у зазначеній сфері, на сьогоднішній день ми спостерігаємо значні розбіжності між деякими з них, що значно ускладнює проведення та реалізацію ефективної бюджетної політики в нашій країні.

Враховуючи слабку дієвість законодавчої бази щодо регулювання бюджетних відносин, виникає необхідність цільового реформування бюджетної системи України. Метою даної реформи має стати формування оптимальної системи міжбюджетних відносин, приведення у відповідність делегованих місцевим органам повноважень і виділенні для їх виконання фінансових ресурсів, введення в дію оптимального механізму розподілу бюджетних трансферів між регіонами, надання бюджетному процесу більшої відкритості та публічності, забезпечення умов для економії місцевих бюджетних видатків і створення стимулів для перевиконання місцевих бюджетів та розвитку територій.

Так, першим кроком до втілення зазначеної реформи в дію було прийняття в 2001 р. Бюджетного кодексу України, який процедурно врегульовує провадження бюджетного процесу та встановлює загальні для всіх правила гри. Уперше було гармонізовано та взаємопов'язано державний бюджет і програму соціально-економічного розвитку країни. Було запропоновано бюджет розвитку, в якому передбачаються кошти на капітальні вкладення та інші державні інноваційні програми. Розпочато роботу із запровадження програмно-цільового методу фінансування видатків державного бюджету. Відбулося збільшення фінансової незалежності місцевих бюджетів.

Однак, незважаючи на ці досягнення, бюджетна реформа стикається з багатьма проблемами. Головною з них є те, що вона так і не стала складовою реформи суспільних відносин узагалі. За відсутності реальних реформ в інших сферах суспільного життя бюджетна реформа діє фрагментарно. Фактично реформа міжбюджетних стосунків зупинилася на рівні села, селища, міста, району. Затягується введення в дію програмно-цільового методу фінансування на рівні місцевих бюджетів. Існує проблема перепідготовки кадрів, які мають навчитися правильно застосовувати нові бюджетні процедури Бюджетного кодексу. Крім того, потрібен безсторонній аналіз нормативного фінансування, аналіз процедур перерахунку трансфертів, аналіз досвіду формування бюджетів розвитку, зокрема тієї складової бюджету, яка називається власними доходами. Слід визначити, наскільки ці власні доходи покривають ті видатки, які передбачається покрити і які означені в Бюджетному кодексі як власні видатки.

Таким чином, для забезпечення високої нормативної ефективності правові акти слід приймати з урахуванням дієвого механізму їх подальшої реалізації. Фактично це одна з найгостріших на сьогодні проблем для України. Така незавершеність, недосконалість законодавчого поля має свої причини. Це пов'язано з тим, хто розробляє закони, з огляду на які завдання це робить, яка теоретична основа законотворчого процесу. А з іншого боку, це зумовлюється й недосконалістю нових законів та відсутністю механізмів їх реалізації.

Також під час підготовки законопроектів вважаємо за необхідне враховувати активну позицію громадян країни. Громадський сектор посідає одну з ключових позицій у даному аспекті, зокрема в підтримці розвитку системи самоврядування і всіх реформ, у тому числі й бюджетної реформи, що вимагає прозорості бюджетного процесу й уможливлення конкретної участі кожного громадянина в цьому процесі. Хоча часто активність громадського сектора не дуже висока, проте потрібно через засоби масової інформації повідомляти про дані можливості. Однак, належний механізм для забезпечення такої участі ні у Бюджетному кодексі, ні в інших нормативно-правових актах не описаний.

Отже, здійснення бюджетної політики в Україні регулюється значною кількістю нормативних актів, але, враховуючи недосконалу систему організаційного забезпечення, зокрема неналежний дієвий механізм реалізації існуючої законодавчої бази та слабку участь громадського суспільства у впровадженні бюджетної політики, існуюча бюджетна система характеризується відсутністю єдиної, координованої системи правового забезпечення порядку реалізації державної політики. За таких умов виникає необхідність пошуку та використання системно нових підходів до формування та реалізації нормативно-правового забезпечення бюджетної політики.

С.С. Теленик – аспірант Національної академії Служби безпеки України

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ

У світі існує декілька систем (форм) касового виконання бюджетів: 1) казначейська (при ній виконанням бюджету займається спеціально утворений орган, як правило, при міністерстві фінансів); 2) банківська (виконання бюджетів, обслуговування операцій із бюджетними

бюджетними коштами покладається на банки. При цій системі часто допускається фіксування грошових коштів лише на стадії платежу, тобто коли можливість маневрування публічними фінансовими ресурсами вже практично повністю втрачається. Постановка обліку бюджетних коштів у банках не дозволяє оперативно отримувати інформацію про касові видатки та перерахування цих коштів за призначенням, а відповідно, ефективно контролювати ці операції [1, с. 28]); 3) змішана (за такої системи у процесі виконання бюджетів задіяні як спеціально створені установи, так і банки).

Поняття “казначейське виконання місцевих бюджетів” є похідним від понять “виконання місцевих бюджетів” і “виконання бюджетів”. Виконання бюджету є однією із стадій бюджетного процесу. Отже, розглядати питання виконання бюджетів потрібно крізь призму бюджетного процесу.

Відповідно до БК України бюджетний процес – це регламентована нормами права діяльність, пов’язана зі складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням і контролем за їх виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів.

Очевидно, що у на практиці діяльність учасників бюджетного процесу регулюється нормами бюджетного права, зокрема такими, що мають процесуальну правову природу (тобто регламентують відносини у їх динаміці, у процесі). Незначна їх частина містить в основному Законі України, а переважна кількість – у БК України, щорічних актах про бюджет і тих актах, що приймаються на їхнє виконання.

У будь-якому випадку бюджетний процес прив’язується до бюджету, який виконується в його межах, відповідно до його стадій.

Під стадією бюджетного процесу розуміється сукупність визначених бюджетним законодавством дій учасників цього процесу на кожному етапі проходження бюджету як фінансового плану [2, с. 33].

На наш погляд, стадії бюджетного процесу – це встановлена бюджетним законодавством сукупність взаємообумовлених і взаємопов’язаних за змістом заходів, які охоплюють розробку, виконання і оцінку ефективності використаних грошових коштів.

Щодо кількості стадій бюджетного процесу, то на сьогодні у фінансово-правовій науці відсутнє єдине бачення цього питання, до того ж і законодавство різних країн по-різному підходить до його вирішення. Також по-різному вони називаються, наприклад, у бюджетному законодавстві Російської Федерації йдеться і про стадії, і про етапи

стадії, і про етапи бюджетного процесу (хоча за своєю суттю – це ті самі стадії). Аналізу цього питання присвячено чимало робіт, зокрема, Л.К. Воронової, О.П. Орлюк, В.В. Білика, Н.В. Теремцової, В.С. Мартиненка, О.Г. Пауля, Н.І. Хімічевої, О.В. Болтінової.

Стадія виконання бюджетів, на наше переконання, має найбільше процесуальне забарвлення, у порівнянні з іншими стадіями бюджетного процесу, оскільки саме на ній відбувається реалізація (втілення на практиці) відповідних періодичних норм бюджетного законодавства (йдеться про щорічні закони про Державний бюджет України та про рішення про місцеві бюджети).

Виконання бюджету можна вважати реалізацією фінансового плану держави та органів місцевого самоврядування на практиці. До такого висновку ми прийшли, проаналізувавши саме визначення базової категорії бюджетного права, а саме бюджету. Так, у ст. 2 БК України дається наступне трактування бюджету: це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду. Отже, виконання бюджету – це є виконання певного плану.

Ми зупинилися лише на деяких теоретичних питаннях стадії виконання місцевих бюджетів, проте це не вичерпне коло питань, до того ж існує чимала кількість практичних проблем, які є предметом самостійного дослідження.

Література

1. Акперов И. Г. Казначейская система исполнения бюджета в Российской Федерации [Текст] : учеб. пособие / И. Г. Акперов, И. А. Коноплева, С. П. Головач. – М. : Финансы и статистика, 2002. – 352 с.
2. Мартиненко, В. Е. Правовое регулирование бюджетного процесса в субъекте Российской Федерации (на примере Санкт-Петербурга) [Текст] / Мартиненко Виталий Эвгеньевич : дис. на соискание научной степени канд. юрид. наук : 12.00.14. – СПб., 2006. – 195 с.

В.Д. Чернадчук – канд. юрид. наук, доц., завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін та банківського права ДВНЗ “Українська академія банківської справи НБУ”

РЕАЛІЗАЦІЯ НОРМОТВОРЧОЇ ФУНКЦІЇ У БЮДЖЕТНИХ ПРАВОВІДНОСИНАХ

Напрямок діяльності держави, пов'язаний з офіційним закріпленням норм права шляхом формування приписів, їх зміни, доповнення та скасування, визначається як правотворчість [42, с. 697], яка відбувається на перших двох стадіях, а у випадках внесення змін до закону

до закону чи рішення про бюджет – і на третій стадії бюджетного процесу. Така діяльність, пов'язана зі складанням проектів бюджетів, розглядом і прийняттям закону про Державний бюджет, рішень про місцеві бюджети та внесенням змін до них, є частиною правотворчості, яка відбувається в межах бюджетного процесу, і тому, за сферою, її можна визначити бюджетною правотворчістю. Однак виконання закону чи рішення про бюджет потребує чисельності бюджетно-правових актів, які деталізують або розвивають окремі положення закону чи рішення про бюджет і забезпечують їх виконання. Тому, на нашу думку, бюджетну правотворчість у широкому розумінні слід розглядати як діяльність, пов'язану з підготовкою, розглядом та прийняттям будь-яких бюджетно-правових актів і внесенням змін до них, а також у вузькому – як діяльність, пов'язану лише з підготовкою, розглядом, прийняттям актів про бюджет і внесенням змін до них. Враховуючи це, у межах дисертації зосереджено увагу на бюджетній правотворчості у вузькому розумінні.

На бюджетну правотворчість впливає не тільки практика створення законів, а й навколишнє середовище, яке змінює, трансформує і вдосконалює правотворчість та її результати. Разом з тим, як справедливо звертає увагу Д.А. Керімов, “законодавча практика має творчий характер, який не лише відображає зміни та розвиток навколишнього середовища, а також є складним процесом його цілеспрямованого, концентрованого та нормативно-правового перетворення” [1, с. 360]. Саме навколишнє середовище впливає на бюджетну правотворчість та її результати, що не просто відтворює зміни і розвиток цього середовища, а є складним процесом його цілеспрямованого нормативно-правового перетворення. Лише завдяки цьому результат бюджетної правотворчості – закон про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет) здійснює зворотний вплив на навколишнє середовище. І тому чим глибше і більш всебічно пізнане навколишнє середовище, тим раціональніше використовуються набуті знання, тим більшою мірою вони відображають потреби цього середовища, тим вищий теоретичний рівень бюджетної правотворчості, тим ефективніша дія норм закону про Державний бюджет чи рішення про місцевий бюджет, тим оптимальніше досягнення цілей і вирішення завдань бюджетно-правового регулювання. Завдяки цьому закон чи рішення про бюджет набуває сили зворотного впливу на навколишнє середовище.

Бюджетна правотворчість здійснюється уповноваженими державними органами в межах як законодавчого, так і бюджетного процесу,

процесу, її результати закріплюються прийняттям закону про Державний бюджет України, а в процесі виконання бюджету – законами про внесення змін до цього закону.

Бюджетна правотворчість характеризується органічною єдністю трьох елементів: пізнання (явищ бюджетної дійсності), діяльності (підготовка й розгляд проекту закону про Державний бюджет України чи рішення про місцевий бюджет) та результату (прийняття закону про Державний бюджет України чи рішення про місцевий бюджет), які становлять закінчений цикл бюджетної правотворчості, за яким слідує аналогічний цикл, але вже на інший бюджетний період, утворюючи у своїй цілісності систему безперервного процесу бюджетної правотворчості. Для адекватного відтворення в законі чи рішення про бюджет процесів, які відбуваються в суспільстві, потрібно постійно виявляти, досліджувати та використовувати об'єктивні закономірності, що породжують та спрямовують ці процеси. Саме тому передумовою розробки проекту закону чи рішення про бюджет має бути пізнання тих умов, факторів та обставин, тих суспільних і, передусім, бюджетних відносин, регулювання яких зумовлено суспільними потребами. На пізнавальному аспекті правотворчості акцентується увага і в деяких її визначеннях, наприклад, І.М. Сенякін вважає правотворчістю “діяльність, побудовану на пізнанні об'єктивних соціальних потреб та інтересів суспільства” [2, с. 415].

С.С. Алексєєв звертає увагу на те, що саме в правотворчості концентровано, “кінцево” виражаються об'єктивно зумовлені вимоги суспільного життя та творча діяльність компетентних органів щодо розроблення та включення тих чи інших норм у правову систему. Правотворчість, виражаючись в особливих правовідносинах, призначена постійно підтримувати її стан, забезпечувати її відповідність соціальним потребам, втілювати передовий юридичний інструментарій і тим самим постійно й активно впливати на характер, стан і дієвість правового регулювання [3, с. 227].

Характерною рисою пізнання у бюджетній правотворчості є те, що відображення дійсності внутрішньо передбачає безпосереднє практичне втілення результатів пізнання, які закріплюються в нормах закону про бюджет. Отримані знання мають значення внаслідок досягнення поставленої мети, пов'язаної з організацією та управлінням бюджетним процесом. Таким чином, пізнання є не лише необхідною умовою створення проекту закону про бюджет, а й складовим елементом бюджетної правотворчості.

Процес переходу від пізнання явищ бюджетної дійсності до розробки проекту закону про бюджет чи рішення про місцевий бюджет є складним і досить ємним процесом багатоступеневого розширення та конкретизації знань. І лише після усвідомлення публічних потреб і мети бюджетно-правового регулювання здійснюється бюджетне планування, в процесі якого розробляються показники бюджету, після чого він відтворюється в проекті закону чи рішення про бюджет.

Якщо пізнання у бюджетній правотворчості є процесом розумового перетворення об'єктивної дійсності через законодавче усвідомлення в прийняття закону про бюджет, то виконання закону є зворотним процесом перетворення законодавчого усвідомлення в об'єктивно існуючу дійсність.

Результатом бюджетної правотворчості є закон про державний бюджет, який водночас є проміжним результатом бюджетної діяльності, що передбачає його виконання, яке полягає в організації та управлінні виконанням бюджету, а точніше – у виконанні показників, встановлених цим законом.

Література

1. Керимов, Д. А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права) [Текст] : [монография] / Д. А. Керимов. – [2-е изд.]. – М. : Аванта+, 2001. – 560 с. – (Ин-т государства и права РАН).
2. Теория государства и права [Текст]: курс лекций / [М. И. Байтин, В. В. Борисов, Ф. А. Григорьев и др.] ; под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – [2-е изд.]. – М. : Юристъ, 2000. – 776 с.
3. Алексеев, С. С. Общая теория права [Текст] : учебник / С. С. Алексеев. – [2-е изд.]. – М. : Велби ; Проспект, 2008. – 576 с.

Секція 4

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОДАТКОВИХ ВІДНОСИН І ШЛЯХИ ЇХ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ ПОДАТКОВОЇ РЕФОРМИ

*В.Р. Біла – здобувач Національного університету
Державної податкової служби України, м. Ірпінь*

ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ПОДАТКОВИХ УГОД ЯК СПЕЦИФІЧНОГО ВИДУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ДОГОВОРІВ

На сучасному етапі свого розвитку адміністративно-правовою доктриною вже зроблені кроки щодо осмислення змістовного навантаження терміну “адміністративний договір”, визначення його ознак, сфери використання тощо. Актуальною проблемою є визначення змістовної характеристики правового режиму податкових угод як специфічного виду адміністративних договорів, до яких можна віднести договір про розстрочення відстрочення (відстрочення) податкових зобов’язань та застосування податкового компромісу, договірний характер якого хоча й не встановлений законодавцем, проте чітко простежується при аналізі нормативно-правового забезпечення його застосування.

Отже, Д.Н. Бахрах представляє структуру правового режиму у такому вигляді: носі режиму, режимні правові засоби, режимні правила, правові статуси суб’єктів режимного регулювання, систему організаційно-юридичних гарантій [1, с. 457]. М.І. Матузов та О.В. Малько вказують, що структура правового режиму, окрім елементів механізму правового регулювання, в рамках якого він реалізується, включає наступні складові: суб’єкти, їх правові статуси, об’єкти, методи взаємозв’язку конкретних видів суб’єктів з об’єктами, систему гарантій.[2, с. 66].

Пропонуємо охарактеризувати кожен з названих елементів стосовно правового режиму податкових угод як специфічного виду адміністративних договорів.

Отже, об’єктом (носієм правового режиму) можуть виступати певні території, правові утворення та інститути, організації, соціальні процеси, предмети матеріального світу, різні види діяльності, в тому числі адміністративна діяльність. Як підкреслює Д.Н. Бахрах можли-

Д.Н. Бахрах можливість виступати носієм того чи іншого режиму підлягає об'єктивному виявленню, оскільки він покликаний сприяти розкриттю соціального призначення об'єкта [1, с. 457]. Відповідно, об'єктом правового режиму застосування адміністративного договору органами ДПС є у найбільш загальному розумінні є адміністративний договір, у більш вузькому – кожен з видів адміністративного договору окремо (правовий режим застосування розстрочення (відстрочення) податкових платежів, правовий режим застосування податкового компромісу).

Суб'єктами (або учасниками) правових режимів є фізичні чи юридичні особи пов'язані з об'єктом (носієм) режиму та зобов'язані дотримуватись режимних правил. Д.Н. Бахрах підкреслює, що в якості спеціальних суб'єктів виступають державні та муніципальні органи та їх посадові особи, забезпечують дотримання встановлених режимних правил [1, с. 458]. Отже, обов'язковим суб'єктом правового режиму податкових угод є відповідний податковий орган (орган ДПС, митний орган) чи його посадова особа. Іншими суб'єктами виступатимуть платники податків. Слід підкреслити, що відповідний податковий орган і буде спеціальним суб'єктом, що забезпечує виконання режимних правил.

Укладання податкових угод з боку податкового органу можливе лише у межах його компетенції та такою посадовою особою, яка має спеціальні повноваження: керівником органу управління або іншою посадовою особою за спеціальною довіреністю [3, с. 463].

Наступним елементом правового режиму є режимні правові засоби. Режимними правовими засобами є нормативні приписи, акти реалізації прав та обов'язків суб'єктів, правозастосовні акти, заходи заохочення та примусу, методи та прийоми адміністративної діяльності, а також правові принципи та положення, що визначають функціонально-цільове призначення режиму [1, 457-458], яке може бути обмежуючим чи стимулюючим. На основі мети (призначення) правового режиму обираються і режимні правила, які є ядром будь-якого режиму та представляють собою особливе сполучення правових засобів, що утворюють нормативну модель поведінки та регламентують порядок реалізації суб'єктивних прав, повноважень, обмежень, виконання обов'язків. Режимні правила забезпечують відповідність діяльності учасників правовідносин заявленим цілям та статусу правового режиму [1, с. 458]. О.В. Дьомін зазначав, що державний контрагент в адміністративному договорі повинен мати певні переваги та прерогативи, які впливають з його правого положення суб'єкта, що реалізує публічний інтерес [4, с. 38]. О.В.

Дьомін припускає, що зміни до адміністративного договору, внесені в односторонньому порядку можуть полягати й у накладенні нових обов'язків на контрагента, який не вправі відмовитись від їх виконання [4, с. 38]. Ю.М. Старілов ж зазначає, що внесення змін в односторонньому порядку не повинно порушувати фінансових та інших істотних умов договору [3, с. 463]. Виходячи з вище викладеного, податковий орган має право вносити зміни, які не порушують істотних умов договору (наприклад, сума розстрочення (відстрочення) податкового зобов'язання та сам вид такого платежу) в адміністративний договір в односторонньому порядку, але з обов'язковим повідомленням іншої сторони договору за визначений у договорі строк. При чому таке повідомлення повинне відбуватися до набрання чинності змін у договорі. Покладення ж додаткового обов'язку можливе лише у випадку зміни нормативних актів вищого ніж відповідний орган ДПС рівня, з яких витікатиме нагальна необхідність внесення таких змін. Стосовно права державного контрагенту в односторонньому порядку без звернення до суду припинити договір у разі невиконання або неналежного виконання договору контрагентом [4, с. 38], слід зазначити, що випадки одностороннього розірвання податкових угод повинні бути закріплені нормативно та про дубльовані у тексті договору. О.В. Дьомін також висловлює думку про те, що державний контрагент має право відмовитись від договору та перекласти його виконання за своїм вибором на іншу особу, якщо попередній контрагент порушує договір або не має можливості його виконати [4, с. 38]. Але укладання податкових угод, пов'язане зі сплатою податкового зобов'язання індивідуально визначеного стосовно конкретного платника податків, тому перекладення виконання податкового зобов'язання на іншу особу неможливе.

Система юридичних гарантій відповідає за стійкість режимних правил, їх фактичне виконання, усунення можливих порушень. До неї відносяться система органів та посадових осіб, що наділені повноваження по забезпеченню режиму, сукупність юридичних санкцій за порушення вимог режиму, інші засоби захисту, організаційні заходи, пов'язані із встановленням режиму, інформаційно-технічні засоби [1, с. 458-459]. Сюди можна віднести обов'язкову письмову форму для будь-яких видів адміністративного договору, необхідність отримання дозволу третіх осіб або інших органів управління на укладення адміністративного договору, якщо його зміст безпосередньо впливає на статус цих суб'єктів, повноваження податкових органів по оперативному контролю за виконанням договору невіддільним контрагентом [4,

виконанням договору невідним контрагентом [4, с. 39; 3, с. 463] При чому способи здійснення контрольних функцій повинні бути встановлені в самому договорі [3, с. 463]. Також дослідники вказують на право державного контрагенту безпосередньо в безспірному порядку накладати стягнення на невідного контрагента в адміністративному договорі, якщо він порушує чи не виконує закріплені у договорі зобов'язання, при чому такі санкції повинні бути передбачені у договорі [4, с. 38, 3, с. 463]. У податкових угодах найбільш ефективним будуть саме фінансові санкції, оскільки такий адміністративний договір має додатковий зміст – майновий (сплату податкового зобов'язання, зменшення податкового тиску).

У даному дослідженні ми окреслили лише загальні положення правового режиму податкових угод як специфічного виду адміністративного договору, яке потребує подальшого удосконалення у працях вчених.

Література

1. Административное право : учебник для ВУЗов [Текст] / Д. Н. Бахрах, Б. В. Росийский, Ю. Н. Стариков ; [2-е изд, изм. и доп.]. – М. : Норма. – 2005. – 800 с.
2. Матузов, Н. И. Политико-правовые режимы: актуальные аспекты [Текст] / Н. И. Матузов, А. В. Малько // Общественные науки и современность. – 1997. – № 1. – С. 63–71.
3. Стариков, Ю. Н. Курс общего административного права [Текст] : в 3 т. / Ю. Н. Стариков. – М. : НОРМА (НОРМА-ИНФРА-М), 2002 – Т. II : Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. – 2002. – 600 с.
4. Демин, А. В. Общие вопросы теории административного договора [Текст] / А. В. Демин. – Красноярск : Изд-во Красноярского гос. ун-та, 1998. – 93 с.

*О.О. Головашевич – канд. юрид. наук, ст. науковий співробітник
Інституту державного управління та місцевого самоврядування
Національної академії правових наук України*

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПУ СОЦІАЛЬНОЇ СПРАВЕДЛИВОСТІ ПРИ ОПОДАТКУВАННІ ФІЗИЧНИХ ОСІБ

Для виконання своїх функцій держава акумулює публічні фінансові ресурси, переважна кількість яких формується за рахунок податків і зборів, які надходять до Державного й місцевих бюджетів та позабюджетних цільових фондів. Така діяльність держави пов'язана з переходом частини грошей від фізичних та юридичних осіб у власність держави, що обумовлюється конституційною вимогою платити законно встановлені податки та збори. При цьому потрібно мати на увазі, що Конституція України закріплює найвищою соціальною цінністю людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і

недоторканність і безпеку. Але яким чином це співвідноситься з фактично примусовим відчуженням частини матеріального надбання фізичних осіб у формі податків і зборів? Спробуємо розкрити це питання та сформулювати власну точку зору щодо нього.

Ще на початку ХХ ст. М.І. Тургенєв підкреслював, що держава, точніше уряд, нічого не може робити для громадян, якщо вони нічого не роблять для неї [1, с. 128]. Ці відносини певним чином перетинаються, коли податки, здійснюючи свою регулюючу функцію, прямо або побічно впливають на економічне становище особи. Ефективне управління економікою, податкове регулювання можуть бути реалізовані тільки при об'єднанні і взаємодії інтересів особистості й держави, дотриманні принципу взаємної відповідальності. Практично всі громадяни України, іноземці й особи без громадянства, які знаходяться на її території, виступають платниками податків, що справляються в Україні. Тому недосконалість і невизначеність податкового законодавства відбиваються перш за все на змісті їх прав і свобод.

В Україні оподаткування здійснюється на базі низки закріплених законодавцем принципів, один з яких безпосередньо стосується окресленої проблематики. Мова йде про принцип соціальної справедливості, сутність якого, на думку законодавця, полягає у забезпеченні соціальної підтримки малозабезпечених верств населення шляхом запровадження економічно обґрунтованого неоподаткованого мінімуму доходів громадян та застосування диференційованого і прогресивного оподаткування громадян, які отримують високі та надвисокі доходи. На перший погляд, в такому підході міститься певна логіка, але в законодавстві про податки й збори цей принцип реалізовано лише поверхнево, навіть можна говорити лише про його “задекларованість” та відсутність дієвих механізмів реалізації.

Принцип справедливості передбачає, перш за все, застосування диференційованого й прогресивного оподаткування фізичних осіб. Дійсно, це було актуально з моменту набуття Україною незалежності та по 2003 рік, коли у якості основного податку з фізичних осіб виступав прибутковий податок з громадян. У якості об'єкта оподаткування виступав сукупний оподатковуваний доход за календарний рік, одержаний з різних джерел. Для громадян, які мають постійне місце проживання в Україні до джерел доходу включалися надходження, отримані, як на території України, так і за її межами. Для всіх інших

Для всіх інших категорій фізичних осіб враховувався лише дохід з території України.

Важливо підкреслити, що зазначений податок стягувався за прогресивною шкалою ставок. Цим було передбачено застосування диференційованого підходу до оподаткування доходів громадян, а ставка податку коливалася від 10 до 70 відсотків. Крім того, різна ставка застосовувалась до різних видів доходів. Наприклад, податок із сум авторських винагород, що виплачуються спадкоємцям повторно, обраховувався у подвійному розмірі. Також різний підхід до оподаткування було закріплено в залежності від наявності у платника статусу суб'єкта підприємницької діяльності.

Отже, механізм прибуткового податку з громадян передбачав застосування диференційованого підходу до оподаткування та прогресивне їх оподаткування, тобто був спрямований на реалізацію принципу справедливості. Ситуація змінилася у зв'язку із введенням у 2003 році замість прибуткового податку з громадян податку з доходів фізичних осіб. Це стало значним поштовхом у розвитку прибуткового оподаткування в Україні, адже правовий механізм податку з доходів фізичних осіб містить цілу низку нових важелів й конструкцій, спрямованих на вдосконалення оподаткування цієї категорії платників. Перш за все, більш логічно у порівнянні з попередньо діючим податком відображено його назву – “податок з доходів фізичних осіб”, що охоплює не лише громадян, а й осіб без громадянства та громадян інших країн, які отримують дохід на території України.

Разом із тим, з початку 2004 року, коли вступив у дію закон, яким впроваджено податок з доходів фізичних осіб, прибуткове оподаткування в Україні вже не здійснюється за прогресивною шкалою ставок. Логічно постає питання – а яким же чином тоді реалізується принцип соціальної справедливості в оподаткуванні, який досі міститься у Законі України “Про систему оподаткування”? На перший погляд, вбачається два пояснення цієї невідповідності – або законодавець просто забув скоригувати загальний податковий закон та виключи цей принцип, або принцип справедливості трансформувалася й досі діє, але в інших формах. Для того, щоб надати відповідь на це питання, варто більш детально розглянути окремі елементи правового механізму податку з доходів фізичних осіб.

Окрім зміни назви податку, більш детального визначення статусу його платників, новим прибутковим законодавством було запроваджено механізми податкового кредиту та податкової соціальної пільги. На наш погляд, саме конструкція податкової соціальної пільги є

соціальної пільги є найбільш вагомим чинником, який дозволяє стверджувати підтримку малозабезпечених верств населення та перерозподіл податкового навантаження серед фізичних осіб в залежності від кількісних характеристик одержуваного ними доходів.

Зараз платники податку з доходів фізичних осіб мають право на зменшення суми загального місячного оподатковуваного доходу, отриманого з джерел на території України від одного працедавця у вигляді заробітної плати, на суму податкової соціальної пільги у розмірах від 50 до 200 відсотків однієї мінімальної заробітної плати. В той же час, маємо звернути увагу на таку особливість користування податковою соціальною пільгою, як добровільність її застосування. Справа в тому, що за часів дії прибуткового податку з громадян перерозподіл податкового навантаження в залежності від розміру доходу здійснювався автоматично. Зараз для отримання податкової соціальної пільги встановлено особливий порядок подання документів платником податку з доходів фізичних осіб. Крім того, він зобов'язаний щороку підтверджувати право на користування податковою соціальною пільгою.

Іншим інструментом, який, на нашу думку, певним чином спрямовано на забезпечення реалізації принципу справедливості в оподаткуванні, є механізм податкового кредиту для фізичних осіб. Він передбачає можливість зменшення бази оподаткування на суму фактично понесених витрат, підтверджені платником податку документально (фіскальним або товарним чеком, касовим ордером, товарною накладною, іншими розрахунковими документами або договором, які ідентифікують продавця товарів, робіт, послуг, та визначають суму таких витрат). Законодавець закріпив виключний перелік таких витрат, який складається з витрат переважно соціальної спрямованості (на лікування, придбання ліків, штучне запліднення, страхування тощо).

Разом із тим, відносити механізм податкового кредиту до засобів реалізації принципу справедливості в оподаткуванні потрібно з великою обережністю. По-перше, він передбачає зменшення оподатковуваного доходу на суму дозволених витрат, тобто фактично є різновидом пільги. По-друге, таке зменшення опосередковано впливає на розмір податку, тоді як застосування прогресивного оподаткування має більш виражений характер. Нарешті, віднесення витрат до складу податкового кредиту не впливає значною мірою ані на розмір податкової бази, ані на розмір утриманого податку через невеликий перелік цих витрат.

Враховуючи наведені вище аргументи можемо стверджувати наступне. По-перше, принцип соціальної справедливості у тому вигляді, в якому його закріплено в Законі України “Про систему оподаткування”, зараз не діє. Для впровадження його в дію потрібно змінити законодавство про прибуткове оподаткування й повернути прогресивне оподаткування фізичних осіб, але це неприпустимо у сучасних економічних умовах, тому що може призвести до значного підвищення податкового навантаження, дестимуляції підприємницької діяльності, розвитку тіньових схем, спрямованих на уникнення оподаткування.

По-друге, цілком очевидним постає факт наявності потреби в переосмисленні важелів впливу на платників податків, що існували раніше, приведення у відповідність законодавства з загальних питань оподаткування з нормами, які регулюють справляння окремих податків і зборів. Це потребує зміни концепції принципу справедливості в оподаткуванні, впровадження нових дієвих механізмів перерозподілу податкового навантаження та закріплення концептуально нових підходів до його реалізації.

Література

1. Тургенев, Н. И. Опыт теории налогов. 1818 г. [Текст] / Н. И. Тургенев // У истоков финансового права : в 2-х т. / под ред. А. Н. Козырина – Т. 1. – М. : Статут, 1998. – 470 с.

Е.Н. Григорьева – ассистент кафедры теории и истории права факультета права Учреждения образования “Белорусский государственный экономический университет”, г. Минск

ПРИНЦИП ЕДИНСТВА НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ КАК ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ЭКОНОМИЧЕСКУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

“Признание и проведение в жизнь одного фундаментального политического и правового принципа влечет за собой соответствующее построение других правовых норм и институтов, и в этом проявляются свойства права как специфического социального феномена” [1, с. 30]. В свою очередь объективное отражение в национальном законодательстве принципов налогового права обязано иметь столь мощный положительный потенциал, который смог бы эффективно воздействовать на формирование налоговых норм. Воздействие основополагающих начал на общественные отношения в сфере налогообложения должны приносить положительный эффект, т.к. “принципы права не только отражают господствующее в данном обществе взгляды по

обществе взгляды по вопросам права, но и формулируют определенные требования, адресованные участникам правовых отношений” [2, с. 65-66].

На проблему не только закрепления, но и определения содержания отправных положений обращает свое внимание российский юрист А.Ю. Новоженев. Он указывает на то, что мало назвать сам принцип, следует наиболее емко, непротиворечиво, исчерпывающе описать его содержание, смысловую нагрузку, вкладываемую в него, в целях правильного применения его всеми ветвями власти, гражданами, их объединениями [3, с. 52].

Наряду с наиболее важными конституционными принципами, в числе которых всеобщность, законность, справедливость, равенство, в налоговом законодательстве ряда государств СНГ нашли развитие и некоторые другие не менее значимые принципы налогового права, в числе которых единства налоговой системы, определенности налогового обязательства, однократности, гласности налогового законодательства, его стабильности и доступности. Обратимся к принципу единства налоговой системы.

Профессор И.И. Кучеров уделяет внимание конституционному уровню закрепления данного принципа. Он пишет, что о единообразии всех пошлин, податей и акцизов на всей территории Соединенных Штатов говорится в разделе 8 ст. 1 Конституции США [4, с. 20]. Исследователь А. Демин на основе анализа практики Конституционного суда РФ пришел к выводу, что данное отправное положение логически вытекает из конституционных принципов единой финансовой политики и единства экономического пространства России [5, с. 99]. А.В. Брызгалин, рассмотрев принцип единства налоговой системы, занял аналогичную позицию. Ученый также заключил, что данное основополагающее начало, не только развивает одну из основ конституционного строя России – принцип единства экономического пространства, но и обеспечивается единой системой федеральных налоговых органов [6, с. 187]. Аналогичное видение вопроса о недопустимости налогов и сборов, нарушающих единое экономическое пространство РФ, прослеживается в статье профессора А.Н. Козырина “Основные начала законодательства о налогах и сборах” [7, с. 35-36]. Российский исследователь Е.Л. Васянина при рассмотрении в законодательстве Российской Федерации системы фискальных сборов выделила принцип ее организационно-правового единства. Также, основываясь на том, что первоосновой рассматриваемого принципа является провозглашенный Конституцией РФ принцип единства экономического про-

экономического пространства, правовед приходит к выводу, что его сущность выражается в централизованном порядке установления фискальных сборов, “обеспечивается единой системой федеральных налоговых органов”, таможенных органов, осуществляющих контроль за поступлениями фискальных платежей в бюджет, “также предполагает осуществление такого законодательного регулирования экономических, включая финансовые, отношений, которое способствовало бы достижению указанной цели” [8, с. 13]. Таким образом, в теории налогового права установилось однозначное представление о принципе единства налоговой системы, о его сущности и взаимосвязи с конституционными принципами проведения единой финансовой политики и единства экономического пространства. За рамками рассмотренных точек зрения на предмет исследования остался вопрос о взаимосвязи принципа единства налоговой системы с реализацией прав человека, в нашем случае права на экономическую деятельность.

Обратимся к законодательству стран-участниц СНГ. Законодатель Киргизии сформулировал принцип единства налоговой системы следующим образом: “налоговая система Кыргызской Республики является единой на всей территории Кыргызской Республики” (ст. 8) [9]. Аналогично данный принцип сформулирован в НК Казахстана с дополнением “в отношении всех налогоплательщиков (налоговых агентов)” (ст. 8) [10]. Статья 9 “Принцип единства налоговой системы” НК Узбекистана гласит, что налоговая система является единой на всей территории Республики Узбекистан в отношении всех налогоплательщиков. Не допускается установление налогов и других обязательных платежей, прямо или косвенно ограничивающих свободное перемещение в пределах таможенной территории данного государства товаров (работ, услуг) или финансовых средств [11]. Одним из основных начал законодательства о налогах и сборах российского государства является недопущение установления налогов и сборов, нарушающих единое экономическое пространство России и, в частности, прямо или косвенно ограничивающие свободное перемещение в пределах ее территории товаров (работ, услуг) или финансовых средств, а также ограничения или создания препятствия не запрещенной законом экономической деятельности физических лиц и организаций (п. 4 ст. 3) [12]. Такой же запрет содержит п. 3.4 ст. 3 НК Азербайджана [13]. Конституционный Суд Российской Федерации определил свою позицию по отношению к рассматриваемому принципу следующим образом: “недопустимо как введение региональных налогов, которое может прямо или косвенно ограничивать свободное

ограничивать свободное перемещение товаров, услуг, финансовых средств в пределах единого экономического пространства, так и введение региональных налогов, которое позволяет формировать бюджеты одних территорий за счет налоговых доходов других территорий либо переносить уплату налогов на налогоплательщиков других регионов. Единство экономического пространства и, следовательно, единство налоговой системы обеспечиваются единой системой федеральных налоговых органов. Налоговые органы, как относящиеся к федеральным экономическим службам, в соответствии с Конституцией Российской Федерации находятся в ведении Российской Федерации. В ее субъектах они являются территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, а не органами субъектов Российской Федерации” [14]. Следует согласиться с мнением белорусского исследователя Т.С. Бойко о том, что конституционной основой рассматриваемого принципа в Республике Беларусь являются: положение о защите государством своей независимости, территориальной целостности, конституционного строя, об обеспечении законности и правопорядка; право граждан на свободное передвижение и выбор места жительства; положение о проведении на территории Республики Беларусь единой бюджетно-финансовой, налоговой, денежно-кредитной и валютной политики [15, с. 82]. В основе данного вывода лежит содержание п. 4 ст. 2 НК Республики Беларусь о запрете на установление налогов, сборов (пошлин) и льгот по их уплате, наносящих ущерб национальной безопасности Республики Беларусь, ее территориальной целостности, политической и экономической стабильности, в том числе нарушающих единое экономическое пространство Республики Беларусь, ограничивающих свободное передвижение физических лиц, перемещение товаров (работ, услуг) или финансовых средств в пределах территории Республики Беларусь либо создающих в нарушение Конституции Республики Беларусь и принятых в соответствии с ней законодательных актов иные препятствия для осуществления предпринимательской и другой деятельности организаций и физических лиц, кроме деятельности запрещенной законодательными актами [16].

Резюмируя изложенное, можно сделать вывод, что в основе рассмотренного исходного начала налогового законодательства находятся конституционные положения о защите государством своей независимости, территориальной целостности, конституционного строя, об обеспечении законности и правопорядка, права граждан на свободное передвижение и выбор места жительства, в том числе принципы единой финансовой политики и единства экономического пространства. Принцип единства налоговой системы служит обеспечению реализа-

служит обеспечению реализации и соблюдения налогового суверенитета Республики Беларусь, а также свободе использования способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, т.е. реализации права на экономическую деятельность. Предлагается п. 4 ст. 2 Налогового кодекса Республики Беларусь изложить в следующей редакции: “Налоговая система Республики Беларусь является единой на всей территории Республики Беларусь. Не допускается устанавливать налоги, сборы (пошлины) и льготы по их уплате, наносящие ущерб суверенитету Республики Беларусь, ее национальной безопасности, территориальной целостности, политической и экономической стабильности, в том числе нарушающие единое экономическое пространство и единую налоговую систему Республики Беларусь, ограничивающие свободное перемещение физических лиц, товаров (работ, услуг) или денежных средств в пределах территории Республики Беларусь либо создающие в нарушение Конституции Республики Беларусь и принятых в соответствии с ней законодательных актов иные препятствия для осуществления предпринимательской и другой деятельности организаций и физических лиц, кроме запрещенной законом”.

Литература

1. Келина, С. Г. Принципы советского уголовного права [Текст] / С. Г. Келина, В. Н. Кудрявцев. – М. : Наука, 1988. – 176 с.
2. Якушев, А. Н. Сущность и классификация форм научных знаний в юридической науке [Текст] / А. Н. Якушев, А. Д. Макиев // Закон и право. – 2006. – № 9. – С. 63–67.
3. Новоженов, А. Ю. Проблемы принципов налогового права [Текст] / А. Ю. Новоженов // Юрист. – 2002. – № 10. – С. 51–55.
4. Кучеров, И. И. Состав принципов налогообложения и их правовое закрепление [Текст] / И. И. Кучеров // Финансовое право. – 2009. – № 3. – С. 17–21.
5. Демин, А. В. Общие принципы налогообложения (анализ судебной арбитражной практики) [Текст] / А. В. Демин // Хозяйство и право. – 1998. – № 2. – С. 95–100.
6. Налоги и налоговое право [Текст] : учеб. пособие / под ред. А. В. Брызгалина. – М. : Аналитика-Пресс, 1997. – 600 с.
7. Козырин, А. Н. Основные начала законодательства о налогах и сборах [Текст] / А. Н. Козырин // Аудитор. – 2005. – № 12. – С. 31–37.
8. Васянина, Е. Л. Система фискальных сборов по законодательству Российской Федерации [Текст] / Е. Л. Васянина // Финансовое право. – 2008. – № 5. – С. 12–16.
9. Налоговый кодекс Кыргызской Республики [Электронный ресурс] : от 17.10.2008 № 230 ; в ред. Закона Кыргызской Республики от 27.07.2009 // Государственный интернет портал Правительство Кыргызской Республики. –

2010. – Режим доступа: http://www.government.gov.kg/index.php?option=com_content&task=view&id=84 – Дата доступа: 13.01.2010.
10. О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс) [Электронный ресурс] : Закон Республики Казахстан от 10.12.2008 № 99-IV ЗРК ; по сост. на 16.11.2009 // Информационная система ПАРАГРАФ-WWW. – 2010. – Режим доступа: http://online.prg.kz/doc/lawyer/?doc_id=30366217. – Дата доступа: 13.01.2010.
11. Налоговый кодекс Республики Узбекистан [Электронный ресурс] : от 1 янв. 2008 г. : утвержден Законом РУз от 25 дек. 2007 г. №ЗРУ-136 ; текст кодекса по сост. на 22.12.2009 // СоюзПравоИнформ Законодательство стран СНГ. – 2010. – Режим доступа: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?regnom=20583. – Дата доступа: 15.02.2010.
12. Налоговый кодекс Российской Федерации (Часть первая) [Электронный ресурс] : от 31.07.98 № 146-ФЗ ; в ред. Фед. з-на Рос. Федерации от 29.12.2009 // Консультант Плюс: Версия Проф. Технология 3000 / ООО “ЮрСпектр”. – М., 2010. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM). – Систем. требования : ПК от 1500 МГц ; RAM 512 Мб ; Windows 98/ME/NT4/2000/XP. – Загл. с этикетки диска.
13. Налоговый кодекс Азербайджанской Республики [Электронный ресурс] : утв. Законом Азербайджанской Республики от 11.07.2000 № 905-П // Информационный юридический портал Азербайджана. – 2010. – Режим доступа: http://www.legal.az/component?option,com_docman/task,doc_details/gid,84/Itemid,36/. – Дата доступа: 11.01.2010.
14. По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 2 статьи 18 и статьи 20 Закона Российской Федерации от 27.12.91 “Об основах налоговой системы в Российской Федерации” [Текст] : Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 21.03.97 № 5-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 13. – Ст. 1602.
15. Бойко, Т.С. Правовые позиции Конституционного Суда Республики Беларусь в связи с реализацией основных принципов налогообложения [Текст] / Т. С. Бойко // Весн. Канстытуц. Суда Рэсп. Беларусь. – 2006. – № 2. – С. 80–86.
16. Налоговый кодекс Республики Беларусь (Общая часть) [Текст] : от 19.12.2002. № 166-З ; в ред. Закона Респ. Беларусь от 29.12.2009 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2003. – № 4. – 2/920 ; 2010. – № 4. – 2/1624.

В.М. Завгородня – канд. юрид. наук, доц. кафедри державно-правових дисциплін ДВНЗ “Українська академія банківської справи НБУ”

ДОСВІД ВИКОРИСТАННЯ ПОДАТКОВИХ ВАЖЕЛІВ ДЛЯ СТИМУЛЮВАННЯ РАЦІОНАЛЬНОГО ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ В РЕСПУБЛІЦІ ЛАТВІЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Питання формування та розподілу фінансових коштів, призначених для фінансування природоохоронних потреб, є надзвичайно важливим для України в сучасних умовах загострення екологічних

екологічних проблем та економічної кризи. Одним з найважливіших джерел фінансування природоохоронних заходів виступають надходження до Державного, республіканського Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів від зборів за забруднення навколишнього природного середовища і за спеціальне природокористування. Структура цих зборів та порядок їх справляння регулюються низкою актів як екологічного, так і фінансового (податкового) законодавства, проте, на нашу думку, нормативна регламентація в цій сфері не є досконалою. Зокрема, хоча вказані збори й передбачено у Законі України “Про систему оподаткування” (ст. 14), розміри зборів та порядок їх справляння визначається підзаконними актами (постановами Уряду); ставки часто є необґрунтованими; недостатньо активно використовуються податкові важелі для стимулювання належної екологічно значущої поведінки суб’єктів екологічних відносин; врешті-решт, отримані доходи не дозволяють у необхідних обсягах фінансувати природоохоронну діяльність. У зв’язку з наведеним, пошук більш ефективних форм впливу фінансових і, в першу чергу, податкових важелів, на природокористування і охорону довкілля стає нагальним завданням і особливо актуалізується в умовах економічної кризи.

З цією метою доцільно розглянути позитивний досвід зарубіжних країн, зокрема, пострадянських, що зіткнулися зі схожими проблемами, де вдалося успішно забезпечити стале і достатнє фінансування діяльності з охорони і відтворення природноресурсового потенціалу, розширити інвестиційні можливості для розвитку територій з інтенсивним природокористуванням та ефективно запобігати порушенням встановленого режиму природокористування. Найбільш вдало, на нашу думку, питання екологічного оподаткування вирішені у Латвійській республіці, де прийнято спеціальний закон “Про податок на природні ресурси” (1995) [1]. Вказаний закон є основою використання економічних інструментів для забезпечення сталого екологічного розвитку та збільшення ресурсів на фінансування екологічних видатків. Метою запровадження спеціального податку на природні ресурси є охорона навколишнього середовища та зменшення забруднення за допомогою обмеження виробництва і продажу продукції, що може бути шкідливою для довкілля. Крім того, податок має сприяти запровадженню технологій, які зменшують шкідливі впливи на довкілля, підтриманню стратегії сталого розвитку економіки, акумуляції фінансових ресурсів, необхідних для проведення природоохоронних заходів.

Податок на природні ресурси сплачується у відповідності до виданих ліцензій фізичними та юридичними особами, які вилучають певні природні ресурси (воду, корисні копалини тощо) в результаті господарської діяльності на території Латвії або її континентальному шельфі; забруднюють довкілля шкідливими речовинами, визначеними у законодавстві; продають чи використовують у своїй підприємницькій діяльності товари, які завдають шкоду довкіллю (наприклад, масла, акумулятори, продукція, що руйнує озоновий шар); продають або використовують у своїй підприємницькій діяльності товари в упаковці (скляній, металевій, целюлозній та полімерній); продають в роздріб або підприємствам громадського харчування одноразовий посуд, вироблений з визначених у законодавстві матеріалів; використовують радіоактивні речовини, відходи від яких потребують утилізації в Латвії; списують транспортні засоби в зв'язку із закінченням строку їх експлуатації; використовують обладнання, яке викидає в атмосферу газ, що призводить до утворення парникового ефекту; використовують корисні властивості надр.

Податок нараховується за основними і додатковими ставками. Основні ставки для видів використання природних ресурсів, що оподатковуються, встановлені у додатках до закону. У разі використання природних ресурсів у обсягах понад встановлені ліміти, а також при недодержанні правил щодо переробки використаної упаковки для розрахунку податку одночасно застосовуються основні ставки та додаткові, як втричі перевищують відповідні основні.

Усі надходження від податку на природні ресурси повинні використовуватися лише для фінансування заходів, що мають безпосереднє значення для охорони навколишнього середовища, відновлення природних ресурсів, утилізації шкідливих для довкілля відходів, проведення наукових досліджень екологічного спрямування. 40 % отриманих коштів надходять до Латвійського фонду охорони навколишнього середовища у складі державного бюджету Латвії, решта 60 % передаються у відповідні фонди місцевих бюджетів. В останні роки обсяг надходжень від податку на природні ресурси складав 0,10-0,15 % від ВВП Латвійської Республіки, з них близько половини припадає на сплату податків на списання транспортних засобів. Аналіз Регіонального екологічного центру для Центральної і Східної Європи, проведений у 1999 році показав, що, в порівнянні з західноєвропейськими країнами-членами ЄС, Латвія мала значно нижчі податкові ставки, що не відповідають реальним екологічним витратам [2], тому зазначені ставки неодноразово переглядалися.

Закон передбачає пільги для платників податку, які фінансують проекти, спрямовані на зменшення забруднення довкілля або скорочення споживання природних ресурсів шляхом проведення технологічного переоснащення або вжиття природоохоронних заходів. Платник податку, який не має податкової заборгованості, може претендувати на зменшення податку на суму, що потрібна для реалізації такого проекту. Щорічно Міністерство навколишнього середовища оцінює якість реалізації проекту і готує висновок. Якщо проект не реалізовано якісно і своєчасно, податок має бути сплачений у повному обсязі. Крім того, пільги в оподаткуванні отримують суб'єкти, які реалізують добровільні програми щодо контролю за відходами від пакувальних матеріалів, або беруть участь у системі торгівлі квотами на викиди в атмосферу парникових газів.

Короткий огляд латвійського законодавства дозволяє зробити кілька висновків, що можуть бути використані для вдосконалення вітчизняного економічного механізму стимулювання раціонального природокористування і охорони довкілля. По-перше, доцільним є прийняття окремого закону, який системно врегулював би усі види податкових платежів за забруднення довкілля і спеціальне природокористування. При цьому оптимальним є запровадження одного спеціального податку, як це зроблено в Латвії та низці інших країн ЄС. По-друге, слід переглянути коло суб'єктів і об'єктів оподаткування, врахувавши всі види діяльності, що є небезпечними або шкідливими для довкілля. По-третє, потребує вдосконалення механізм стимулювання належної екологічно значущої поведінки суб'єктів господарювання через систему податкових пільг, в першу чергу, для заохочення інвестицій у природоохоронну діяльність.

Література

1. Law of Natural Resource Tax [Electronic resource] // Guide to Latvian Law and Legal Resources. – Access mode : http://www.nyulawglobal.org/globalex/latvia.htm#_Tax_Law.
2. Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (REC), 1999, Sourcebook on Economic Instruments for Environmental Policy in Central and Eastern Europe – A Regional Analysis, Hungary [Electronic resource] – Access mode : http://archive.rec.org/REC/Programs/SofiaInitiatives/EcoInstruments/Database/siei_LATVIA.PDF.

СОДЕРЖАНИЕ НАЛОГОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Реализация нацеленности налогово-правового регулирования, гарантирующая формирование централизованных денежных фондов за счет налоговых поступлений предполагает выделение основного ориентира в регулировании налогообложения – обеспечения исполнения налоговой обязанности, закрепление порядка, гарантирующего формирование доходных частей бюджетов. Это обеспечивается преференциями и ограничениями, гарантирующими появление и развитие адекватных и перспективных налоговых механизмов, преодоление отношений, выражающих стагнацию или торможение общественного развития в результате использования неэффективных налоговых механизмов.

Налогово-правовое регулирование носит специфический характер, отражающий видовое своеобразие общеотраслевого финансово-правового способа воздействия на общественные отношения. То есть налоговая исключительность существует в рамках финансово-правовой природы отношений и, не затрагивая единства финансово-правовой отрасли, связывает институциональные особенности только с особым этапом в динамике финансово-правовых отношений. Налогово-правовое регулирование затрагивает только первый этап комплекса финансово-правовых отношений и отражает стадию аккумуляции централизованных денежных средств. тогда как дальнейшее движение этих денег – есть предмет регулирования иными финансово-правовыми институтами. Налогово-правовое регулирование, ориентируясь на воздействие отношений в сфере налогообложения, предполагает применение однозначных и безусловных способов влияния на поведение участников, использование императивных методов. Налогово-правовое регулирование характеризуется публично-правовыми исходными началами в упорядочении налоговых отношений. Если в основе частноправового принципа лежит установка: “разрешено все, что не запрещено законом”, то в сфере публично-правового воздействия на налоговые отношения для властвующих субъектов и их представителей закрепляется другой принцип: “разрешено только то, что вытекает из компетенции и (или) предписано законным распоряжением” [4, с. 117-118]. Особенностью налогово-правового регулирования является специфическая форма принуждения. Последняя предполагает использование как принципов нравственности, так и догматов религии,

эстетических законов и т.д., всему что в какой-то мере имеет отношение к человеческому сознанию, опирается на психическое восприятие окружающей действительности [2, с. 101]. Налоговое принуждение отличается определенным своеобразием. Во-первых, это принуждение со стороны государства. Во-вторых, принуждение, реализующее требования собственника денежных средств. В-третьих, принуждение, имеющее определенную правовую форму закрепления. В-четвертых, принуждение, направленное на осуществление правомерных требований [3, с. 13-17].

Объектом налогово-правового регулирования являются общественные отношения в сфере налогообложения. Право, выступая своеобразным регулятором, направлено на стабилизацию, охрану и развитие лишь наиболее важных, значимых для общества отношений, которые отражают объективную реальность в нормах права. «Право, таким образом, порождается не «исходными нормативно-руководящими началами», а отражает объективные, реально сложившиеся общественные отношения (в том числе и политические), хотя и присущими ему объективными признаками, свойствами» [1, с. 46]. Регулирование комплекса общественных отношений, связанных с налогообложением, предполагает участие в этом нескольких отраслей права, использующих собственные методы регулирования и воздействующие на однородные группы отношений. В этой связи необходимо учитывать многоотраслевое воздействие отраслей публичного права, которые, каждая с позиций своего места, участвуют в этом процессе. Публичное право, как семья, включает в себя ряд отраслей, которые стремительно меняются в условиях интенсивно развивающихся общественных отношений, что предполагает и изменение конфигурации частного – публичного права [7, с. 22-23; 3, с. 11-12, 24-26]. Финансовая деятельность в этих условиях при этом характеризуется как особый вид государственной деятельности, в рамках которой складываются отношения, регулируемые финансовым правом. Это не исключает, однако, и межотраслевых аспектов анализа финансовой деятельности, когда регулирование направлено не на упорядочение образования, распределения и использования публичных денежных фондов, а затрагивает иные стороны движения денежных средств.

Налоговое право, выступая совокупностью публично-правовых норм, устанавливает специальный режим отношений не только между государством и индивидом, но и взаимоотношения индивидов друг с другом. Безусловно, что в этих условиях существуют и определенные подсистемы субъектов, образующими властвующую или обязанную

сторону податкового правоотношения, что лежит в основе как характеристики правового статуса каждого отдельного субъекта, так и анализа отношений, складывающихся между ними.

Литература

1. Винницкий, Д. В. Российское налоговое право : проблемы теории и практики [Текст] / Д. В. Винницкий. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2003. – 397 с.
2. Козырин, А. Н. Налоговое право зарубежных стран: вопросы теории и практики [Текст] / А. Н. Козырин. – М. : Манускрипт, 1993. – 203 с.
3. Кучерявенко, Н. П. Курс налогового права [Текст] : в 6 т. / Н. П. Кучерявенко. – Т. III : Учение о налоге. – Х. : Легас ; Право, 2005. – 600 с.
4. Кучерявенко, Н. П. Налоговые процедуры: правовая природа и классификация [Текст] / Н. П. Кучерявенко. – К. : Правова єдність, 2009. – 611 с.
5. Налоги и налоговое право [Текст] : учебное пособие / под ред. А. В. Брызгалина. – М. : Аналитика-Пресс, 1997. – 470 с.
6. Налоговые процедуры [Текст] : учеб. пособие / под ред. А. Н. Козырина. – М. : Норма, 2008. – 256 с.
7. Протасов, В. Н. Основы общеправовой процессуальной теории [Текст] / В. Н. Протасов. – М. : Юридическая литература, 1991. – 144 с.

І.Є. Криницький – канд. юрид. наук, доц., завідувач науково-дослідної лабораторії № 1 Науково-дослідного інституту фінансового права Національного університету Державної податкової служби України

ДО ПИТАННЯ ЩОДО РОЗМЕЖУВАННЯ МАТЕРІАЛЬНИХ І ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ПОДАТКОВИХ ПРАВОВІДНОСИН

Теоретичне дослідження комплексу питань, пов'язаних з податково-процесуальними правовідносинами є нагальною потребою сьогодення, сприятиме розвитку підгалузі податкового права, вирішенню наявних колізій право-творення та правозастосування, удосконаленню всього податково-процесуального правового механізму. Водночас слід зауважити, що існують певні труднощі у вирішенні означеної нами проблеми. Так, попередньо зауважимо, що ані вітчизняна юридична наука, ані законодавець не виробили навіть формулювання правової категорії “податково-процесуальні правовідносини”. Як правило, вчені обмежуються констатацією самого факту існування таких правовідносин, іноді виокремлюючи й характеризуючи окремі їх різновиди.

Необхідно зазначити, що стосовно розмежування податкових процесуальних та матеріальних правовідносин сьогодні в юридичній літературі існує три позиції, дві з яких є діаметрально протилежними. З одного боку, деякі фахівці-фінансисти всі податкові правовідносини

відносять до найбільш чисельної групи, а саме до матеріальних правовідносин. Так, на думку І.М. Іллюшихіна, податкові правовідносини не можуть мати характерних ознак процесуальних правовідносин, які виділяються в теорії процесуальних галузей права. Однак при цьому він все ж стверджує, що ця обставина не свідчить про відсутність у податковому законодавстві процесуальних норм, які безпосередньо визначають порядок реалізації прав, обов'язків та відповідальності суб'єктів [1, с. 127-128]. Такий підхід містить суттєві суперечності. На нашу думку, сама податково-правова реальність не дозволила автору категорично заперечити існування процесуальних норм в чинному податковому законодавстві, чітко виключити наявність податково-процесуальних правовідносин. До речі, теза автора про характеристику групи податкових матеріальних правовідносин як найчисленніших, за відсутності додаткової аргументації, виглядає дещо сумнівною.

Водночас у науці податкового права висловлена й протилежна точка зору. При цьому притаманна їй категоричність (те ж саме властиво, до речі, і для попередньої позиції) дозволяє нам характеризувати їх як "полярні". Так, згідно з поглядами її прихильників, оподаткування слід вважати процесуальним відношенням. До послідовників цієї позиції можна віднести В.А. Паригіну [2, с. 125]. Навряд чи необгрунтоване ігнорування наявних податкових матеріальних правовідносин додає наведеному підходу позитиву. Заперечення існування цілого масиву цих правовідносин всупереч сталій позиції переважної більшості вчених-фінансистів потребує виваженої та беззаперечної аргументації. Проте вона відсутня. У зв'язку з цим зауважимо, що ми підтримуємо третій підхід, а саме – факт існування податкових матеріальних та процесуальних правовідносин сумнівів у нас не викликає. На наш погляд, саме завдяки їх збалансованості й забезпечується ефективно комплексне податково-правове регулювання.

Об'єктивне з'ясування співвідношення матеріальних і процесуальних податкових правовідносин визначальним чином залежить від виокремлення властивої їм специфіки. Що ж до безпосереднього з'ясування особливих ознак податково-процесуальних правовідносин, необхідно зауважити, що на їх формування впливають певні додаткові фактори (справа стосується різноманітних проявів накладення процесуальної складової). Саме завдяки поєднанню галузево-інституційного та векторно-субординаційного аспектів, тісної взаємодії відповідних компонентів й утворюється унікальна специфіка, притаманна податково-процесу-

специфіка, притаманна податково-процесуальним правовідносинам. При цьому важливо врахувати наступні два аспекти.

З однієї сторони, особливість податково-процесуальних правових відносин проявляється у всіх елементах їх структури (без винятку). Це стосується суб'єктного складу, кола учасників податкового процесу (вирізняється як за своєю кількістю, видовою різноманітністю, так і правовим положенням. Зокрема, широке застосування трансляції владної компетенції призводить до появи “квазівладних” суб'єктів, наприклад, податкових агентів), об'єкта правовідносин (ним виступає поведінка, дії осіб, що реалізують особистий або публічний процесуальний інтерес), його змісту (суб'єктивні процесуальні права та обов'язки), а також пов'язаного елемента – юридичного факту (ним, як правило, виступає складний юридичний факт або особливий фактичний склад).

З другого боку, слід звернути увагу на ту обставину, що за кількома факторами особливості податково-процесуальних правовідносин формуються саме залежно від рівня насиченості (ступеня напруженості) тієї чи іншої правової якості, її “масштабності”, наприклад: а) рухливість є підвищеною (на відміну від відносно повільних матеріальних правовідносин, динамізм наочний, видимий неозброєним оком); б) комплексний (владно-грошовий) характер схиляється до владності, а грошова спрямованість пропорційно мінімізується. У податково-процесуальних правовідносинах матеріальне наповнення значно зменшене, майновість, певною мірою, відносна, дистанційована. Водночас, незважаючи на певну замаскованість, їх фондворесурсна пов'язаність залишається, хай і замаскованою, проте обов'язковою рисою; в) темпоральний фактор характеризується спресованістю та стислістю, порівняною швидкістю здійснення процесуальних дій. Податкові матеріальні правовідносини, звичайно, пролонговані в часі, процесуальні – часто виступають як одномоментні.

Література

1. Ильюшихин, И. Н. Понятие и признаки налогового правоотношения [Текст] / И. Н. Ильюшихин // Правоведение. – 2000. – № 2. – С. 127–145.
2. Парыгина, В. А. Российское налоговое право. Проблемы теории практики [Текст] : учебное пособие / В. А. Парыгина. – М. : Статус-Кво 97. 2005. – 336 с.

ПОДАТКОВО-ПРАВОВИЙ РЕЖИМ: ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ АСПЕКТ

Своєрідність будь-якої галузі права характеризується специфічним режимом регулювання, що підкреслює ті особливі риси та характеристики, які характеризують певну правову галузь. Сукупність правових норм, що об'єднується як на рівні цільних галузей, так і в межах окремих їх утворень (інститути, підгалузі) передбачає розгляд і аналіз із різних сторін: способи, методи, типи регулювання, особливості правових режимів. Правовий режим відображає цілісну систему регулятивного впливу, що забезпечується специфічними прийомами регулювання та визначається змістом методу даної галузі або інституту. Правовий режим у певній мірі уточнює метод регулювання стосовно відповідної галузі, надає йому галузевий або інституціональний відтінок. Імперативний метод регулювання використовують всі публічні галузі, однак конкретизація його стосовно галузевої сукупності правових норм і забезпечує специфіку, своєрідність, що виражається у відповідному режимі регулювання.

Формуючи принципів підходи, що характеризують галузеві правові режими, необхідно враховувати і специфіку, своєрідність їх проявів на рівні окремих інститутів, у межах яких принципів галузеві характеристики конкретизуються на рівні видових інституціональних проявів. Правовий режим у цілому характеризується як певний набір методів, способів впливу порядку регулювання. Так, П.Є. Недбайло звертає увагу на те, що “таким чином, режим являє собою метод, спосіб дії для досягнення відомої мети і, навпаки, метод являє собою певний режим в якості системи правил, при дотриманні яких досягається відома мета” [3, с. 114]. У свою чергу С.С.Алексєєв визначає правовий режим “як порядок регулювання, виражений у комплексі правових засобів, що характеризують особливе сполучення взаємодіючих між собою дозволів, заборон, а також позитивних зобов'язань і створюючих особливу спрямованість регулювання” [1, с. 185]. Сполучення дозволів, заборон, позитивних зобов'язань здійснюється за різними підставами та різними способами, що і дозволяє сформулювати різнотипні правові режими. Якщо в умовах режимів диспозитивного типу основний акцент робиться на область дозволів, то імперативні та, насамперед, фінансово-правові режими формуються переважно за рахунок зобов'язань. Саме це виступає в якості характеристики, що визначає принципів конструкцію режимів фінансово-правового типу, змістом

режимів фінансово-правового типу, змістом податково-правового режиму.

Податково-правовий режим відображає нерозривний зв'язок правової форми та фактичного змісту регульованих відносин у сфері оподаткування і характеризується певною стабільністю, стійкістю. С.С.Алексеев аргументовано звертав увагу на те, що, зачіпаючи всі ланки правового регулювання (об'єкт, суб'єкти і т.д.), механізм правового режиму пов'язаний, насамперед, із орієнтацією на суб'єкт [1, с. 185-186]. Податково-правовий режим характеризується орієнтованістю на суб'єктивні права. І в цьому випадку, якщо навіть допускати конструкції “податковий режим майна”, “податковий режим об'єкта оподаткування” і т.п., мова буде йти в кінцевому рахунку про характер та обсяг прав та обов'язків учасників відносин у зв'язку з об'єктом. Окрім цього, податково-правовий режим відображає певний ступінь жорсткості правового регулювання суб'єктивних прав та обов'язків, можливість застосування, та і взагалі наявності, податкових пільг або звільнень, допустимі межі активності суб'єктів податкових правовідносин, межі їх самостійності. Саме тому, характеризуючи податково-правовий режим як досить жорстку, імперативно-регульовану конструкцію, необхідно враховувати і можливість існування в його межах спеціальних пільгових податкових режимів.

Із цих позицій податково-правові режими можна розділити на два види: первинні та вторинні [1, с. 187]. Очевидно, в умовах такого розподілу податково-правових режимів необхідно виходити з деякої похідності, залежності їх від фінансово-правового режиму в цілому. Однак, те загальне, що характерно для інституційно однорідних податково-правових відносин, закріплюється саме первинним податково-правовим режимом. Останній містить у собі сукупність правових засобів, що виражають вихідні засади способів правового регулювання в сфері оподаткування, тоді як вторинні податково-правові режими являють собою первинні, скоректовані з урахуванням пільг, звільнень у сфері оподаткування, що формуються з урахуванням додаткових прав або обов'язків. Якщо за допомогою первинних податково-правових режимів формується загальна схема оподаткування, задається принциповий підхід у правовому регулюванні податкових відносин, то вторинні податково-правові режими уточнюють їх згідно певному виду платника (юридичні та фізичні особи і т.д.) і конкретному типу податків (непрямі, прибуткові, майнові і т.д.), та вже на рівні вторинних податкових режимів певні законодавчі приписи, що стосуються конкретних платників,

платників, здобувають характер додаткових суб'єктивних прав або обов'язків. В основі первинного податково-правового режиму лежить імперативний спосіб правового регулювання, що у системі заборон, дозволів і зобов'язань основний акцент робить на останні. У той же час у межах вторинних податково-правових режимів ці заборони трансформуються вже у відповідні права та обов'язки уповноважених і зобов'язаних суб'єктів.

Податково-правові режими, являючи собою різновид юридичних режимів, заснованих на позитивних зобов'язаннях, передбачають закріплення особливої волі держави. Суть цього режиму виражається в закріпленні законодавцем системно жорстких і однозначних позитивних зобов'язань у сфері оподаткування, що поширюються на всіх зобов'язаних учасників податкових відносин. На цій основі формуються однаковий для всіх порядок, правила поведінки, що визначаються найчастіше в безумовній формі, для забезпечення високої організованості та керованості в сфері формування бюджетних доходів.

Зрозуміло, необхідно враховувати, що позитивні зобов'язання, що складають основу податково-правових режимів, є елементом єдиної системи дозволів, заборон і зобов'язань, що формують юридичний режим у цілому. І в цій ситуації кінцева мета правового регулювання досягається дією цілісного юридичного режиму. Тому певний вплив на позитивні зобов'язання в податково-правовому регулюванні здійснюють і дозволи, і заборони, хоча й не підмінюються останніми.

Реалізація позитивних обов'язків в умовах податково-правових режимів передбачає деякі особливості:

- а) цільова спрямованість нормативної впорядкованості, в умовах якої позитивні зобов'язання точно та вичерпно повно регламентуються в нормативному порядку. Так, цільова спрямованість (реалізація податкового обов'язку) безумовно передбачає присвоєння ідентифікаційного коду платникові податків, подачу деталізованої за змістом і формою податкової звітності, особливий порядок виконання податкового обов'язку;
- б) чітко та детально регламентована діяльність уповноважених осіб, компетентних органів. Державні органи, що представляють державні інтереси та наділені у зв'язку з цим спеціальною компетенцією, здійснюють повноваження, детально передбачені та закріплені законодавцем;
- в) поведінка платника податків як суб'єкта обов'язків будується через наділення його, насамперед, обов'язками. Це не виключає закріп-

закріплення за ним і низки повноважень дозвільного характеру (право на використання податкової пільги, право на звернення до суду і т.д.), які, щоправда, носять залежний або похідний характер стосовно податкових обов'язків;

- г) зобов'язування в межах податково-правового режиму характеризується певним правовим статусом. Це відбувається, насамперед, у ситуаціях із закріпленням за платниками податків статусів спеціальних суб'єктів (платник податку на додану вартість, суб'єкт підприємницької діяльності), що означає реалізацію його через сукупність спеціальних суб'єктивних податкових прав і обов'язків.

При характеристиці правового режиму С.С.Алексєєв особливу увагу заслужено приділяв категорії “вичерпного переліку” [1, с. 203-205]. Дійсно, у межах формування податково-правового режиму, в системі позитивних зобов'язань він застосовується досить часто та безумовно логічно. За допомогою вичерпних переліків створюється можливість досягнення великого ступеня точності регулювання податкових відносин, виключення невизначеності, організація виконання податкового обов'язку в жорстких межах, чіткій послідовності. Максимальний ефект застосування вичерпних переліків у податково-правових режимах проявляється тоді, коли він носить закритий характер і список прав та обов'язків, повноважень, завдань і функцій закінчується безумовно, “крапкою”. У цих умовах податковий обов'язок (сам за своєю природою винятково конкретний та індивідуалізований) доповнюється механізмами наділення прав та обов'язків суб'єктів, способів їх реалізації, що виключають подвійність тлумачення, колізії та протиріччя в застосуванні.

При цьому, нам хотілося би звернути увагу на декілька проблем, пов'язаних із застосуванням “вичерпних переліків”. Насамперед, мова йде про безумовну необхідність кореспонденції взаємозалежних вичерпних переліків. Так, наприклад, закритий перелік прав податкових органів в області податкового контролю безумовно повинен бути приведений у відповідність із переліком обов'язків платників податків. Крім того, положення, що складають вичерпний перелік, повинні носити максимально чітку, безумовну форму вираження, яка не потребує додаткового тлумачення, або багатостадійний процес реалізації чи застосування. Складність такого зобов'язання призведе або до існування “системи в системі”, або закріпить суперечливу та неможливу до застосування конструкцію. Фактично, порожнім звуком стала пільга при оподаткуванні прибутку підприємств стосовно підприємств, що використовують працю інвалідів першої та другої груп, оскільки на сього-

інвалідів першої та другої груп, оскільки на сьогодні вона передбачає кілька умов (підприємства громадських організацій інвалідів; застосування пільги в розмірі до 100 відсотків; за умови спрямування коштів на медичну та соціальну реабілітацію інвалідів). І, нарешті, сполучення закритих переліків і переліків, які можуть бути виражені відкритим списком, або взагалі одним рядком. Чимало проблем, наприклад, виникає при співвідношенні переліків елементів, що включаються як в об'єкт оподаткування, так і виключаються з нього. Не завжди це відбувається виважено, у ряді випадків при цьому виникає ціла низка протиріч і проблем. Хоча тут може використовуватися наступна логіка: закріплення вичерпного переліку елементів, що виключаються з об'єкта оподаткування, з відкритим переліком того, що до нього входить, або просто вказівкою на те, що всі елементи, які не ввійшли до переліку звільнень, включаються в об'єкт оподаткування.

Розмежування на матеріальне та процесуальне в праві є відносно умовним. Процесуальними в системі права виступають тільки дві галузі: кримінально-процесуальне та цивільно-процесуальне. Щодо інших галузей акцент на "матеріальності" відсутній. Необхідність такого уточнення виникає тільки тоді, коли в межах єдиної галузі права виникає потреба розмежувати матеріальне та процесуальне (право, правовідносини, норми), коли необхідно виділити специфіку саме процесуального регулювання. "... Ключ до вирішення проблеми розмежування матеріального та процесуального перебуває в процесуальній сфері" [4, с. 34].

Варто звернути увагу на положення О.Г. Лук'янової, яка особливо виділяє в режимі процесуального регулювання процесуальну фактичну систему, що є "...сукупністю юридичних фактів, необхідних для виникнення та розвитку юридичного процесу при вирішенні конкретної юридичної справи, перелік яких встановлений у законодавстві вичерпно... За своїм устроєм процесуальна фактична система не просто юридично значима діяльність, як звичайні юридичні факти, а система процесуальних дій і правовідносин, що формується на основі норм процесуального права" [2, с. 165]. Складність процесуальної фактичної системи деталізується на декількох рівнях. З одного боку, мова може йти про складний суб'єктний склад, коли бере участь не просто представник владної та зобов'язаної сторони податкових правовідносин, але реалізація владних функцій покладається і на спеціального суб'єкта, що бере участь у спорі – суд. З іншого боку, складність її підсилюється характером зв'язків між елементами процесуального ре-

характером зв'язків між елементами процесуального регулювання, в умовах чого затребуваними є не тільки податкове регулювання, але й ціла низка особливостей адміністративно-правового процесуального впливу на учасників податкового спору. При цьому, складаються умови, коли одна процесуальна дія обумовлює правомірність всіх наступних дій. Звернення з позовом до суду пов'язується з призначенням слухання, строками вирішення спору та документальним оформленням його результатів.

Література

1. Алексеев, С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве [Текст] / С. С. Алексеев. – М. : Юридическая литература, 1989. – 288 с.
2. Лукьянова, Е. Г. Теория процессуального права [Текст] / Е. Г. Лук'янова. – М. : НОРМА, 2003. – 240 с.
3. Недбайло, П. Е. Советские социалистические правовые нормы [Текст] / П. Е. Недбайло. – Львов : Изд-во Львовского университета, 1959. – 169 с.
4. Протасов, В. Н. Основы общеправовой процессуальной теории [Текст] / В. М. Протасов. – М. : Юридическая литература, 1991. – 144 с.

*О.А. Лукашев – канд. юрид. наук, доц. кафедри фінансового права
Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого*

ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ ЯК ВИХІДНА КАТЕГОРІЯ ПРИ РЕГУЛЮВАННІ РУХУ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ

Поняття фінансових ресурсів є одним з найбільш дискусійних в фінансово-правовій науці. Досить поширеним є погляд на зміст фінансових ресурсів як матеріальне вираження фінансових відносин. Виходячи з цього підкреслюють, що тільки фінанси характеризуються таким матеріальним носієм, як фінансові ресурси. “Звідси, важливою специфічною ознакою фінансів... є те, що фінансові відносини завжди пов'язані з формуванням грошових доходів і накопичень, які приймають форму фінансових ресурсів” [7, с. 11-12]. Дуже цікавим є поєднаний економіко-правовий погляд на цю проблему провідних фахівців української науки О.Д. Василик та Л.К. Воронова виділяють у якості головного джерела фінансових ресурсів держави – кошти, одержані після реалізації виробленої в Україні продукції та надання послуг у сфері матеріального виробництва, податки, що сплачуються підприємствами всіх форм власності, податки і збори з населення, амортизаційні відрахування й відрахування на соціальне страхування [9, с. 126; 5, с. 269].

Принциповим в останньому положенні є акцент на похідності фінансів від матеріального виробництва, наголос на тому, що фінанси утворюються за наслідками процесів, що відбуваються у сфері мате-

матеріального виробництва. Податки, збори, амортизаційні відрахування тощо вже є засобами перерозподілу та відображають процеси, які регулюють відносини обміну та розподілення як етапів суспільного виробництва. Причому, в формуванні фінансових ресурсів приймають участь всі учасники суспільного виробництва, які забезпечують в рамках як приватних, так і публічних правових режимів.

М.В. Карасьова, досліджуючи природу грошей, пише: “Гроші, виконуючи в сфері фінансових відносин різні функції, виступають в формі фінансових ресурсів” [4, с. 31]. Таким чином, акцентуючи увагу на поєднанні цих категорій та їх суттєвого взаємозв’язку, вона визначає фінансові ресурси через специфічну форму та рівень акумуляції грошей. Єдності стосовно змісту фінансових ресурсів на сьогодні немає. Ця в певному сенсі абстрактна категорія визначається або як накопичені доходи, що залишились після покриття звичайних повсякденних витрат, [8, с. 86] або як фонди грошових коштів, які знаходяться в розпорядженні держави, господарюючих суб’єктів та населення, що утворюються в процесі розподілення та пере розподілення частини вартості валового внутрішнього продукту ... та призначені для забезпечення розширеного виробництва та загальнодержавних потреб [6, с. 39-40].

Навряд чи беззаперечно можна погодитись з такими підходами. Щодо першої позиції, нам здається неаргументованим погляд на фінансові ресурси як окрему залишкову форму коштів. Наприклад, коли йдеться про рух фінансових ресурсів в формі бюджетних коштів, то найбільш вдалою організацією їх обігу є спів падання доходної та видаткової частин бюджету. В цих умовах бюджетне планування точно передбачає всі наявні можливості надходження коштів та раціонально розподіляє їх за видатками. Профіцит чи дефіцит бюджету – це вже відхилення від ефективного планування, раціонального підтримання суспільних пропорцій. Стосовно позиції білоруських фінансистів хотілося б зауважити, що до фінансових ресурсів включаються не лише фонди грошових коштів, що знаходяться в розпорядженні держави, а і ті кошти, власником яких є держава безпосередньо. Більш того, безсумнівно, що до фінансових ресурсів увійдуть також фонди грошових коштів адміністративно-територіальних утворень, які існують на території держави.

Характеризуючи фінансові ресурси, їх склад, С.В. Запольський виходить із подвійного розуміння природи фінансів та виділяє фінансові ресурси на загальнодержавному рівні та на рівні підприємств та організацій. Останні, керуючись власними інтересами, здійснюють як

здійснюють як господарську діяльність, так і формування таких ресурсів на базі власної зацікавленості. В той же час, як безпосередньо кошти юридичних та фізичних осіб, так і їх фінансові ресурси (кошти, які вже певним чином формалізовані) виступають джерелом формування державних фондів. В цілому “під фінансовими ресурсами, ... слід розуміти грошові накопичення господарських організацій, бюджетних установ, доходи громадян, а в деяких випадках і доходи іноземних господарських організацій, які існують для утворення грошових доходів держави (державних фінансових фондів)” [3, с. 40].

По-перше, нам здається, що більш точно в даному випадку фінансові ресурси пов'язувати не з накопиченнями, а коштами. По-друге, треба замислитись щодо співвідношення понять фінансові ресурси та грошові накопичення. При цьому зручніше або таким чином визначати грошові ресурси, або до фінансових ресурсів включати не лише грошові надходження (наприклад, різні види майна, що враховується в режимі фінансово-правового регулювання як засіб забезпечення виконання імперативних обов'язків). По-третє, дуже приблизний суб'єктний склад, як стосовно зобов'язаних осіб (наприклад, не громадян, а фізичних осіб), так і стосовно представників владної сторони фінансового правовідношення. Стосовно останнього, мабуть, повинно йтися не лише про спрямованість в існуванні фінансових ресурсів на утворення грошових доходів держави, а і доходів інших адміністративно-територіальних угруповань на території держави, які фінансуються за рахунок таким чином акумульованих фондів коштів.

Звертаючи увагу на кореспонденцію поняття “фінансових ресурсів” та поняття “фінансових фондів держави”, С.В. Запольський підкреслює, що “система фінансових фондів виникає як результат використання державою фінансових методів перерозподілу суспільного продукту. Фінансові фонди ... акумулюють здатність грошей бути засобом накопичення. В той же час, накопичення державою принципово відрізняється від накопичення підприємствами ті іншими учасниками суспільного виробництва як за механізмом його здійснення, так і за кінцевим економічним результатом. Мобілізація коштів в державні фінансові фонди полягає у владному втручанні держави в сферу майнових відносин, що переслідує мету реалізації власного майнового інтересу – утворення грошових накопичень, що знаходяться у користуванні держави” [3, с. 41]. Знов таки ми торкаємось проблеми співвідношення категорій фінансів та грошей і наголошуємо на тому, що при такому підході їх складно розмежувати. Навряд чи утворення

Навряд чи утворення фінансових фондів можна пов'язувати лише з однією із функцій грошей – засобом накопичення. Нам здається, що в системі фондів коштів мають проявлятися, фактично, всі функції грошей.

Більш того, із динамічним характером таких фондів безпосередньо пов'язується прояв і функції міри вартості, засобу платежу тощо. Безумовно, треба погодитись з тим, що підстави та засоби формування державою таких фондів принципово відрізняються від появи їх на рівні підприємств та інших учасників фінансових відносин. Але в той же час навряд чи при цьому можна робити висновок, що “мобілізація коштів в державні фінансові фонди полягає у владному втручанні держави в сферу майнових відносин, що переслідує мету реалізації власного майнового інтересу”. Держава управляє процесом формування таких фондів, регулює відносини, що стосуються справляння платежів, за рахунок яких утворюються такі фонди, але це не означає владне втручання, в основі якого полягає виключно державний інтерес. По-перше, за рахунок таких фондів задовольняються інтереси всіх членів суспільства, вся система інтересів. По-друге, межа державного втручання обмежена законом та здійснюється в рамках законодавчих приписів, що виключає ухил в бік виключно державних інтересів.

Трохи вище ми писали про певну абстрактність категорії фінансових ресурсів, маючи на увазі, що вона знаходиться в зоні уваги науковців. В той же час, така обережна оцінка цієї ситуації обумовлюється тим, що і фінансове законодавство починає сприймати поняття фінансових ресурсів та запроваджувати його в обіг. Так, Бюджетним кодексом України бюджет визначається як план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду [1]. Таким чином, це вже не виключно теоретичне положення, а поняття, яке отримало форму законодавчого припису, і на сьогодні дуже важливо з'ясувати, яким чином ним користуватися, як воно повинно впливати на поведінку учасників бюджетних відносин. Хотілося б лише обмовитись, що для характеристики бюджету це, мабуть, не зовсім зручний підхід, бо точніше будь-яку ланку бюджетної системи (державні, місцеві бюджети) треба визначати через поняття грошових ресурсів, грошових коштів, які повинні акумулюватися та витратитися на тій території, якій відповідає певний тип бюджету.

Фінансові ресурси існують не в вигляді сталої категорії, поняття для самого себе. Взагалі і природу фінансів, і природу фінансових ресурсів, грошей складно з'ясувати без врахування динамічного характеру їх. Але в той же час доцільно розмежовувати фінансові ресурси як сукупність надходжень, що забезпечують функції держави, територіальних громад та саме рух, динаміку фінансових ресурсів. В останньому випадку і буде йтися про деталізацію стадій обігу коштів, які акумульовані у вигляді фінансових ресурсів. Прикладом можуть бути фінансові ресурси, які існують у вигляді бюджету. Тобто ми розмежовуємо і бюджет, як певну сталу конструкцію (хоча в переважній більшості випадків при цьому, фактично, йдеться про сукупність доходів бюджету) та стадії руху бюджетних коштів (виконання бюджету за доходами та видатками). Особливою конструкцією при цьому існують стадії бюджетного процесу, які пов'язані з рухом бюджетних коштів, але в більшому сенсі стосуються акту про бюджет.

Треба замислитись і над позицією М.В. Карасьової стосовно того, що фінансові ресурси як форма обігу грошей здійснюється на без еквівалентних підставах. Навряд чи це положення може бути сприйнято як родове та стосуватися виключно всіх фінансово-правових інститутів. Беззаперечно з цим можна погодитись, коли йдеться про податкове регулювання. Справляння податків та зборів не пов'язується з зустрічним рухом платників товарів, послуг і т.д. від власників бюджетних коштів (держави, територіальних громад). Тобто стосовно інституту податкового права це дійсно ознака, яка характеризує особливість руху публічних коштів в режимі податково-правового регулювання. в той же час, навряд чи таким чином можна характеризувати інститут (чи підгалузь) публічних видатків. Виконання бюджетів за видатками передбачає рух їх від головних розпорядників бюджетних коштів до розпорядників (безумовно, на без еквівалентних засадах) та на заключному етапі витрачання особами, яким ці кошти були призначені. А вже при цьому навряд чи їх рух може бути без еквівалентним, бюджетні кошти сплачуються за певні послуги, роботу тощо. Більш того, в загальному сенсі повноваження спеціального органу фінансового контролю (контрольно-ревізійного) [2] і орієнтовані на те, щоб контролювати точність, доцільність, адекватність перерахованих коштів та отриманого в рахунок їх зустрічного забезпечення.

Враховуючи позицію останнього, треба, на наш погляд, чітко розмежовувати етапи (стадії) суспільного виробництва та стадії руху фінансових ресурсів, на що, перш за все, і спрямоване фінансово-

правове регулювання. Формування та використання коштів як зміст фінансової діяльності не суперечить природі цієї категорії. В той же час, і фінансова діяльність, і обіг фінансових ресурсів спрямовані на забезпечення функціонування суспільного виробництва. Остання теж виступає як динамічний механізм і включає стадії власне виробництва, розподілу, обміну та споживання. Саме ці чотири стадії і виражають рух суспільного сукупного продукту. Але фінансові важелі не однаково впливають на поведінку учасників відносин на цих стадіях. Фінансовий вплив виникає з певним запізненням і у вузькому сенсі охоплює стадії розподілу та обміну суспільного виробництва, торкаючись певним чином і споживання. Саме на цих стадіях здійснюється формування (при розподілі та обміні) фондів коштів, їх розподіл та використання (в тому числі і під час споживання). Таким чином, етапи формування, розподілу та використання фінансових ресурсів в ході фінансової діяльності хоча і залежать від стадій суспільного виробництва, але принципово від них відрізняються. Формування й використання фондів коштів не можуть реалізовуватись без розподілу. Саме завдяки йому фінансові ресурси спрямовуються на вирішення основних завдань і функцій держави та територіальних громад. Планомірне використання коштів обумовлює їх попередній розподіл (перерозподіл) відповідно до потреб держави, територіальних громад та суспільства в цілому. Кошти, акумульовані в відповідних ланках бюджетної системи, розподіляються згідно з бюджетною класифікацією і використовуються для досягнення визначених державою цілей, здійснення певних соціальних, економічних, інших програм [1].

Література

1. Бюджетний кодекс України [Текст] : від 21.06.2001 № 2542-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37–38. – Ст. 189.
2. Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні [Текст] : Закон України від 26.01.93 № 2939-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 13. – Ст. 111.
3. Запольский, С. В. Дискуссионные вопросы теории финансового права [Текст] : монографія / С. В. Запольский. – М. : РАП ; Эксмо, 2008. – 160 с.
4. Карасева, М. В. Финансовое право и деньги [Текст] : монографія / М. В. Карасева. – Воронеж : Издательство Воронежского государственного университета, 2006. – 54 с.
5. Воронова, Л. К. Банковско-финансово-правовой словарь-справочник [Текст] / авт.-упоряд. Л. К. Воронова. – К. : А.С.К., 1998. – 287 с.
6. Теория финансов [Текст] / под ред. Н. Е. Заяц, М. К. Фисенко. – Минск : Выш. шк., 1998. – 527 с.
7. Финансы [Текст] / [В. М. Родионова, Ю. Я. Вавилов, Л. И. Гончаренко и др.] ; под ред. В. М. Родионовой. – М. : Финансы и статистика, 1995. – 432 с.

8. Финансы [Текст] : учебник / под ред. С. И. Лушина. – М. : Экономистъ, 2003. – 682 с.
9. Фінансово-правовий словник [Текст] / [укл. В. В. Безугла, О. Д. Василик, Л. К. Воронова та ін.] – К. : Київ. у-т, 1993. – 136 с.

*Д.К. Новікова – здобувач кафедри фінансового права
Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого*

ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІСЦЯ ПОДАТКІВ В СИСТЕМІ ОПОДАТКУВАННЯ УКРАЇНИ

Відповідно до ст. 67 Конституції України кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом. Під податком і збором (обов'язковим платежем) до бюджетів та до державних цільових фондів слід розуміти обов'язковий внесок до бюджету відповідного рівня або державного цільового фонду, здійснюваний платниками у порядку і на умовах, що визначаються законами України про оподаткування (ст. 2 Закону України “Про систему оподаткування”). Закон України “Про систему оподаткування” визначає основні принципи побудови податкової системи в Україні, податки та збори в бюджет та позабюджетні цільові фонди, а також права, обов'язки та відповідальність платників. В даному Законі визначені правила встановлення та відміни податків та зборів, принципи оподаткування в Україні, суб'єкти та об'єкти оподаткування.

Всю систему платежів, що входять до податкової системи, можна розділити на податки і платежі податкового характеру. Якщо до першої групи належать саме податки (на землю, на прибуток тощо), то друга група складається зі зборів і відповідних податкових платежів (мити, державне мито тощо). Податок являє собою форму примусового відчуження результатів діяльності суб'єктів, що реалізують свій податковий обов'язок, у державну чи комунальну власність, що надходить у бюджет відповідного рівня (чи цільовий фонд) на підставі закону (чи акта органу місцевого самоврядування) і виступає як обов'язковий, нецільовий, безумовний, безоплатний і безповоротний платіж. Характеристика змісту податку, його правової природи дуже часто припускає не тільки якусь закінчену і коротку дефініцію, але і визначення, дослідження ознак, які виражають зміст даного поняття.

Податки покликані здійснювати ряд функцій, які визначають їх сутність, властивості та обумовлюють призначення в системі державних заходів регулювання економіки. В залежності від характеру та значення функції податків можна об'єднати в дві групи: основні та

основні та додаткові. Першою та найбільш важливою основною функцією податків є фіскальна функція. Через фіскальну функцію реалізується головне суспільне призначення податків – формування фінансових ресурсів держави. Наступною основною функцією податків є регулююча функція. Її суть полягає у впливі податків на різні сторони діяльності їх платників. Регулююча функція є своєрідним доповненням фіскальної функції і стосується як регулювання виробництва, так і регулювання споживання, наприклад, непрямі податки. Дуже важливим моментом в аналізі регулюючої функції є її співвідношення з розподільною функцією податків. Можна відокремити декілька рівнів її дії: закріплення окремих податків за відповідними видами бюджетів; розподілення окремих податків поміж бюджетами; перерозподілу грошових коштів при сплаті непрямих податків. Третьою основною функцією податків є контрольна функція. Контрольна функція реалізується в ході оподаткування при регламентації державою фінансово-господарської діяльності підприємств і організацій, одержанні доходів громадянами, використанні ними майна. З допомогою цієї функції оцінюють раціональність, збалансованість податкової системи, кожного важеля окремо, перевіряють, наскільки податки відповідають реалізації мети у сформованих умовах. Вказане розмежування функцій податкової системи має умовний характер, тому що всі вони переплітаються та здійснюються одночасно.

*Н.Ю. Онищук – аспірант кафедри фінансового права
Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого*

ВИКОНАННЯ ПОДАТКОВОГО ОBOB'ЯЗКУ: ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Однією з основних ознак юридичного процесу є стадійність. Якщо звернутися до етимології: “стадія походить від грец. стадій – певний ступінь (період, етап) розвитку чогось, що має свої якісні особливості” [1, с. 436]. Часто використовують терміни “фаза”, “етап”, “момент” на позначення стадії юридичного процесу, його будь-якої частини, елемента [2, с. 124, 125]. Проблеми стадійності, тобто просторово-часових, динамічних характеристик юридичного процесу як системного наукового утворення на загальнотеоретичному рівні остаточно ще не вивчені. Так чи інакше, у результаті досліджень галузевих процесуальних наук та аналізу їх на рівні загальної процесуальної теорії виділяють певні критерії визначення

самостійності стадій, їх склад, послідовність здійснення та характерні риси.

У податкових правовідносинах стадійність вбачається можливим розглядати з трьох позицій. По-перше, з точки зору процедурного регулювання розрізняють нормотворчі, регулятивні та охоронні процедури. Як зазначає М.П. Кучерявенко, відповідно до динаміки податкових правовідносин (виникнення, зміна, припинення) чітко визначаються види податкових процедур, що зумовлюють появу законодавчої норми, яка породжує податковий обов'язок; процедур, що реалізують регулятивні матеріальні податкові правовідносини; спеціальних процедур, які забезпечують виникнення охоронних податкових правовідносин [3, с. 130].

По-друге, з точки зору податково-правового регулювання, що охоплює усю сукупність відносин з моменту виникнення (початку) регулювання – взяття на облік платників податків, виникнення податкового обов'язку, до моменту припинення регулювання – фактичного надходження визначеної кількості коштів до відповідного бюджету.

По-третє, з точки зору виконання податкового обов'язку, якому властивий складний характер не тільки за матеріальним змістом (складовими обов'язками з обліку, сплати, звітності), але й за процесуальними стадіями. Виконання податкового обов'язку становить певний багатостадійний процес, що пов'язується із самою динамікою правовідносин та своєрідністю реалізації податково-правових норм.

Найбільш логічно стадійність у реалізації податкового обов'язку пов'язувати зі складовими податкового обов'язку [4, с. 171]. Таким чином, процес виконання податкового обов'язку складається з трьох стадій: 1) виконання обов'язку з податкового обліку, 2) виконання обов'язку зі сплати податку та 3) виконання обов'язку з податкової звітності. Така послідовність стадій цілком відображає логіку побудови податкового обов'язку, що також не виключає деталізації кожного з видових обов'язків та можливість виділення у межах кожної з них окремих етапів, елементів. При цьому реалізація кожної наступної стадії неможлива без здійснення, участі у попередній. Так, обов'язок зі сплати податку не може бути виконаний без реалізації облікових обов'язків (постановки на облік зобов'язаної особи, обліку об'єкта оподаткування).

Однак існують й інші точки зору на склад стадій виконання податкового обов'язку. Так, М.В. Карасьова виділяє чотири етапи (стадії), що послідовно змінюються, а іноді поєднуються в часі: 1) стадія ініціа-

1) стадія ініціативного (добровільного) виконання платником податків його податкового обов'язку; 2) стадія податкового контролю; 3) стадія примусового виконання платником податків його податкового обов'язку; 4) стадія притягнення платника податків до податкової відповідальності [5, с. 143-144]. Така позиція потребує докладної аргументації, оскільки інститут відповідальності виходить за межі безпосереднього виконання податкового обов'язку, і є наслідком податкового правопорушення, тобто після того, як обов'язок не був виконаний платником. До того ж не виокремлюються виконання обов'язку з податкового обліку та звітності, що не може надати цілісної картини реалізації цієї системної категорії. Якщо виходити з необхідності досягнення мети усього податково-правового регулювання – фактичного надходження визначеної суми коштів до публічних грошових фондів, то притягнення до відповідальності важко назвати останньою стадією, необхідно, щоб санкція була реалізована. У той же час при розмежуванні стадій добровільного та примусового виконання податкового обов'язку [6, с. 35] мова фактично ведеться про сплату та стягнення податку.

Література

1. Философский энциклопедический словарь [Текст] / [ред.-сост. Е. Ф. Губский и др.]. – М. : ИНФРА-М, 1997. – 574,[1] с.
2. Теория юридического процесса [Текст] / под ред. В. М. Горшенева. – Харьков : Вища школа, 1985. – 192 с.
3. Кучерявенко, М. П. Податкові процедури: природа і класифікація [Текст] : монографія. – К. : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2009. – 460 с.
4. Кучерявенко, Н. П. Курс налогового права [Текст] : в 6 т. / Н. П. Кучерявенко. – Т. II : Введение в теорию налогового права. – Харьков : Легас, 2004. – 600 с.
5. Карасёва, М. В. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект) [Текст] / М. В. Карасева. – М., 2003. – 172, [1] с.
6. Староверова, О. В. Налоговый процесс [Текст] : учеб. пособие для вузов / О. В. Староверова, Н. Д. Эриашвили. ; под ред. Н. М. Коршунова. – М. ЮНИТИ-ДАНА ; Закон и право, 2004. – 192 с.

*І.О. Пасічна – асистент кафедри економіки підприємства
Полтавського національного технічного університету ім. Юрія Кондратюка*

КЛАСИФІКАЦІЯ ОБ'ЄКТІВ ПОДАТКОВИХ ЗОБОВ'ЯЗАЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН

Серед різноманіття податкових правовідносин особливе місце займають податкові зобов'язальні правовідносини, які забезпечують виконання основного податкового обов'язку. Ці правовідносини регулюють порядок застосування способів забезпечення виконання

обов'язку платника податків зі сплати податків і зборів до бюджетів і цільових фондів [1, с. 157].

Повне уявлення про об'єкти податкових зобов'язальних правовідносин неможливе без розгляду їх класифікації.

Окремі аспекти класифікації об'єктів фінансових, в тому числі бюджетних та податкових правовідносин висвітлено у працях Л.К. Воронової, М.П. Кучерявенка, М.В. Карасьової, В.Д. Чернадчука.

Акцентуючи увагу на організаційно-владній стороні податкових правовідносин, М.П. Кучерявенко окремо виділяє в якості об'єктів правовідношення речі (рухоме і нерухоме майно) і грошові кошти [2, с. 302-303]. На нашу думку, такий підхід заслуговує на увагу, оскільки грошові кошти у податкових правовідносинах є основним і найбільш визначальним об'єктом.

Аналіз Закону України "Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами" [3] дає можливість визначити, що податкова порука, податкова застава, адміністративний арешт та пеня встановлюються з приводу податкового боргу, який має платник податків. Отже, об'єктом податкових зобов'язальних правовідносин є податковий борг та інші грошові кошти (майно), а також результати діяльності податкових органів і платників податків. Вважаємо за доцільне виділення податкового боргу (який безумовно виступає у грошовій формі) поряд з іншими грошовими коштами (майном), оскільки останній є визначальним об'єктом податкових зобов'язальних правовідносин.

М.В. Карасьова поділяє об'єкти правовідносин на віддільні і невіддільні, пов'язуючи їх з механізмом утворення. Віддільними об'єктами правовідносин, на її думку, є відокремлені від матеріального змісту правовідносин зовнішньо обмежені, на даний час існуючі явища (предмети) навколишнього середовища. До віддільних належать об'єкти за винятком результатів дій суб'єктів правовідносин [4, с. 148].

В.Д. Чернадчук класифікує об'єкти бюджетних правовідносин на ті, що визначені бюджетно-правовими нормами, і ті, що не зафіксовані в них і можуть бути виведені лише в процесі наукової абстракції (діяльність щодо здійснення бюджетного контролю) [5, с. 119].

На нашу думку, подібні види об'єктів правовідносин можна виділити і на підставі критерію залежності від поведінки суб'єктів досліджуваних правовідносин. Іншими словами, можна говорити

про об'єкти, виникнення яких залежить від дій суб'єктів, наприклад, прийняття податковим органом рішення про застосування адміністративного арешту активів платника податків або рішення про припинення нарахування пені на суму податкового зобов'язання, а також об'єкти, виникнення яких не залежить від дій суб'єктів податкових зобов'язальних правовідносин (гроші, майно), в даному випадку залежить виникнення права власності на них.

Заслуговує на увагу підхід до класифікації об'єктів правовідносин, пов'язаний з їх поділом на: загальне – особливе – одиничне. Так, дослідники виділяють загальний об'єкт, особливий (видовий) та одиничний (простий) об'єкти [5, с. 127-128]. Зміст цієї класифікації зводиться до того, що загальний об'єкт притаманний певним однорідним правовим відносинам (фінансовим, бюджетним, податковим), особливий (видовий) є елементом окремих видів правовідносин, а простий (одиничний) є об'єктом простих правовідносин.

Так, загальним об'єктом податкових зобов'язальних правовідносин є податковий борг, з приводу якого забезпечується виконання податкового обов'язку, і у зв'язку з чим виникає правовий зв'язок між податковим органом і платником податків. Видовим об'єктом податкових зобов'язальних правовідносин є те, з приводу чого виникають відносини із застосування окремих способів забезпечення виконання податкових зобов'язань. Такими об'єктами, зокрема, є заставлені активи платника податків, договір податкової поруки, рішення про нарахування пені на суму податкового боргу тощо. До простих об'єктів податкових зобов'язальних правовідносин відносяться рішення з узгодження операцій із заставленими активами, рішення про призначення податкового керуючого, операція з продажу активів на біржовому ринку, податкова вимога і т.д.

Уявляється, усі об'єкти податкових зобов'язальних правовідносин можна поділити на змінні та незмінні (сталі) залежно від фактору часу. За кількісним значенням об'єкт податкового зобов'язального правовідношення має властивість збільшуватись із спливом часу (складовою податкового боргу є пеня), або залишатись незмінним (при повному арешті активів).

Таким чином, об'єкти податкових зобов'язальних правовідносин різноманітні настільки, наскільки складні і численні самі податкові зобов'язальні правовідносини.

Література

1. Пасічна, І. О. Щодо поняття податкових зобов'язальних правовідносин [Текст] / І. О. Пасічна // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 9. – С. 154–157.
2. Кучерявенко, М. П. Курс податкового права [Текст] : в 6 т. / М. П. Кучерявенко. – Т. II : Введення в теорію податкового права. – Х. : Легас, 2004. – 600 с.
3. Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами [Текст] : Закон України від 21.12.2000 // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 10. – Ст. 44.
4. Карасева, М. В. Финансовое правоотношение [Текст] / М. В. Карасева. – М. : Норма, 2001. – 288 с.
5. Чернадчук, В. Д. Стан та перспективи розвитку бюджетних правовідносин в Україні [Текст] : монографія / В. Д. Чернадчук. – Суми : Університетська книга, 2008. – 456 с.

В.М. Свириденко – ст. викладач кафедри фінансового права
Національного університету Державної податкової служби України, м. Ірпінь

ПРО ПРАКТИКУ ЗАСТОСУВАННЯ ПОДАТКОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Діяльність органів Державної податкової служби України в даний час будується на принципі тлумачення на користь платника податків усіх сумнівів, протиріч та неоднозначного трактування актів законодавства про податки, збори та інші обов'язкові платежі.

Мова йде про п. 4.4 ст. 4 Закону України “Про порядок погашення зобов'язань платників перед бюджетом та державними цільовими фондами”. Даною правовою нормою визначено, що “у разі коли норма закону чи іншого нормативно-правового акта, виданого на підставі закону, або коли норми різних законів чи різних нормативно-правових актів припускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків платників податків або контролюючих органів, внаслідок чого є можливість прийняти рішення на користь як платника податків, так і контролюючого органу, рішення приймається на користь платника податків”.

Щоб отримати офіційне підтвердження неможливості усунення протиріч внаслідок неоднозначного трактування податкового законодавства, в більшості випадків учасникам податкових відносин необхідно пройти через всю процедуру адміністративного та судового розгляду.

Слід зазначити, що більша частина конфліктів, що виникають у сфері реалізації законодавства про податки, збори та інші обов'язкові платежі, традиційно розглядається в Україні в порядку адміністратив-

адміністративного судочинства, практика якого відіграє важливу роль у законотворчому процесі.

Реформування законодавства про податки, збори та інші обов'язкові платежі, яке б в повній мірі відповідало вимогам українського суспільства, не може проходити без врахування судової практики врегулювання податкових конфліктів. Це пов'язано перш за все з тим, що за своїм завданням податкове законодавство покликане забезпечити необхідний рівень надходжень до відповідних бюджетів і в той же час не перешкоджати економічній активності платників податків.

З прийняттям 21 грудня 2000 р. Закону України № 2181 “Про порядок погашення зобов'язань платників перед бюджетами та державними цільовими фондами” відбулись значні зміни в податковому законодавстві України, які започаткували реформування податкових відносин між платниками податків та державою [1].

Практика ж застосування Закону 2181 свідчить про те, що він не зовсім чітко регламентує окремі питання порядку погашення зобов'язань платників податків. Деякі статті Закону № 2181 не узгоджуються з положеннями інших податкових законів, що призводить до його неоднозначного розуміння і трактування.

Дані обставини зумовлюють необхідність внесення змін до податкового законодавства, положення якого в умовах сьогодення недостатні для ефективного функціонування податкової системи.

В процесі дослідження реалізації законодавства про податки, збори та інші обов'язкові платежі викликає зацікавленість висновок російського вченого А.В.Дьоміна, який бачить причину неоднозначного тлумачення податкового законодавства в тому, що на початку формування універсальних принципів оподаткування стояли не юристи, а класики економічної науки [2].

Практика свідчить, що досить часто спірні питання в оподаткуванні виникають саме через використання законодавцем в процесі законотворчої діяльності не правової, а бухгалтерської термінології, не проведення розмежування деяких понять, визначення яких наявні в інших галузях права.

В якості прикладу можемо зазначити, що в податковому праві ототожнюються поняття “послуга” та “робота”. Так, відповідно до п. 1.4 Закону України “Про податок на додану вартість” під поставкою послуг розуміють будь-які операції цивільно-правового характеру з виконання робіт, надання послуг, надання права на користування або

розпорядження товарами, у тому числі нематеріальними активами, а також з поставки будь-яких інших, ніж товари, об'єктів власності за компенсацію, а також операції з безоплатного виконання робіт, надання послуг. Поставка послуг, зокрема, включає надання права на користування або розпорядження товарами у межах договорів оренди (лізингу), поставки, ліцензування або інші способи передачі права на патент, авторське право, торговий знак, інші об'єкти права інтелектуальної, в тому числі промислової, власності [3].

Натомість ст. 901 Цивільного кодексу України чітко визначено, що за договором про надання послуг одна сторона (виконавець) зобов'язується за завданням другої сторони (замовника) надати послугу, яка споживається в процесі вчинення певної дії або здійснення певної діяльності, а замовник зобов'язується оплатити виконавцеві зазначену послугу, якщо інше не встановлено договором [4].

За загальним правилом, діяльність з надання послуг не породжує речового результату. Це і становить принципову відмінність послуги від виконання робіт. Ототожнення ж даних понять зумовлює їх неоднакове застосування на практиці і як наслідок призводить до конфліктів між контролюючими органами та платниками податків.

Вирішення таких спірних питань стає можливим внаслідок узгальнення судової практики, яка розглядається як одна із правових форм розвитку податкового законодавства. Незважаючи на те, що в українському законодавстві судовий прецедент не є джерелом права, судова практика відіграє важливу роль у формуванні законодавства про податки, збори та інші обов'язкові платежі.

Вважаємо, що вивчення практики застосування податкового законодавства дасть можливість зрозуміти податкове законодавство України і активно використовувати її у формуванні та прийнятті нових податкових законів.

Література

1. Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами [Електронний ресурс] : Закон України від 12.12.2000 № 1281-III. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
2. Демин, А. В. К вопросу об общих принципах налогообложения [Текст] / А. В. Демин // Журнал российского права. – 2002. – № 4. – С. 54–62.
3. Про податок на додану вартість [Електронний ресурс] : Закон України від 03.04.97 № 168/97-ВР. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
4. Цивільний кодекс України [Електронний ресурс] : від 16.01.2003 № 435-IV. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.

НУЖНЫ ЛИ ГОСУДАРСТВУ НАЛОГОВЫЕ ЛЬГОТЫ?

Налоговый кодекс РФ в статье 56 определил налоговые льготы как предоставляемые отдельным категориям налогоплательщиков предусмотренные законодательством о налогах и сборах преимущества по сравнению с другими налогоплательщиками, включая возможность не уплачивать налог либо уплачивать его в меньшем размере.

Не отвлекаясь на критику законодательного определения налоговых льгот, позволяющего слишком широкое толкование этого понятия, отметим, что налоговым льготам присуще выполнение двух функций – компенсационной, то есть направленной на создание хотя бы примерно равных возможностей для развития неравных в силу биологических и социальных причин лиц [1, с. 41], и стимулирующей, заключающейся в побуждении налогоплательщиков к совершению общественно-полезных действий, в которых заинтересовано государство и общество.

Также обратим внимание на то тот факт, что налоговые льготы являлись и являются предметом острых дискуссий сторонников и противников их существования. Главными аргументами против налоговых льгот всегда оставались их неэффективность и, как следствие, невосполнимые бюджетные потери. В то же время, сложно не согласиться с позицией о том, что отказываясь от практики использования налоговых льгот, законодатель, с одной стороны, лишает себя возможности задействовать весьма эффективный инструмент налоговой техники, с другой стороны, нередко устанавливает взамен такие правовые механизмы, которые создают намного больше условий для различных злоупотреблений [2, с. 27].

Говоря о компенсационных налоговых льготах, следует отметить их существенную роль в проведении качественной социальной политики, обеспечивающей социальную защищенность и безопасность. В последнее время предпринят ряд мер по устранению несоразмерности указанных налоговых льгот социально-экономическим реалиям. Так, с 1 января 2009 г. изменены размеры стандартных налоговых вычетов по налогу на доходы физических лиц. В частности:

- размер дохода, при получении которого налогоплательщик теряет право на стандартный налоговый вычет в 400 рублей, был повышен в два раза и составил 40 тысяч рублей;

- увеличены льготы для граждан, имеющих детей. Налоговый вычет для одного из родителей возрос с 600 до 1 000 рублей в месяц, предоставляется он до тех пор, пока доход налогоплательщика не превысит 280 тысяч рублей [3].

Заслуживает внимания и то, что законодатель не собирается отставать на достигнутом. Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года [4], в частности, предусматривает:

- предоставление возможности применения по налогу на доходы физических лиц социального вычета по лечению детей, находящихся на попечении родителей, до достижения ими возраста 24 лет, возможность применения вычета опекунами, возможность применения вычета по дошкольному образованию как инструмента демографической политики и политики народосбережения;
- повышение ориентации налоговой системы на проблемы выравнивания уровня доходов путем расширения использования налоговых вычетов как инструмента социальной политики;
- сокращение налоговой нагрузки на малообеспеченные слои населения за счет увеличения социальных налоговых вычетов.

Иная ситуация просматривается со стимулирующими налоговыми льготами и льготами, выполняющими как стимулирующую, так и компенсационную функции. Такие льготы в виде налоговых изъятий, пониженных или нулевых налоговых ставок, освобождения от уплаты налога отдельных категорий налогоплательщиков установлены по налогу на добавленную стоимость, налогу на доходы организаций, налогу на имущество организаций, земельному налогу, транспортному налогу.

Видится, что экономическая эффективность многих из указанных льгот может быть подвергнута сомнению. Например, российские и зарубежные исследователи не раз отмечали, что вывод из-под обложения НДС продуктов питания номенклатуры обязательного минимума не является эффективным средством оказания помощи малоимущим слоям населения, но усложняет администрирование налога и, следовательно, снижает его собираемость [5, с. 130].

Таким образом, только проведение определенных мероприятий по оценке экономической и социальной эффективности существующих и вводимых налоговых льгот может способствовать снижению необоснованных бюджетных потерь и повышению действенности налоговых льгот как инструмента налоговой и социальной политики государства.

В связи с вышесказанным интересен пример Орловской области, в которой на законодательном уровне введены три критерия эффективности налоговых льгот [6]:

- критерий бюджетной эффективности, то есть способствование налоговой льготы увеличению доходов и (или) оптимизации расходов бюджета;
- критерий экономической эффективности, то есть способствование налоговой льготы положительной динамике финансово-экономических результатов деятельности налогоплательщиков, использующий такую льготу;
- критерий социальной эффективности, то есть способствование налоговой льготы формированию благоприятных условий жизнедеятельности населения.

Представляется, что подобный позитивный опыт следует распространить как в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, так и, прежде всего, на уровне самой Российской Федерации. Это в значительной степени исключит необходимость задаваться вопросом нужны ли государству налоговые льготы.

Литература

1. Малько, А. В. Льготы в праве : общетеоретический аспект [Текст] / А. В. Малько // Правоведение. – 1996. – № 1. – С. 37–47.
2. Карасев, В. Налоговые льготы и иные инструменты налоговой политики: правовые аспекты [Текст] / В. Карасев // Финансовое право. – 2004. – № 5. – С. 89–96.
3. О внесении изменений в статью 218 части второй Налогового кодекса Российской Федерации [Текст] : Федеральный Закон от 22.07.2008 № 121-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 30 (ч. 1). – Ст. 3577.
4. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [Текст] : Распоряжение Правительства РФ от 17.12.2008 № 1662-р // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 47. – Ст. 5489.
5. Воловик, Е. М. Налог на добавленную стоимость (по материалам зарубежных исследователей) [Текст] / Е. М. Воловик // Налоговый вестник. – 1999. – № 6. – С. 128–133.
6. Об оценке бюджетной, социальной и экономической эффективности налоговых льгот, устанавливаемых отдельным категориям налогоплательщиков [Текст] : Закон Орловской области от 30.06.2009 № 923-ОЗ // Орловская правда. – 2009. – № 94.

ЗАХИСТ ПРАВ ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ ЯК ПРАВОВА КАТЕГОРІЯ

Термін “захист прав” застосовується як в законодавстві? так і в науковій літературі в різному сенсі. В нормативно-правових актах дуже часто поняття “захист прав” носить достатньо невизначений, абстрактний характер і визначає можливість держави в особі органів управління, захищати, здебільшого, вже порушені права. Однак, відсутня конкретизація – гарантій та форм реалізації тих чи інших ще не порушених прав. Зважаючи на те, що правові приписи приймаються задля необхідності врегулювати ті чи інші суспільні відносини, що виникають між людьми в різних сферах їх життя, якщо іншими видами нормативного регулювання досягти найбільш ефективного результату неможливо.

В юридичній літературі, розрізняється захист і охорона прав чи охоронюваних законом інтересів.

Права та інтереси охороняються державою постійно, а захищаються лише у разі їх порушення. Захистом являється момент охорони чи одна з її форм. Зазначені поняття не співпадають. Тобто, охорона – це встановлення загального правового режиму, а захист – заходи, які застосовуються у випадках, коли права порушені чи оскаржені [1, с. 107-108].

Важливо зауважити, що на відміну від реалізації правових норм об'єктивного права, реалізація суб'єктивного права має певні особливості.

Реалізація суб'єктивних прав та законних інтересів, поряд з такими складовими правового статусу особи, як свобода і обов'язок, – це форма їх буття, що зводиться до переведення соціально передбачених благ, які закріплені нормами об'єктивного права і перебувають у розпорядженні суспільства, держави, у стан їх можливого і дійсного використання конкретною особою (особами) з метою задоволення своїх різноманітних потреб та інтересів. Щодо забезпечення реалізації суб'єктивних прав, свобод та законних інтересів, а також обов'язків, то такий процес потрібний з метою створення сприятливих умов [2, с. 151] для реалізації названих суб'єктивних можливостей та з метою охорони, захисту і відновлення порушеного права, свободи чи законного інтересу.

Для з'ясування правової категорії “захист прав платників податків” важливо визначити таке поняття, як “здійснення права платника”.

Здійснити право платника податків – означає привести його в дію. Дія права – це всі форми впливу права на суспільні відносини, що виникають у сфері оподаткування. Правовий вплив у юридичній літературі характеризується як взятий у єдності і різноманітності весь процес впливу права на суспільне життя, свідомість і поведінку людей за допомогою соціальних, психологічних, інформаційних та юридичних механізмів. При реалізації прав та законних інтересів платники податків, як суб'єкти правовідносин у сфері оподаткування, втілюють надані їм законодавством можливості у життя, використовуючи при цьому механізм реалізації суб'єктивних прав та законних інтересів, тобто єдність правових засобів, за допомогою яких матеріалізуються їх права та законні інтереси як людини і громадянина [3, с. 346].

Юридична діяльність суб'єктів правовідносин потребує створення умов для застосування юридичних засобів з метою реалізації кожного окремого конституційно-правового права чи кожної взятої конституційно-правової свободи, а також законного інтересу особистості. Загальні і спеціальні умови та засоби (гарантії) юридичної діяльності закріплюються у Конституції України, інших законодавчих та підзаконних нормативно-правових актах.

Стадії реалізації конкретного права чи свободи, а також законного інтересу неоднакові, їх можна поділити на такі, що потребують активної діяльності зобов'язаного суб'єкта, чи такі, які потребують лише створення умов людині для реалізації нею певної можливості.

С.Г. Пепеляєв розглядає категорію захисту прав платників податків у широкому та більш вузькому аспектах.

У широкому значенні під захистом прав платників податків розглядаються всі юридичні, ідеологічні, матеріальні гарантії, встановлені у межах податкової системи держави і покликані забезпечити пропорційність обмеження прав конкретного платника податків та інтересів суспільства в цілому. У вузькому аспекті під захистом прав платників податків розглядаються звернення у ті чи інші державні органи для розгляду законності та обґрунтованості дій (бездіяльності) податкових органів щодо такого платника податку [4, с. 561].

Підтримуючи думку В.М. Ведяхіна, вважаємо, що поняття “захист прав платників податків” можливо розглядати як самостійну правову категорію, тобто як реальний феномен об’єктивної реальності [5, с. 69].

Отже, охорона та захист прав і законних інтересів платників податків є складовою інституту охорони і захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, який у нашій державі на сьогодні перебуває на стадії становлення. Потреба виокремлення такої категорії у податковому праві викликана тим, що між платниками податків

і посадовими та службовими особами податкового органу виникають певні розбіжності, суперечки щодо застосування окремих положень чинного податкового законодавства.

Література

1. Алексеев, С. С. Правовая система и личность [Текст] / С. С. Алексеев, Р. К. Русин, Н. И. Матузов // Правоведение. – 1988. – № 4. – С. 101–111.
2. Олійник, А. Ю. Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина в Україні [Текст] : [монографія]. / А. Ю. Олійник – К. : Алерта ; КНТ; Центр навчальної літер., 2008. – 472 с.
3. Податкові спори: виникнення, природа, засоби врегулювання [Текст] : навч. пос. / [С. В. Буряк, П. В. Мельник, В. В. Тильчик та ін.] ; за заг. ред. С. В. Буряка. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 800 с.
4. Налоговое право [Текст] : учебник / под ред. С. Г. Пепеляева. – М. : Юристь, 2005. – 501 с.
5. Ведяхин, В. М. Защита прав как правовая категория [Текст] / В. М. Ведяхин, Т. Б. Шубина // Правоведение. – 1998. – № 1. – С. 67–79.

Є.А. Усенко – суддя Вищого адміністративного суду України

ПІДСТАВИ ВИНИКНЕННЯ ТА ХАРАКТЕР ДОЮРИСДИКЦІЙНИХ ПОДАТКОВИХ ПРОЦЕДУР

Для характеристики доюрисдикційних податкових процедур (провадження позасудового розв’язання податкових суперечок) важливим є положення, що їх застосування не пов’язується з обов’язковою наявністю правопорушення. “Не можна однозначно стверджувати, що саме воно (правопорушення – виділено нами – Є.У.) є підставою виникнення цього виду процедур. Проте логічно стверджувати, що підставою початку доюрисдикційних податкових процедур є момент виникнення розбіжностей між суб’єктами, що представляють владну і зобов’язану сторони податкових правовідносин. Причинами таких розбіжностей можуть бути як неправильне розуміння відповідної законодавчої норми, так і колізія актів податкового законодавства. Співвіднесенням позицій конфронтуючих сторін можна виявити

конфронтуючих сторін можна виявити загальне бачення проблеми і фактично врегулювати спір. Такий порядок регулювання розбіжностей, безперечно є узгоджувальним” [1, с. 105].

Погоджуючись в цілому з позицією М.П. Кучерявенка, хотілося б зробити декілька уточнень. По-перше, коли наголошується на причинах розбіжностей в поглядах сторін податкових правовідносин, і на підставі цього неправильного розуміння законодавчої норми може йтися не про хиби чи помилки в уявленні учасника податкових відносин, а намагання детально реалізувати свій інтерес в цих відносинах. Якщо податкові органи зацікавлені в якнайбільшому надходженні коштів, то платник, навпаки, в їх мінімізації. По-друге, щодо співвіднесення позицій конфронтуючих сторін. З одного боку, ці сторони не завжди знаходяться в обов’язковій конфронтації, намаганнями обох може бути пошук компромісу та досягнення позиції найбільш сприятливої як для платника, так і для податкового органу. З іншого боку, складно погодитись з тим, що фактично врегулювання спору здійснюється саме при такому співвіднесенні позицій цих учасників. Дійсно, з цим можна погодитись, коли йдеться про врегулювання спору в режимі адміністративного апеляційного узгодження. Але, коли йдеться про розгляд цього спору в суді, то конфронтація позицій платника та податкового органу вже виходить на зовнішній рівень та додається спеціальний учасник цих відносин – суд. Саме його діями і йдеться про врегулюванні спору.

На узгоджувальний характер доюрисдикційних процедур вирішення податкового спору прямо вказує п. 5.2 “Апеляційне узгодження податкового зобов’язання” ст. 5 Закону України “Про порядок погашення зобов’язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами” від 21 грудня 2000 р. № 2181-III (Закон № 2181-III), яким, зокрема встановлені такі процедури. Визначальним в розкритті змісту та особливостей доюрисдикційної процедури є те, що її правовим спрямуванням є забезпечення “...усунення розбіжностей між сторонами регулятивних податкових правовідносин у режимі позитивного правозастосування. Фактично за цих умов вона існує як вид регулятивної податкової процедури, що передбачає усунення конфлікту” [1, с. 105].

Доюрисдикційні процедури в податковому регулюванні характеризуються деякими особливостями. Серед них можна виокремити найважливіші:

а) не передбачають участь у вирішенні спору суду і безпосереднє застосування санкцій відразу після виникнення конфлікту;

- б) конфлікт долається діями самих учасників спору в режимі узгодження позицій податкового органу і платника податків та зборів (обов'язкових платежів);
- в) узгоджувальний характер обумовлює багаторівневність і обов'язкову поступовість рівнів вирішення спору, яка починається з податкового органу, що є безпосереднім учасником податкового спору та продовжується вищестоящими органами в ієрархії системи органів державної податкової служби;
- г) апеляційне узгодження не означає закінчення податкового спору, оскільки після його завершення платник податків та зборів (обов'язкових платежів) може звернутися до суду і оскаржити рішення, дії (бездіяльність) податкового органу, що буде означати продовження процедурного регулювання податкового спору.

Узгоджувальний характер врегулювання податкового спору передбачає можливість застосування податкового компромісу, суть якого полягає у взаємних поступках сторін спору з метою найбільш ефективного виконання податкового обов'язку при позитивному правозастосуванні. Чинне законодавче регулювання доюрисдикційної процедури вирішення податкових спорів, однак, містить норми, які не відповідають узгоджувальному характеру цієї процедури, суперечать її суті та меті, для досягнення якої ця процедура була нормативно запроваджена. Йдеться про норми п. 6.6 ст. 6 Закону України "Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами" та п. 9 Положення про порядок подання та розгляду скарг платників податків органами державної податкової служби, затвердженого наказом ДПА України від 3 лютого 1998 р. № 93 (в редакції наказу ДПА України від 2 березня 2001 р. № 82), якими передбачена можливість прийняття в процедурі апеляційного узгодження суми податкового зобов'язання, визначеного контролюючим органом, рішення менш сприятливого для платника податків, ніж рішення, яке оскаржувалося. Таке повноваження контролюючого органу суперечить меті, з якою йому надані повноваження щодо розгляду скарг платника податків, та закладає основу неефективності доюрисдикційної процедури врегулювання податкового спору, оскільки породжує новий спір з приводу законності збільшення суми податкового зобов'язання за результатами розгляду скарги.

Виникає досить прикра ситуація, коли формуються передумови знищення зацікавленості платника в оскарженні рішень податкових органів. Це призведе до розвитку системи різних незаконних засобів подолання такого конфлікту. Нам здається, що було б досить логічним

запровадження певних меж (в тому числі і кількісних) предмету такого спору. Приміром, за уявленням платника податку, він повинен перерахувати в рахунок свого податкового обов'язку сто грошових одиниць, тоді як за розрахунками податкової інспекції ця сума має складати – двісті. Виник податковий спір, але корегування, узгодженість сторін має розвиватися в межах цих показників. Тобто в ході спору неможна прийти до висновку, що платник повинен сплатити менш ніж сто грошових одиниць або більше двохсот. Таким чином, кожна із сторін спору перш ніж оскаржувати позицію протилежної сторони та доводити власну позицію, повинна чітко визначитись із власним поглядом, бо після того, як процедура вирішення спору розпочалась, змінювати її – неможна.

Специфіка доюрисдикційних процедур полягає в чіткому формальному визначенні порядку і способу дій як платників податків, так і податкових органів. При цьому, однак, можна стверджувати, що ступінь обов'язковості поведінки учасників спору є різним, що проявляється в різних правових наслідках недотримання доюрисдикційної процедури. Так, недотримання платником податків встановленого пп. 5.2.2 п. 5.2 ст. 5 Закону № 2181-III строку звернення із скаргою на рішення податкового органу не є перешкодою для врегулювання спору через юрисдикційну процедуру, тоді як недотримання податковим органом встановленого законом строку направлення вмотивованого рішення за результатами розгляду скарги платника податків означає вирішення спору на користь платника податків і припиняє подальші процедури. Таке правове регулювання дещо усуває присутню в доюрисдикційних процедурах невелику ймовірність врегулювання спору на користь платника податків через присутність відомчого інтересу податкових органів, з участю яких відбувається таке врегулювання.

Як доюрисдикційні, так і юрисдикційні процедури входять до процесуального механізму податкового регулювання. Механізм цей, однак, на даному етапі розвитку законодавства неоднорідний: доюрисдикційні процедури встановлюються податковими процесуальними нормами, а юрисдикційні – нормами адміністративного права. Таким чином, можна ставити питання про характеристику сукупності норм, які регулюють вирішення податкових спорів як комплексного правового інституту, який склався на межі фінансового та адміністративного права. Логічно підкреслити, що норми, які регулюють доюрисдикційні процедури, входять складовою частиною до податкового права як фінансово-правового інституту (чи підгалузі), а норми, що опосередковують юрисдикційні процедури при вирішенні податкових спорів є

процедури при вирішенні податкових спорів є складовою адміністративного процесу. Податкові спори за участю судів підпадають під юрисдикцію адміністративних судів і розглядаються як різновид публічно-правових спорів з участю суб'єкта владних повноважень.

Література

1. Кучерявенко, Н. П. Курс налогового права [Текст] : в 6 т. / Н. П. Кучерявенко. – Т. 2 : Введение в теорию налогового права. – Х. : Легас, 2004. – 2004. – 600 с.

*А.В. Шульженко – аспирант кафедры финансового права
Национальной юридической академии Украины им. Ярослава Мудрого*

СООТНОШЕНИЕ ОБЪЕКТА И БАЗЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ В СИСТЕМЕ ЭЛЕМЕНТОВ ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА НАЛОГА

Объект и база налогообложения связаны довольно тесно, и налоговая база по своему содержанию является объектом налогообложения, скорректированным под применение налоговой ставки, исчисление суммы налога. Базой налогообложения является конкретная (количественная, физическая, стоимостная или другая) характеристика определенного объекта налогообложения. Налоговая база не только, фактически, дополняет объект налогообложения, но и через количественные, стоимостные характеристики отражает специфику каждого платежа. В этом контексте хотелось бы обратить внимание на особенность налоговой базы, поскольку она непосредственно касается всех составляющих налоговой обязанности. Во-первых, речь идет об учете объекта налогообложения, когда через количественные и стоимостные характеристики этого элемента (фактически, базу) реализуется составляющая налоговой обязанности. Во-вторых, именно с помощью базы налогообложения определяется сумма налога и гарантируется исполнение обязанности по уплате. В-третьих, при оценке налоговой базы проводится анализ соответствия заявленных показателей и сумм, перечисленных в бюджет, что реализует отчетное назначение базы налогообложения. Именно поэтому важно различать учет налоговой базы, элементов ее составляющих, и определение, исчисление налоговой базы, [1, с. 122] которые различаются целями, особенностями реализации и методами.

Налогоплательщики определяют налоговую базу по итогам каждого отдельного налогового периода на основании данных налогового учета объектов налогообложения или объектов, связанных с налогообложением [см. подробнее: 2, с. 271-276]. Обязанность определения

налоговой базы и уплаты налога возникает у налогоплательщиков по итогам каждого налогового периода. При этом законодатель не связывает эти расчеты со временем формирования объекта налогообложения, поскольку один и тот же объект может иметь несколько баз налогообложения, которые будут отвечать отдельным налогам. Именно поэтому база налогообложения устанавливается по каждому налогу отдельно.

Налоговая база связана не только с объектом налогообложения, но и с предметом. Именно поэтому довольно часто налоговая база фактически является частью предмета налогообложения, к которой применяется налоговая ставка. Это возможно только тогда, когда предмет налогообложения обуславливает возможность и логичность применения способов исчисления. Все расчеты налоговой базы должны осуществляться на основании документально подтвержденных данных об объектах налогообложения или связанных с налогообложением. В этом случае плательщик обязан иметь документальные подтверждения по обоснованию любой позиции налоговой отчетности. Если при этом налогоплательщик допускает ошибку, то перерасчет налогового обязательства осуществляется в отношении исключительно того налогового периода, в котором была допущена ошибка.

Литература

1. Злобин, Н. Н. Налог как правовая категория [Текст] : монография / Н. Н. Злобин. – М. : РПА МЮ РФ, 2003. – 170 с.
2. Кучерявенко, Н. П. Курс налогового права [Текст] : в 6 т. / Н. П. Кучерявенко. – Т. III : Учение о налоге. – Х. : Легас ; Право, 2005. – 600 с.

*А.О. Якушев – канд. юрид. наук, доц. кафедры финансового права
Воронежского государственного университета, Российская Федерация*

МЕСТО ПАРАФИСКАЛЬНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ В ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВА

Парафискальные платежи (парафискалитеты), являются распространенным на практике, но недостаточно изученным институтом финансового права [1, с. 35-36; 2, с. 4; 3, с. 86-92; 5, с. 258, 260; 5]. При этом парафискалитеты известны и широко применяются в финансовых системах европейских государств и достаточно активно исследуются зарубежными специалистами [6; 7; 8]. Целью настоящей работы является попытка определить место парафискалитетов в финансовой системе.

Общеизвестен и многократно исследован учеными институт фискальных платежей, в состав которых большинство российских и зарубежных ученых включают налоги и сборы. Российские специалисты признают существование иных обязательных платежей, взимаемых с частных лиц в пользу публичных образований, которые нельзя отнести ни к налогам, ни к сборам. Однако, эти же авторы указывают, что для европейского и российского налогового права существует тенденция к дуализму фискальных взиманий, когда все обязательные платежи, не попадающие в категорию “налог” или “сбор” либо упраздняются, либо корректируются с целью отнесения к одной из вышеназванных категорий [4, с. 260]. Иными словами – парафискалитетам не должно быть места в публичных финансах: они должны либо трансформироваться в налоги и сборы, либо быть исключенными из финансовой системы государства [9, с. 47-48].

Согласиться с такой точкой зрения не представляется возможным. Во-первых, российская финансовая наука и практика начинают использовать понятие “парафискалитет”. Данная дефиниция еще не закреплена нормативно, но уже используется судьями Конституционного Суда РФ [10]. Признаки парафискальных платежей все активнее выявляются и описываются в судебных решениях [11].

Фактически, российская финансовая система включает в себя значительное количество парафискалитетов, которые взимаются как обязательные сборы и пока не подлежат никакой трансформации. Примерами парафискалитетов являются, платежи на энергосбережение, портовые сборы, третейские сборы, отчисления операторов связи в резерв универсального обслуживания, консульские сборы и т.д. [12].

И, наконец, существование парафискалитетов не противоречит, как это считают некоторые специалисты, бюджетным принципам общего совокупного покрытия расходов и единства кассы (принцип универсальности бюджетных доходов по французской бюджетной терминологии). Парафискалитеты (“квазналоги” или “чиновничьи таксы”), позволяя отдельным социально значимым и выполняющим публичные функции организациям финансировать свою деятельность самостоятельно, не требуя бюджетных ассигнований [13]. Такое “самофинансирование” значительно упрощает финансовую систему, а отказ от этой возможности нецелесообразен [14, с. 279].

Часть из этих “квазианалогов” в соответствии со ст. 51, 57 и 62 БК РФ являются неналоговыми источниками бюджетных доходов, как например, лицензионные сборы, консульские сборы, платежи операторов связи и т.п. Остальные “налогообразные платежи”, например, третейские сборы, портовые сборы, платежи на энергосбережение, зачисляются в денежные фонды, не входящие в бюджетную систему, и идут на финансирование деятельности, соответственно, третейских судов, портовых администраций или программ энергосбережения. Именно эти платежи и отчисления, уплачиваемые как в бюджет, так и в иные, не предусмотренные НК РФ фонды, являются примерами парафискалитетов [7]. Соответственно, все обязательные, нормативно установленные платежи, не имеющие штрафного характера, можно классифицировать на 4 группы:

- а) уплачиваемые в бюджет налоги;
- б) уплачиваемые в бюджет “налоговые” сборы;
- в) уплачиваемые в бюджет парафискальные сборы;
- г) парафискальные сборы, уплачиваемые в фонды, не относящиеся к бюджетной системе государства.

В заключении можно сделать вывод, что парафискальные платежи являются одним из допустимых источников доходов публичных финансовых фондов. Соотношение поступлений от парафискалитетов и налоговых платежей устанавливается по усмотрению органов государственной власти и местного самоуправления.

Литература

1. Козырин, А. Н. Налоговое право зарубежных стран [Текст] / А. Н. Козырин. – М. : Манускрипт, 1993. – 112 с.
2. Кучеров, И. И. Налоговое право России [Текст] / И. И. Кучеров. – М. : ЮрИнфоР, 2001. – 360 с.
3. Кучеров, И. И. Теория налогов и сборов [Текст] / И. И. Кучеров. – М. : ЮрИнфоР, 2009. – 420 с.
4. Винницкий, Д. В. Российское налоговое право: проблемы теории и практики [Текст] / Д. В. Винницкий. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2003. – 397 с.
5. Гаджиев, Г. А. Конституционные принципы рыночной экономики (развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации) [Текст] / Г. А. Гаджиев. – М. : Юристь, 2004. – 286 с.
6. Duverger Maurice Finances publiques. – Paris : Presses Universitaires de France, 1988. – Pag. 111–112.

7. Luca, G. *Compendio di Diritto Tributario*. IX Edizione. 2001. Pag. 287. // Цит. по Развитие налогового законодательства в России: вопросы теории и практики [Текст] / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А. А. Ялбулганова. – М. : Готика, 2005. – 168 с.
8. Buscema, S. *Trattato di contabilita pubblica* [Text] : Volume primo. – Milano. Dott. A. Giuffri editore, 1979. – Pag. 130.
9. Киц, А. В. Что такое “фискальный сбор” и как с ним бороться [Текст] / А. В. Киц // Законодательство и экономика. – 2003. – № 4. – С. 47–48.
10. Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А. Л. Кононова [Текст] : Постановление Конституционного Суда РФ от 22.11.2001 15-П “По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 16 Закона Российской Федерации “О сертификации продукции и услуг” в связи с жалобой гражданина В.П. Редкопа” // Вестник Конституционного Суда РФ.– 2002. – № 1.
11. По делу о проверке конституционности отдельных положений федерального закона “о связи” в связи с запросом думы Корякского автономного округа [Текст] : Постановление Конституционного суда РФ от 28.02.2006 № 2-П // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 11. – Ст. 1230.
12. Васянина, Е. Л. Система фискальных сборов по законодательству РФ [Текст] // Финансовое право. – 2008. – № 5. – С. 12–16.
13. Самойлова, Л. М. Принципы бюджетного права Франции [Текст] / Л. М. Самойлова // Финансовое право. – 2006. – № 3. – С. 31–36.
14. Годме, П. М. Финансовое право [Текст] / П. М. Годме. – М. : Прогресс, 1978. – 370 с.

Секція 5

ПРОБЛЕМИ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ТА ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В ФІНАНСОВІЙ І ГОСПОДАРСЬКІЙ СФЕРАХ

*О.Ф. Андрійко – д-р юрид. наук, проф., провідний науковий співробітник
Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України*

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАХОДИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ У ФІНАНСОВІЙ СФЕРІ

Однією із самих небезпечних форм протиправної поведінки політичної еліти, державних посадових осіб у всіх сферах діяльності, і, зокрема, фінансовій сфері, є державна корупція. Явище корупції має надзвичайно високу пристосовчу властивість. До характерних особливостей її в сьогоденних умовах слід віднести достатньо високий статус суб'єктів корупційних діянь в суспільстві, витончені інтелектуальні способи, значна матеріальна і моральна шкода, яка спричиняється, виключна латентність посягань і відсутність рішучого супротиву суспільства. Корупція постійно видозмінюється і удосконалюється. Латентність є її основною особливістю.

Основними формами корупції сьогодні є лобізм, фаворитизм, внески на політичні цілі, заняття державними чиновниками посад почесних президентів корпорацій і приватних фірм, голів наглядових рад, інвестування комерційних структур за рахунок держбюджету, переведення державного майна в акціонерні товариства тощо.

Проблема корупції в Україні давно перейшла етичні і правові межі. Це не просто відсутність моралі чи ігнорування етичних цінностей – головний стрижень проблеми і його розгалуження полягають у відсутності реально діючих інститутів життєздатного громадянського суспільства, включаючи: правові норми, незалежну судову систему, громадський контроль, здатних до принципового розслідування ЗМІ.

У своєму виступі на засіданні Національного антикорупційного комітету 22 квітня 2010 р. Президент України серед найбільш корумпованих назвав податкову сферу, а також звернув увагу на фактичне розкрадання Держрезерву, маніпуляції з бюджетними коштами, дове-

коштами, доведення майже до банкрутства більшості державних монополій. Однак слід зауважити, що фактично корупція проникла у всі сфери.

У звіті про результати аналізу відповідності діючого нормативно-правового врегулювання питань боротьби з корупцією в Україні вимогам висновків GRECO, який в листопаді 2009 р. було розглянуто колегією Рахункової палати Верховної Ради України зазначається, що “корупційний спрут уразив фактично всі сфери суспільства, а затверджені Урядом заходи боротьби з корупцією не містять конкретних механізмів їх реалізації. Зовнішній прояв цього – “хронічне невиконання” основних раніше прийнятих нормативно-правових актів з питань боротьби з корупцією, а також рекомендацій міжнародних аспектів у цій сфері”.

Отже вироблення загальних і спеціальних заходів протидії корупційним правопорушенням є об’єктивно необхідним завданням і разом з тим величезним за своїм масштабом і складністю. І лише послідовна боротьба з корупцією здатна досягти результату. Для цього необхідно реалізувати досить широкий комплекс заходів, зокрема, економічних, політичних, інформаційно-виховних, профілактичних, організаційних та законодавчих.

До політико-ідеологічних, морально-виховних та інформаційно-просвітницьких заходів в першу чергу можна віднести:

- культурно-просвітницьку роботу в суспільстві для усвідомлення усіх його членів шкоди від корупції, визнання її загрозою національній безпеці та конституційному ладу в Україні;
- всебічна інформаційна підтримка антикорупційних заходів та залучення громадськості до обговорення таких заходів;
- підвищення престижу публічної служби та формування на реальних фактах довіри до службовців;
- проведення об’єктивних соціальних досліджень стану корумпованості тих чи інших державних структур та доведення до громадськості даних і заходів, що будуть застосовані за доведених фактів;
- активну участь в реалізації заходів мають приймати громадські організації, засоби масової інформації, аналітичні центри.

Однак зазначені заходи не можуть забезпечити протидії корумпованості владних структур та їх посадових осіб.

Важлива роль належить заходам протидії корупції шляхом інституційної реформи. Зокрема, йдеться про:

- контроль за реалізацією дискреційних повноважень, меж дискреції;
- контроль за використанням ресурсів;

- прозорість процедур;
- посилення внутрішніх та зовнішніх механізмів відповідальності;
- удосконалення добору на посади державних службовців/посадових осіб;
- підвищення кваліфікації держслужбовців;
- створення можливостей для апеляційного оскарження для споживачів.

Вагома роль в цьому процесі належить організаційним та правовим заходам протидії корупції у фінансовій сфері.

Однак в Україні хоч і створено Національний антикорупційний комітет, однак не визначеним залишається його правовий статус, взаємодія з іншими державними структурами уповноваженими на боротьбу з корупцією. А це веде до “боротьби всіх” без належної чіткості завдань, повноважень і відповідальності кожного за реальність ведення боротьби з корупцією. Не вирішеним питанням залишається роль Рахункової палати у протидії корупції всупереч рекомендацій міжнародних експертів щодо розширення повноважень її з контролю.

При цьому заклики влади до боротьби з корупцією відбуваються за відсутності відповідного законодавства. Для суспільства залишилось не зрозумілим відтермінування набуття чинності пакета антикорупційних законів – “Про засади запобігання та протидії корупції”, “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення” та “Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень”.

Отже різні заходи протидії корупції не завжди отримують належну політичну підтримку та відповідну нормативну базу, в той час коли лише комплексна стратегія протидії корупції та реальне її втілення зможе дати позитивний результат.

І.М. Боярко – канд. екон. наук, ст. викладач кафедри фінансів ДВНЗ “Українська академія банківської справи НБУ”; Л.Л. Гриценко – канд. екон. наук, доц. кафедри фінансів ДВНЗ “Українська академія банківської справи НБУ”

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВОЇ САНАЦІЇ НЕПЛАТОСПРОМОЖНИХ СУБ’ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ В УКРАЇНІ

В умовах подолання наслідків фінансової кризи діяльність значної кількості суб’єктів господарювання потребує виявлення внутріш-

внутрішніх та зовнішніх фінансових можливостей покращення фінансового стану, а для деяких – відновлення платоспроможності для уникнення банкрутства. Тому дослідження проблем правового регулювання фінансової санації неплатоспроможних суб'єктів господарювання в Україні, зокрема, визначення комплексу основних напрямків удосконалення механізму її проведення є досить актуальним.

Як правило, процедура санації вимагає залучення фінансових ресурсів зовнішніх інвесторів. Але нормативне врегулювання питань щодо інформування потенційних інвесторів про можливість їх участі в процедурі фінансової санації є недостатньо опрацьованим.

Головна проблема полягає в тому, що діюча процедура банкрутства та санації підприємства не передбачає обов'язкової публікації оголошення про виявлення інвесторів на стадії розпорядження майном боржника та оголошення про запровадження процедури санації. Це, відповідно, супроводжується відсутністю чітких рекомендації щодо змістовного наповнення такого оголошення, яке має забезпечувати можливість оцінити ефективність майбутніх інвестицій. На нашу думку, це оголошення обов'язково повинно містити дані про розмір визнаної судом кредиторської заборгованості та основні прогностичні показники виробничо-господарської діяльності підприємства на період проведення санаційних заходів (характер виробництва, виробнича потужність, фінансові результати тощо).

Відсутність обов'язковості публікації такого оголошення призводить до переважання відкриття ліквідаційних процедур в ході провадження справ про банкрутство підприємств, навіть якщо існує можливість відновлення платоспроможності підприємства-боржника, але не подано до господарського суду пропозицій з боку потенційних інвесторів.

В свою чергу, досвід багатьох підприємств України, які пройшли через процедуру банкрутства, вказує на те, що ліквідаційні процедури не залишають їм можливості для відновлення діяльності і майже завжди призводять до зупинки й фактичного знищення виробництва.

Також важливим напрямком удосконалення правового регулювання фінансової санації неплатоспроможних суб'єктів господарювання в Україні залишається недостатність передбачених законодавством строків для ефективного здійснення санаційних заходів.

Відповідно до Закону України “Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом” тривалість процедури санації складає 12 місяців з дати винесення ухвали про запровадження процедури санації, можливе продовження цього строку господарським судом на 6 місяців. При цьому істотна частина періоду, відведеного на проведення процедури санації, фактично має бути витрачена на підготовку та затвердженням плану санації, і мало часу залишається безпосередньо на здійснення системи заходів, спрямованих на оздоровлення фінансово-господарського стану боржника, які й становлять сутність санації в цілому.

Недостатньо розробленою в нормативно-правовому аспекті є система контролю над арбітражними керуючими (розпорядниками майна, управляючими санацією, ліквідаторами), що призводить до зловживань, використання процедури банкрутства як інструмента для різних махінацій для одержання контролю над інвестиційно привабливими підприємствами.

Крім того, з врахуванням сучасної практики проведення санації вітчизняних підприємств можна стверджувати, що об’єктивно існує необхідність законодавчого уточнення змісту реорганізаційних процедур та механізму їх запровадження, особливо в частині встановлення обґрунтованого переліку випадків, при яких можлива реструктуризація підприємства у формі реорганізації шляхом поділу. Це пов’язане з тим, що заходи з відновлення платоспроможності боржника у формі реструктуризації не завжди є ефективними, а їх використання може призвести до збільшення кількості неплатоспроможних суб’єктів господарювання в результаті поділу замість очікуваного їх фінансового оздоровлення. Норми Закону повинні забезпечувати стимулювання санаторів до використання інших, більш дієвих, заходів фінансово-економічного характеру, наприклад, обмін боргів на акції або передача акцій інвестору, обмін на погашення боргу акціонерного товариства, реструктуризація активів боржника тощо.

Таким чином, перспективними напрямками удосконалення правового регулювання фінансової санації неплатоспроможних суб’єктів господарювання в Україні є:

- встановлення диференційованих термінів проведення процедури санації для різних видів підприємств з урахуванням їх розміру, виду діяльності, інвестиційної привабливості та інших факторів, при

цьому строки підготовчого періоду та самої санації доцільно регламентувати окремо;

- введення обов'язковості публікацій оголошення про виявлення інвесторів на стадії розпорядження майном боржника та оголошення про запровадження процедури санації, що сприятиме розширенню інвестиційних можливостей для ефективної фінансової санації та скороченню кількості судових рішень про ліквідацію суб'єктів господарювання, які визнані банкрутами;
- конкретизація умов та порядку застосування окремих санаційних заходів фінансового характеру з метою підвищення ефективності їх використання та запобігання зловживанням.

*А.Л. Губіна – здобувач кафедри правових основ підприємницької діяльності
Харківського національного університету внутрішніх справ*

МЕТОДИ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ СТРАХОВИХ КОМПАНІЙ

Одним із інститутів фінансової системи є інститут страхування, який у процесі створення ринкових відносин суттєво змінився від державного до комерційного. Страхування – це специфічна сфера, яка має свої ланки:

- 1) соціальне страхування (всі методи);
- 2) особисте страхування;
- 3) майнове страхування;
- 4) страхування відповідальності;
- 5) страхування підприємницьких ризиків.

За сучасних умов господарювання страхування здійснюється недержавними суб'єктами і опосередковано регулюється державою через законодавство. Одним із видів страхування є страхування в галузі морських перевезень, яке здійснюється страховими компаніями (СК) на підставі ліцензії.

Традиційно у фінансовому праві до найпоширеніших методів фінансового контролю відносять ревізію та перевірку. Також у фінансовому контролі використовуються також такі методи як аналіз, обстеження, оцінка, розслідування, інвентаризація. Наприклад, Бюджетний кодекс України визначає наступні методи контролю бюджетного процесу – перевірка, оцінка, розслідування, вивчення,

ревізія, а також аудит, аналіз та звітність(п. 1.3 ст. 26 Бюджетного Кодексу України).

Відповідно до Закону України “Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні” від 26 січня 1993 р. № 2940-ХІІ з змінами та доповненнями, державна контрольно-ревізійна служба здійснює державний фінансовий контроль шляхом проведення державного фінансового аудиту та інспектування. Проте детального тлумачення цих контролюючих заходів у чинному законодавстві не надається.

Інспектування здійснюється у формі ревізії та полягає у документальній і фактичній перевірці певного комплексу або окремих питань фінансово-господарської діяльності підконтрольної установи, яка повинна забезпечувати виявлення наявних фактів порушення законодавства, встановлення винних в їх допущенні посадових і матеріально відповідальних осіб. Таким чином, ревізія передуює прийняттю адміністративних заходів або фінансових санкцій.

Контрольні повноваження *Президента України* у сфері фінансової діяльності держави випливають з його статусу глави держави та гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Безпосереднє здійснення контрольних функцій може реалізуватися Президентом під час підписання ним прийнятих Верховною Радою законів, наприклад закону про Державний бюджет України на поточний рік або будь-яких інших законів у сфері організації та регулювання фінансової діяльності.

Кабінет Міністрів України виконує свої контрольні повноваження на підставі Конституції України, Закону України “Про Кабінет Міністрів України” та інших. Управління фінансами пов’язане з постійним контролем руху грошових фондів. Серед повноважень з управління фінансами Кабінет Міністрів України виконує суто контрольні.

Уряд постійно співпрацює з органами фінансового контролю в галузі морського страхування. Так, Кабінет Міністрів України отримує від Рахункової палати відомості про результати перевірок, ревізій та обстежень, а також пропозиції щодо притягнення до передбаченої законом відповідальності осіб, винних у порушенні вимог законодавства, нецільовому та неефективному використанні коштів, заподіянні матеріальної шкоди державі, розглядає такі відомості та пропозиції, вживає в межах своєї компетенції відповідні заходи та інформує про них Рахункову палату.

Важливе значення в системі державного фінансового контролю має фінансовий контроль, який здійснює державний орган виконавчої влади, діяльність якого спеціально націлена на управління фінансами,

в тому числі, і спеціальними страховими фондами. Це *Міністерство фінансів України*, яке відповідно до покладених на нього завдань:

- зупиняє здійснення операцій з страховими коштами в разі виявленого правопорушення;
- погоджує проект плану основних напрямів контрольно – ревізійної роботи органів державної контрольно – ревізійної служби і отримує щомісяця звіти від Головного контрольно – ревізійного управління про проведені контрольні заходи;
- визначає основні організаційно – методичні засади державного внутрішнього фінансового контролю, дає оцінку функціонуванню систем внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту і здійснює внутрішній фінансовий контроль в страхових компаніях та аудит.
- одержує від центральних і місцевих органів виконавчої влади підприємств, установ і організацій усіх форм власності дані, необхідні для здійснення контролю за раціональним і цільовим використанням страхових коштів та за страховими виплатами;
- у межах своїх повноважень здійснює контроль за виконанням актів страхового законодавства видає накази, організує та контролює їх виконання та інші.

Ю.М. Жорнокуй – канд. юрид. наук, проф. кафедри правових основ підприємницької діяльності навчально-наукового інституту права, економіки та соціології Харківського національного університету внутрішніх справ

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ УЧАСНИКІВ АКЦІОНЕРНИХ ПРАВОВІДНОСИН: ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ ДЕЯКИХ ПОЛОЖЕНЬ ЧИННОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Відмінною рисою системи правового регулювання інституту акціонерної відповідальності є те, що основоположний нормативно-правовий акт – Закон України “Про акціонерні товариства” [5] – не містить норм, які б повністю забезпечили механізм притягнення до відповідальності (мається на увазі приватноправовий механізм) учасників акціонерних правовідносин. Справа у тому, що у юридичній літературі, коли мова заходить про відповідальність у корпоративних чи акціонерних відносинах, фахівці ведуть мову і про товариства, і про учасників (акціонерів), і про органи управління товариств, тобто фактично коло осіб безпідставно розширюється, що вводить в оману і як початківців у сфері права, і осіб, які вперше стикаються з проблемою відповідальності у корпоративних організаціях. Тому на

нашу думку – акціонерне товариство (далі – АТ) і акціонери – є тими особами, які можуть бути притягнуті до акціонерної відповідальності.

1. У законі України “Про акціонерні товариства” можна звернути увагу на **значну кількість декларативних норм**, дотримання яких гарантується достатньо складною і заплутаною системою притягнення до відповідальності. Так, наприклад, за ч. 2 ст. 63 Закону України “Про акціонерні товариства” посадові особи органів АТ несуть відповідальність перед товариством за збитки, завдані товариству своїми діями (бездіяльністю), згідно із законом. При цьому варто констатувати, що сам Закон не містить чітких меж і форм відповідальності посадових осіб, тобто, фактично, ми повинні звернутися до законодавчого масиву і з’ясувати можливість притягнення відповідних осіб до відповідальності, у тому числі встановити підстави, форми і вид негативних наслідків для відповідних суб’єктів.

2. Крім зазначеного, звернемо увагу на зміст ст. 29 Закону України “Про акціонерні товариства”, за якою **акціонери зобов’язані**: дотримуватися статуту, інших внутрішніх документів АТ; виконувати рішення загальних зборів, інших органів товариства; виконувати свої зобов’язання перед товариством, у тому числі пов’язані з майновою участю; оплачувати акції у розмірі, в порядку та засобами, що передбачені статутом АТ не розголошувати комерційну таємницю та конфіденційну інформацію про діяльність товариства.

Але давайте проаналізуємо механізм можливості притягнення до відповідальності акціонерів за означеною нормою. По-перше, на акціонера покладається обов’язок дотримуватися статуту та інших внутрішніх документів товариства. З цього приводу слушно виникає питання стосовно того: яку саме відповідальність буде нести акціонер і перед ким? Так, якщо, наприклад, у товаристві з обмеженою відповідальністю існує механізм виключення учасника зі складу товариства, то в АТ такого права не має. Особа не може бути позбавлена права власності на акції, крім випадків, коли таке рішення приймається органами судової влади, за умови, що акціонер зловживає своїм суб’єктивним правом, чим дезорганізує роботу самого товариства. Проте слушно виникає питання: хто може подати відповідний позов? Законодавство України (ст. 110, 112, 113 Цивільного процесуального кодексу України [4], ст. 28 Господарського процесуального кодексу України [2] та інші) не виключає й можливості звернення акціонера до суду за захистом охоронюваних законом інтересів АТ, учасником якого він є, але за належно оформленим уповноваженням цього товариства або якщо таке право надається йому статутом останнього (п. 4.2.

таке право надається йому статутом останнього (п. 4.2. Рішення Конституційного Суду України у справі про охоронюваний законом інтерес [7]). У більшості випадків легітимні інтереси АТ (ст. 41 Закону України “Про господарські товариства” [6]) формулюються його вищими органами і захищаються в суді не окремим акціонером, індивідуальні інтереси якого можуть суперечити як інтересам інших акціонерів, так і законним інтересам усього товариства, а правлінням чи іншими спеціально уповноваженими на це виконавчими органами останнього. На підставі викладеного можна зробити висновок, що позов про зловживання правом в акціонерних відносинах може подати акціонер, за наявності у нього відповідного доручення або уповноважений орган товариства. Однак невирішеним, у такому випадку, залишається питання про можливість подання позову до особи, яка володіє контрольним пакетом акцій або, навіть, 40 % акцій та ігнорує проведення загальних зборів акціонерів.

По-друге, до якого виду відповідальності буде притягнуто акціонера за невиконання рішення загальних зборів та інших органів товариства? Можливо краще було б сформулювати відповідний припис таким чином: акціонер може бути притягнутий до відповідальності за порушення вимог та рішень загальних зборів та інших органів товариства, якщо такі рішення не порушують суб’єктивних прав та охоронюваних законом інтересів акціонерів.

Проте, звертаючи увагу на обов’язки акціонерів та можливість їх притягнення до відповідальності за їх невиконання, законодавець чи навмисно, чи випадково не включив до положень ні Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) [3], ні Господарського кодексу України (далі – ГК України) [1], ні Закону України “Про акціонерні товариства” обов’язків самого АТ. Тобто виникла ситуація, що акціонер несе певні обов’язки, може бути притягнутий до відповідальності за їх невиконання, у той час як про обов’язки самого товариства ми можемо дізнатися лише досконало вивчивши норми зазначених нормативних актів, а про його ж відповідальність, ґрунтуючись лише на загальних засадах про діяльність юридичних осіб. У зв’язку з цим виникає потреба у внесенні доповнень (статті) до Закону України “Про акціонерні товариства”, які б передбачали і відповідальність АТ перед акціонером (-ами).

3. У відповідності до ст. 32 Закону України “Про акціонерні товариства” **АТ зобов’язане щороку скликати загальні збори** (річні загальні збори), що проводяться не пізніше 30 квітня наступного за звітним року. У той же час ні у самому Законі України “Про акціонерні товариства”, ні у ЦК України, ні у ГК України не міститься санкції

міститься санкції за недотримання зазначеної норми. Слушно виникає питання про притягнення до відповідальності осіб, які відповідають за вчинення відповідних дій – членів наглядової ради товариства, оскільки саме до виключної компетенції такого органу (за ст. 52 Закону України “Про акціонерні товариства”) відноситься прийняття рішення про проведення чергових та позачергових загальних зборів на вимогу акціонерів або за пропозицією виконавчого органу, а також підготовка порядку денного загальних зборів, прийняття рішення про дату їх проведення та про включення пропозицій до порядку денного, крім скликання акціонерами позачергових загальних зборів. Проте про відповідальність голови чи членів наглядової ради чинне законодавство не містить й згадки. У такому випадку ми маємо справу з потенційною загрозою порушення прав міноритарних акціонерів, оскільки члени наглядової ради, фактично безкарно, можуть “затягувати” (відстрочувати) проведення загальних зборів акціонерів, що негативно може вплинути на імідж самого товариства та залучення зовнішніх інвесторів (потенційних акціонерів).

Опоненти означеного підходу можуть апелювати положеннями ст. 47 Закону України “Про акціонерні товариства”, де закріплено, що на вимогу акціонерів (акціонера), які на день подання вимоги сукупно є власниками 10 і більше відсотків простих акцій товариства, наглядова рада повинна скликати загальні збори акціонерів. Проте звернімося до вимог ст. 32 вказаного Закону: загальні збори проводяться за рахунок коштів АТ у разі якщо загальні збори проводяться з ініціативи акціонерів або наглядової ради, документально підтверджені витрати на їх організацію, підготовку та проведення можуть бути відшкодовані за рахунок коштів товариства, якщо загальними зборами, що проводяться у зазначеному випадку, буде прийнято рішення про відшкодування витрат на організацію, підготовку та проведення загальних зборів. Тобто якщо міноритарні акціонери скликали позачергові збори товариства, то, за умови несхвалення відповідного органу видатків на проведення відповідного заходу, вони будуть нести й такі витрати, що фактично нівелює можливість проведення позачергових загальних зборів акціонерів і, при цьому, ні товариство, ні наглядова рада жодної відповідальності не несуть. Тому ми вважаємо за доречне зобов’язати товариство відшкодовувати витрати на організацію, підготовку та проведення загальних зборів за умови їх скликання наглядовою радою чи з ініціативи акціонерів, про що й включити відповідну вимогу до статті про обов’язки акціонерного товариства.

4. Крім означеної, на нашу думку, законодавчої прогалини варто звернути увагу на ст. 3 Закону України “Про акціонерні товариства” за якою **акціонери**, які не повністю оплатили акції, у випадках, визначених статутом товариства, **відповідають за зобов’язаннями товариства** у межах неоплаченої частини вартості належних їм акцій. Це правило суперечить загальним підходам приватноправових засад. Так особа може відповідати за своїми зобов’язаннями виключно перед особою, яка має право вимоги до неї. Правом вимоги, стосовно акціонера наділене АТ, а не його кредитори. Тому зазначена норма є нон-сенсом. Зазначену норму необхідно викласти в такій редакції: “акціонери, які не повністю оплатили акції, у випадках, визначених статутом товариства, відповідають перед товариством у межах неоплаченої частини вартості належних їм акцій”.

Окрім нормативних протиріч дослідники особливостей правового регулювання АТ відзначають і негативні риси існуючої системи санкцій стосовно недобросовісних посадових осіб. При цьому підкреслюється, що всі ці заходи відповідальності є досить обмеженими і не мають попереджувального характеру [8, с. 74]. Наприклад, за ст. 63 Закону України “Про акціонерні товариства” посадові особи органів АТ повинні діяти в інтересах товариства, дотримуватися вимог законодавства, положень статуту та інших документів товариства, у разі недотримання останніх вони несуть відповідальність перед товариством за збитки, завдані товариству своїми діями (бездіяльністю), згідно із законом. На підставі наведеної норми доходимо висновку, що на посадових осіб товариства поширюють загальні положення чинного законодавства про відповідальність.

5. Стосовно відповідальності в акціонерних відносинах необхідно звернути увагу на ст. 12 Закону України “Про акціонерні товариства” за якою встановлюється **розмежування відповідальності АТ та його засновників**. Так, АТ відповідає за пов’язаними з його заснуванням зобов’язаннями засновників тільки у разі схвалення їх дій загальними зборами акціонерів. При цьому, загальні збори акціонерів, що схвалюють такі зобов’язання засновників товариства, мають бути проведені протягом шести місяців після державної реєстрації товариства. Тобто, фактично, у разі схвалення дій засновників зобов’язаним визнається саме товариство, але визнання правомірними чи неправомірними дій засновників проводиться за списком чи по кожному питанню окремо ніде не встановлено. У зв’язку з цим, учасники, які приймають участь у голосуванні з означеного питання і не приймали участь у вчиненні дій до державної реєстрації товариства, можуть голосувати

товариства, можуть голосувати “за” за тими питаннями, що є вигідними для товариства і голосувати “проти” – з питань, що є для нього обтяжливими у фінансовому плані. У зв’язку з цим варто було б зауважити, що питання про відповідальність за зобов’язаннями, пов’язаними із заснуванням товариства, повинні голосуватися одним пакетом, інформація про що має бути відображена у статуті товариства. У разі несхвалення відповідних дій засновники АТ несуть солідарну відповідальність за пов’язаними з його заснуванням зобов’язаннями, що виникли до його державної реєстрації.

Зважаючи на серйозну роль, яку відіграють законодавчі нормативні акти у контексті правового регулювання інституту акціонерної відповідальності, необхідно зробити висновок про недостатнє опрацювання норм, що стосуються саме цього інституту. Крім того, існуючі заходи відповідальності не враховують особливостей акціонерних відносин. У зв’язку з цим, можемо констатувати, що для вирішення проблем, які виникають у сфері акціонерних відносин, необхідною є наявність єдиної державної політики, спрямованої на розробку і втілення у життя цілого комплексу заходів, здатних змінити ситуацію з правовим регулюванням відповідальності у АТ.

Література

1. Господарський кодекс України [Текст] : за станом на 15.04.2009 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 462.
2. Господарський процесуальний кодекс України [Текст] : за станом на 15.04.2009 // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 6. – 11.02.92. – Ст. 56.
3. Цивільний кодекс України [Текст] : за станом на 15.04.2009 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 461.
4. Цивільний процесуальний кодекс України [Текст] : за станом на 15.04.2009 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 16. – Ст. 1088.
5. Про акціонерні товариства [Текст] : Закон України від 17.09.2008 № 524- VI // Урядовий кур’єр. – 2008. – № 202 (29 жовтня). – С. 5–12.
6. Про господарські товариства [Текст] : Закон України від 19.09.91 № 1576-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 49. – 03.12.91. – Ст. 682.
7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес) [Текст] : від 01.12.2004 ; справа № 18-рп/2004 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 50. – Ст. 3288.
8. Кравченко, Р.С. Корпоративное управление: Обеспечение и защита права акционеров на информацию: Российский и англо-американский опыт [Текст] / Р.С. Кравченко. – М. : Спарк, 2002. – 112 с.

ОРЕНДА ЖИТЛА З ПРАВОМ ВИКУПУ ЯК СПОСІБ ПОКРАЩЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОГО КЛІМАТУ В БУДІВЕЛЬНІЙ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ

Вплив світової економічної кризи на економіку України важко недооцінити. Однією з найуразливіших галузей промисловості України виявилась будівельна галузь, а разом із нею негативних наслідків зазнав і ринок нерухомості.

Одним з антикризових механізмів відновлення ринку нерухомості стала оренда житла з правом викупу, фундамент якої було закладено Законом України “Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва” від 25 серпня 2008 р. Слід констатувати, що на сьогоднішній день, розроблена та прийнята достатня нормативно-правова база для впровадження в практичне застосування оренду житла з правом викупу. Були внесені відповідні доповнення до Цивільного кодексу України, постановою Кабінету Міністрів України № 274 від 25 березня 2009 р. був затверджений “Порядок оренди житла з викупом”, а також наказом Міністерства регіонального розвитку та будівництва України № 252 від 24 червня 2009 р. було затверджено “Примірний договір оренди житла з викупом”, в якому розписані всі істотні умови даного виду договору.

В той же час, на практиці оренда житла з викупом застосовується досить обережно і ще не набула значного попиту серед пересічних громадян. Можливо це пояснюється тим, що на сьогоднішній день ще недостатньо сформована практика застосування зазначеного законодавчого нововведення.

Орендодавцем зазначеного договору може бути виключно підприємство, що унеможливорює участь фізичної особи – підприємця в якості орендодавця. В той же час, законодавець не встановлює обмежень щодо підприємства-орендодавця, тобто це може бути будь-який суб’єкт господарювання, в тому числі і банки, що володіють вилученим житлом, яке було під заставою. Орандарем може бути тільки фізична особа.

Щодо житла, яке може передаватись в оренду з правом викупу, то відповідно до п. 3 “Порядку оренди житла з викупом”, затвердженого постановою КМУ від 25 березня 2009 р., [3] об’єктом оренди може бути квартира або її частина, житловий будинок або його частина, що призначаються та придатні для постійного проживання в них. Отже

житло повинно бути закінчено в будівництві, готовим і придатним для постійного проживання в ньому.

Постає питання, яким чином можна реалізувати квартири, які знаходяться на стадії незавершеного будівництва та не введені в експлуатацію. Все тим же Законом України “Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва”, а саме п. 3 ст. 3 суб’єктам господарської діяльності, що здійснюють будівництво (забудовникам), дозволено проводити державну реєстрацію права власності в бюро технічної інвентаризації на об’єкти незавершеного будівництва та їх частини з метою подальшого продажу чи передачі в іпотеку [2]. Отже, на етапі будівництва, будівельна компанія (забудовник) привертатиме засоби від потенційних покупців шляхом укладення попереднього договору оренди житла з викупом, відповідно до якого оплачуватиметься вступний внесок. Після завершення будівництва право власності на квартиру буде оформлено на будівельну компанію (забудовника). Новозбудована квартира передається в користування фізичній особі-орендарю на підставі договору оренди з правом викупу.

Для багатьох забудовників така схема, очевидно, стане основним способом повернути засоби для завершення будівництва об’єкту. При цьому, враховуючи, що право власності на квартиру до орендаря перейде тільки після припинення відносин оренди, власник може цим майном безперешкодно розпоряджатись, тобто передати в іпотеку, або взагалі відчужити [5].

Звичайно можливість передачі в іпотеку житла, яке знаходиться в оренді за договором оренди житла з правом викупу є позитивним моментом правового регулювання позиції орендодавця. Але в такому випадку стають вразливими інтереси орендаря, коли на момент повної сплати орендних платежів право власності переходить до орендаря, а квартира може опинитись під заставою. Тому дуже важливо обумовити цей момент в договорі для уникнення можливих судових спорів.

Отже переваги оренди житла з правом викупу для будівельних компаній є очевидними. По-перше, це можливість реалізувати житло, недоступне для покупців в сьогоденних умовах; по-друге, це отримання орендної плати, а також винагороди, за рахунок яких можна покрити власні видатки по сплаті відсотків за отриманими кредитами; по-третє, це розширення кола потенційних клієнтів за рахунок тих осіб, які орендують житло, ну і в четвертих – це можливість передачі орендованого житла в іпотеку.

Таким чином, підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що оренда житла з правом викупу в цілому є позитивним законодавчим нововведенням і реальною можливістю реалізації житлових прав громадян. Для будівельних компаній, які мають реалізувати новозбудоване житло оренда житла з правом викупу стане альтернативою іпотечного кредитування. Також оренда житла з правом викупу може розглядатись як інвестування коштів і новий вид операцій на ринку нерухомості.

Література

1. Цивільний кодекс України [Текст] : станом на 01.09.2009. – Х. : Одіссей, 2009. – 423 с.
2. Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва [Текст] : Закон України від 25.12.2008 № 800-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 19. – Ст. 257.
3. Порядок оренди житла з викупом : постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2009 № 274 // Офіційний вісник України від 06.04.2009. – № 23. – Ст. 754.
4. Цивільний кодекс України: науково-практичний коментар [Текст] / за ред. розробників Цивільного кодексу України під керівництвом А. С. Довгєрта. – К. : Істина, 2004. – 916 с.
5. Доценко-Белоус, Н. Оренда з правом викупу: правила гри [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dom.2000.com/ru/main/article/id/10099>.

В.В. Коваленко – канд. екон. наук, доц. кафедри банківської справи ДВНЗ “Українська академія банківської справи НБУ”; О.Г. Корєнєва – канд. екон. наук, доц. кафедри банківської справи ДВНЗ “Українська академія банківської справи НБУ”

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ (ВІДМИВАННЮ) ДОХОДІВ, ОДЕРЖАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ

Однією з найактуальніших світових фінансових проблем останнього часу є зростання кількості випадків участі банків у процесі відмивання брудних грошей. Це завдає величезних збитків кредитним установам, підриває довіру добропорядних вкладників, до того ж, обіг таких коштів шкодить економіці держави.

Весь світ дійшов висновку, що боротьба з відмиванням брудних грошей у банківському секторі економіки – справа виняткової ваги. В Україні сьогодні склалися об’єктивні умови для активного відмивання грошових коштів. Поширенню цього явища в значній мірі сприяє закритість кредитно-фінансових установ, існування банківської таємниці, невизначеність законодавчої бази щодо реєстрації та джерел походження первинного капіталу. Банківська справа продовжує залишатися основною ланкою у сфері відмивання коштів підприємницьких структур.

З огляду на актуальність проблеми доцільно розглянути основні аспекти удосконалення методологічних та нормативно-організаційних аспектів фінансового моніторингу. Основними питаннями, які потребують вирішення виступають наступні.

По-перше. Формування методичних засад у сфері відмивання грошей стосовно виявлення та уникнення операційного ризику. Дослідження ризику використання послуг банків для легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму викликає поглиблення процесів глобалізації у світовому просторі. Так, за оцінками експертів. Загальний вплив з країн СНД становить близько 11-12 млрд. доларів США щорічно. Частина з них – це гроші українського походження. Щороку у світі вводиться в законний обіг від 150 до 500 млрд. доларів США, здобутих злочинним шляхом. За підрахунками міжнародного валютного фонду, річні прибутки злочинних організацій становлять майже 500 млрд. доларів США, що дорівнює приблизно 2 % всесвітнього валового продукту

По-друге. Доповнення переліку суб'єктів первинного фінансового моніторингу, до яких потрібно віднести: торговці предметами антикваріату або мистецтва; ломбарди, суб'єкти господарювання, які проводять лотереї та азартні ігри, у тому числі казино, електронне (віртуальне) казино; нотаріуси, адвокати, юридичні та фізичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності, що надають юридичні послуги; аудитори, аудиторські фірми, суб'єкти підприємницької діяльності, що надають послуги з бухгалтерського обліку; фізичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності та юридичні особи, що проводять фінансові операції з товарами за готівку, за умови, що сума такої фінансової операції дорівнює чи перевищує суму 100 000 гривень (для суб'єктів господарювання, які проводять азартні ігри, – 13 000 гривень) або дорівнює чи перевищує суму в іноземній валюті, еквівалентній 100 000 гривень (для суб'єктів господарювання, які проводять азартні ігри, – 13 000 гривень). Зазначені категорії суб'єктів підлягають фінансовому моніторингу за ознаками проведених операцій, які визначені у Законі України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом”.

По-третє. Удосконалення системи ідентифікації та вивчення клієнтів, що проводять фінансові операції. Розробка методики щоквартального аналізу діяльності клієнта за напрямками: фінансового стану клієнта (ФС) та суті діяльності клієнта (СД) із занесенням результатів аналізу в анкету клієнта.

Суб'єкт первинного фінансового моніторингу зобов'язаний відмовитися від встановлення ділових відносин або проведення фінансо-

фінансової операції у разі, якщо здійснення ідентифікації клієнта відповідно до вимог законодавства є неможливим, за винятком операцій щодо зарахування коштів, які надходять на рахунок такого клієнта.

По-четверте. Забезпечення зупинення фінансових операцій, щодо яких є мотивована підозра, що вони пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванням тероризму, чи щодо яких застосовані міжнародні санкції.

По-п'яте. продовження роботи, спрямованої на подальшу практичну імплементацію міжнародних стандартів у сфері запобігання та протидії легалізації незаконних доходів і фінансуванню тероризму шляхом прийняття нових та внесення змін до чинних нормативно-правових актів, на основі досвіду за зазначених питань, набутого іноземними державами, які входять до Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF), інших подібних міжнародних організацій, Базельських принципів оцінки ризиків, у тому числі використовуючи типології легалізації незаконних доходів.

По-шосте. Удосконалення інформаційної взаємодії між Спеціально уповноваженим органом та суб'єктами первинного фінансового моніторингу.

Д.В. Корф – канд. юрид. наук, ст. преподаватель кафедры финансового права Государственного университета Высшей школы экономики, г. Москва

ОРГАНИЗАЦИЯ ОТРАСЛЕВОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В США (НА ПРИМЕРЕ СФЕРЫ ОБРАЗОВАНИЯ)

Специфика и значение финансового контроля в сфере образования США определяются рядом факторов, среди которых: существенный удельный вес расходов на образование в региональных и местных бюджетных расходах, а также в расходах консолидированного бюджета; особая роль финансово-правового механизма регулирования сферы образования для федеральных властей; высокая социальная значимость образования; сложность и комплексность определения потребностей участников образовательной системы в финансовом обеспечении; общественные отношения в сфере образования регулируются многими разделами законодательства и права США, что отражается на обширном объеме нормативно-правовой базы, комплексности и множественности юридических норм, действующих в этой сфере.

Объект государственного и муниципального финансового контроля в США представляет собой движение денежных средств в процессе формирования, распределения, перераспределения и использования государственных и муниципальных централизованных и децентрализованных фондов денежных средств в сфере образования.

Главным органом финансового контроля федерального уровня в США считается Главное контрольно-финансовое управление США. Ведомственный финансовый контроль реализует Министерство финансов США, а внутриведомственный – генеральный инспектор Министерства образования США.

На уровне штатов органами финансового контроля, осуществляющими контрольно-ревизионную деятельность в сфере образования, являются финансовый контролер штата, специализированный контрольно-счётный и аудиторский отдел регионального министерства образования.

Главный финансовый инспектор муниципальной единицы или специализированной муниципальной единицы осуществляет финансовый контроль на местном уровне. Также в самостоятельных образовательных учреждениях, например, чартерных школах, вузах, осуществляется внутриведомственный финансовый контроль, который реализуется через контрольно-ревизионные отделы соответствующих образовательных учреждений.

Непосредственное содержание финансового контроля в области финансирования образования состоит в проведении проверок, ревизий и анализа информации с целью выявления нецелевого, неэффективного либо противозаконного использования публичных финансовых ресурсов, прежде всего, органами управления местных образовательных систем, администрациями чартерных и частных школ, а также распорядительными органами вузов, значительно реже – профильными исполнительными органами штатов.

Характерной особенностью финансового контроля в сфере образования в США является установление значительного количества специфических финансовых нормативов и показателей, которые указывают на эффективность использования публичных финансов.

Так, комиссар образования штата Техас в рамках проведения последующего финансового контроля проверяет, чтобы показатель “благосостояние на учащегося” не превышал 305 тыс. долл. США. Этот показатель равен стоимости всего налогооблагаемого имущества школьного округа, поделённой на количество учащихся в округе. Если выявляется, что по итогам отчётного периода данный показатель вышел за рамки установленных границ, региональное законодательство пред-

предписывает комиссару направить властям округа предписание об объединении с соседним округом, либо принятии учеников-нерезидентов из другого округа. Таким образом, можно говорить о высокой превентивной роли финансового контроля в сфере образования, поскольку говорить об эффективности финансового контроля можно только в контексте принятых по его итогам решений.

Оценивание эффективности финансового контроля в США имеет свои особенности, которые несвойственны для понимания контрольной функции публичных финансов в Российской Федерации. Так, эффективность работы Главного контрольно-финансового управления США (ГКФУ), в числе обычных показателей количества выявленных нарушений или общего числа заслушанных Конгрессом США свидетельских показаний, определяется «отношением суммы, которая была возвращена в результате деятельности ГКФУ в федеральный бюджет, к сумме затрат на содержание ГКФУ». Также, результативность работы ГКФУ характеризуется количеством принятых законодательных изменений и поправок на основании рекомендаций ГКФУ.

Финансовый контроль в сфере образования, от эффективности которого во многом зависит уровень финансово-экономического обеспечения образовательной деятельности, имеет, как и сама финансовая система США, трехуровневую структуру. На федеральном уровне осуществляются общегосударственный финансовый контроль (Главное контрольно-финансовое управление США), ведомственный финансовый контроль (Министерство финансов), а также внутриведомственный финансовый контроль (генеральный инспектор Министерства образования США). На региональном уровне органами финансового контроля, осуществляющими контрольно-ревизионную деятельность в сфере образования, являются финансовый контролер штата, специализированный контрольно-счётный и аудиторский отдел регионального министерства образования. На местном уровне институциональную основу финансового контроля в сфере образования составляют главный финансовый инспектор муниципальной единицы или специализированной муниципальной единицы – школьного округа, а также внутриведомственный контрольно-ревизионный отдел школы, включая чартерные школы.

ПРО УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

Звертаючись до питань управління місцевими фінансами, необхідно, перш за все, мати на увазі, що доволі часто місцеві фінанси отожднюють з місцевими бюджетами, а це, у свою чергу, є помилкою, оскільки очевидно, що досліджувана категорія не вичерпується виключно місцевими бюджетами (хоча останні, безумовно, є центральною ланкою місцевих фінансів). У зв'язку із цим, вважаємо, за доцільне прийняти Закон “Про місцеві фінанси в Україні” на основі Модельного закону про загальні принципи організації місцевих фінансів (прийнятий на XII пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД, постанова № 12-10 від 8 грудня 1998 р.).

Нині одним із важливих напрямків підвищення рівня ефективності всієї системи управління місцевими фінансами, що забезпечують, перш за все, органи державної влади, є вдосконалення системи відомчого контролю. Вже давно назріла потреба у переході від контролю, наслідками якого є констатація фактів (порушень), так званого контрольо-аналітичного забезпечення управління не стільки фінансами, скільки інформацією. За доцільне визнається виявлення фінансових резервів, підвищення ефективності управлінської діяльності всіх суб'єктів управління місцевими фінансами. У зв'язку із цим особливо підвищена увага має приділятися попередньому контролю. Необхідно поєднувати внутрішній контроль (метою якого є, зокрема, виявлення відхилень від установлених норм і правил) та внутрішній аудит (завданням якого є встановлення порушень законодавства, нормативних документів, який має на меті формулювання пропозицій щодо майбутнього прийняття управлінських рішень задля підвищення рівня ефективності діяльності). У зв'язку із цим слід активніше впроваджувати у практичну діяльність пропозиції, закладені у Стратегії модернізації системи управління державними фінансами, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р. № 888-р.

Здійснювана нині в Україні політика, яка спрямована на вдосконалення контролю у сфері управління місцевими фінансами, має включати наступне: 1) активізація впровадження у практичну діяльність аудиту ефективності; 2) розроблення методологічної та нормативно-правової

нормативно-правової основи аудиту ефективності; 3) підбір та підготовка на належному науково-практичному рівні відповідних спеціалістів. Звичайно, все це вимагає додаткового фінансування, проте очікувані результати у недалекому майбутньому їх покриють.

Особливої актуальності нині набуває питання фінансового менеджменту. Так, фінансовий менеджмент у сфері управління місцевими фінансами – це внутрішні правила та процедури діяльності розпорядників бюджетних коштів. Реформа фінансового менеджменту зорієнтована, перш за все, на створення умов та методологічне забезпечення внутрішніх перетворень, а також вдосконалення організаційної діяльності всередині розпорядників бюджетних коштів. У зв'язку із цим потребує розроблення та затвердження Кабінетом Міністрів України положення (або правил, концепції) про фінансовий менеджмент у розпорядниках бюджетних коштів. Цей акт повинен містити чітко визначені напрямки такого менеджменту, критерії підбору фахівців, які б займались фінансовим менеджментом; порядок моніторингу якості фінансового менеджменту.

Необхідною є модернізація системи управління місцевими фінансами, що, у свою чергу, потребує: 1) впорядкування міжвідомчої координації управління державними та місцевими фінансами; 2) забезпечення технологічної підтримки управління місцевими фінансами на основі використання інтегрованої інформаційно-аналітичної системи; 3) удосконалення процесу управління публічними фінансами в частині складання та виконання бюджетів усіх рівнів з урахуванням програмно-цільового методу; 4) підвищення ефективності використання фінансових і матеріальних ресурсів органів місцевого самоврядування та прозорості бюджетного процесу на місцях; 5) забезпечення гармонізації системи управління публічними фінансами з міжнародними стандартами.

Потребує реформування структура Міністерства фінансів України. На сьогоднішній день в його структурі функціонує Департамент місцевих бюджетів. Доцільним видається виокремлення в структурі Міністерства іншого департаменту, а саме з питань управління місцевими фінансами (або з питань місцевих фінансів). Це, у свою чергу, забезпечило б пряму взаємодію (але не вплив) Міністерства з місцевими фінансовими органами.

Загалом, перелічені проблеми не є вичерпними. Розвиток держави та суспільства “диктує” свої правила розвитку системи, методів і механізмів управління місцевими фінансами.

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ ТА НИЗЬКИЙ РІВЕНЬ РОЗКРИТТЯ ЗЛОЧИНІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ З ВІДМИВАННЯМ БРУДНИХ КОШТІВ

Україна не з власної волі залучилася до процесу боротьби з відмиванням брудних коштів. До 2002 року Україна належала до країн без механізму протидії “відмиванню” доходів, отриманих злочинним шляхом, яка б не дозволяла злочинцям вільно переносити свою діяльність із однієї країни в іншу. Внаслідок цього FATF (Група з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей, створена 1989 року) було вжито контрзаходів у вигляді включення України до списку так званих некооперативних країн та територій.

Після цього постало питання про те, яким чином продемонструвати світовому співтовариству свою лояльність та готовність до боротьби з легалізацією доходів, отриманих злочинним шляхом. Для досягнення зазначеної мети Україна повинна була виконати ряд міжнародних вимог, які зводяться до наступного:

- адаптація сорока рекомендацій FATF;
- адаптація рекомендацій Базельського комітету “Знай свого клієнта”;
- лібералізація вимог до розголошення банківської та комерційної таємниці з метою боротьби з відмиванням грошей;
- ідентифікація та інформування про підозрілі та сумнівні операції;
- покращене регулювання діяльності організацій та осіб, що займаються фінансовими операціями;
- конфіскація доходів, отриманих злочинним шляхом;
- працездатні механізми міжнародного співробітництва та ін. [1, с. 12].

Зрозуміло що реалізація цих вимог світового співтовариства відбувалася в прискореному режимі, що не могло не потягнути за собою ряд несприятливих наслідків. Зокрема, вони проявилися в незлагодженості діяльності суб'єктів первинного та державного моніторингу, неузгодженості термінологічних понять та банальному нерозумінні того, як має функціонувати система фінансового моніторингу і якими повинні бути практичні наслідки її роботи.

Про зазначене вище свідчить практика. Так, за даними Держфінмоніторингу за 2008 рік, щодня до інформаційної бази Держфінмоніторингу надходить 3 000 повідомлень про підозрілі або сумнівні операції. Всього за 2008 рік сформовано 228 577 повідомлень про фінансові операції, що підлягають фінансовому

моніторингу. Із них до правоохоронних органів направлено лише 641 узагальнений матеріал. В подальшому із цих узагальнених матеріалів було порушено (або використано при порушенні) 326 кримінальних справ. Із них розглянуто судами і винесено вирок по 76 справах.

Так, із 3 000 повідомлень про проведення підозрілих фінансових операцій, які надходять до Уповноваженого органу за один день, за рік винесено 76 вироків у кримінальних справах про відмивання брудних коштів, і частина із них – виправдувальні [2, с. 27-28].

Звичайно ж, мова не йде про те, що обвинувальних вироків повинно бути більше. Мова йде лише про те, що сама система функціонування фінансового моніторингу, а також пов'язана із нею державна система, в якій є місце і корупції, налаштована на нівеляцію тих позитивних починань, які малися на меті при виконанні міжнародних вимог.

В першу чергу, зазначені дані свідчать про те, що українська система фінансового моніторингу не є ефективною з точки зору інформації, яка безпосередньо надходить до Уповноваженого органу. Постійним питанням для органу влади, який отримує звіти про трансакції, є пошук можливості обробки дедалі зростаючої кількості звітів визначеним колом аналітичного та слідчого персоналу. Проте, “на виході” все рівно маємо низький коефіцієнт розкритих злочинів із відмивання брудних коштів. Одним із способів оптимізації процесу звітування є встановлення такого механізму передачі відомостей, в процесі якого виокремлювалась би інформація, яка з найбільшою ймовірністю свідчить про можливе відмивання грошей.

Проте, тут наявна ще одна проблема розуміння теорії фінансового моніторингу, яка в кінцевому результаті призводить до низького рівня розкриття злочинів, пов'язаних із відмиванням брудних коштів. На її існування вказує також Йоахім Катцлер [3, с. 35].

Міжнародні стандарти акцентують на необхідності покарання за спроби злочинця та його співучасників “замести” сліди, що вказують на зв'язок між майном, одержаним злочинним шляхом та самим злочинном. Всупереч “ідеології” міжнародних стандартів, органи кримінального переслідування концентрують свою увагу в основному на доказуванні первинного злочину, упускаючи при цьому як заходи конфіскації так і факти відмивання коштів. Проте, дуже важливо усвідомлювати, що відмивання коштів з точки зору кримінально-правової догматики коріниться у його власному протиправному характері і захищає зовсім інше майнове право, що стоїть за первинним злочинном. Тому обов'язковою стає вимога конфіскації

конфіскації прибутків, пов'язаних із відмиванням брудних коштів та покарання за спробу відмивання, навіть якщо вона не була доведена до кінця.

На думку автора, низький рівень винесених обвинувальних вироків свідчить про те, що органи фінансового моніторингу, органи кримінального переслідування та суди приділяють теоретичним засадам протиправності злочинів, пов'язаних із відмиванням брудних коштів, значно менше ваги, ніж це передбачено міжнародними вимогами. В свою чергу, це суттєво впливає на ефективність системи фінансового моніторингу.

Література

1. Рымарук, А. И. Отмывание грязных денег: международные и национальные системы противодействия [Текст] / А. И. Рымарук, Ю. М. Лысенков, И. В. Капустин, С. А. Синянский ; под ред. А. И. Рымарука – К. : Юстиниан. – 2003. – 544 с.
2. Звіт Державного комітету фінансового моніторингу за 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sdfm.gov.ua>.
3. Отмывание денег. Банковский мониторинг: Под перекрестным огнем международных обязательств по соблюдению осмотрительности финансово-кредитными структурами [Текст] / [Andreas Insam и др.]. – Вена ; Грац : Neuer Wiss. Verl., 2006. – 412 с.

Т.В. Маланчук – асистент кафедри цивільно-правових дисциплін та банківського права ДВНЗ “Українська академія банківської справи НБУ”

ПРОБЛЕМИ ЕФЕКТИВНОСТІ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ ЗА НЕНАЛЕЖНЕ ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СПОЖИВАЧІВ ТОВАРІВ

Виходячи з позиції продавця (виробника) споживча товарна інформація – це відомості про товар, призначені для створення йому споживчих переваг, тобто таких, що показують споживачеві можливі, внаслідок його придбання і подальшого споживання, вигоди. Така інформація спрямована в кінцевому результаті на споживачів, і тому містить дані про найпривабливіші і найважливіші споживчі властивості товарів [1, с. 82]. Але чи завжди така інформація достатньою мірою співвідноситься з поняттям якості та безпеки продукції?

В Україні право споживача на інформаційне забезпечення захищено Законом України “Про захист прав споживачів”. Зокрема, ст. 4 Закону передбачає право споживачів, які знаходяться на території

території України під час придбання, замовлення, чи використання товарів, на необхідну, достовірну та своєчасну інформацію про товари (роботи, послуги), їх кількість, якість, асортимент, а також про їх виробника [2]. Закон визначає, де повинна бути надана ця інформація і які відомості вона має містити. У спеціальній літературі ці вимоги часто називають принципом “Три Д”: достовірність, доступність і достатність [3, с. 47].

Вимога достовірності – передбачає правдивість і об’єктивність подання відомостей про товар, відсутність у їх поданні дезінформації і суб’єктивізму, які вводили б користувачів інформації в оману.

Недостовірною інформацією може бути спричинена недостатніми факховими знаннями суб’єктів, які її подають, або нечіткими вимогами до певних даних (відомостей).

Вимога доступності інформації – пов’язана з принципом інформаційної відкритості відомостей про товар для всіх користувачів.

Інформація повинна доводитися в наочній і доступній формі. Доступна для споживача форма доведення інформації про якість товару (послуги) означає, що інформація повинна бути надана у формі (письмовій або усній), яка дозволяє споживачеві *зрозуміти її зміст*.

Пункт 21 Порядку провадження торговельної діяльності та правил торговельного обслуговування населення містить положення про те, що “...суб’єкт господарювання зобов’язаний: надавати споживачеві у доступній формі необхідну, достовірну та своєчасну інформацію про товари; усіляко сприяти споживачеві у вільному виборі товарів і додаткових послуг...” [4].

Стаття 7 Закону України “Про безпечність та якість харчових продуктів” містить заборону щодо реалізації і використання вітчизняних та ввезення в Україну імпортованих харчових продуктів без маркування державною мовою України, що містить у доступній для сприйняття споживачем формі інформацію [5].

Достатність інформації має розглядатися як її раціональна насиченість, що включає надання як *неповної*, так і *зайвої* інформації.

Неповна інформація – це відсутність певних відомостей про товар. Така неповна інформація одночасно може бути і недостовірною, а товари фальсифікованими.

Відповідно до ЗУ “Про захист прав споживачів” фальсифікована продукція – продукція, виготовлена з порушенням технології або неправомірним використанням знака для товарів та послуг, чи

копіюванням форми, упаковки, зовнішнього оформлення, а так само неправомірним відтворенням товару іншої особи [2].

Науковці ж розглядають фальсифікацію дещо ширше і виділяють декілька її видів:

1) *якісна фальсифікація* – це заміна товару вищої градації якості товаром нижчої градації, застосування сировини чи матеріалів неналежних виду або якості, в продовольчих товарах – харчових чи нехарчових добавок для покращення органолептичних властивостей продуктів харчування при збереженні чи втраті більш важливих споживчих властивостей. Залежно від ступеня шкоди, що завдається людині внаслідок споживання фальсифікованої продукції, розрізняють два види якісної фальсифікації:

- безпечна для здоров'я та життя людини;
- небезпечна при споживанні сфальсифікованого продукту.

При безпечній фальсифікації споживачеві завдається матеріальна та моральна шкода, а при небезпечній – ще й шкода здоров'ю. Тому при цих двох різновидах фальсифікації передбачено різні ступені адміністративної (ст. 155, 155-2, 156-1, 164-3 КпАП) та кримінальної відповідальності (ст. 225, 226, 227, 229 КК).

2) *вартісна фальсифікація* – це введення споживача в оману шляхом реалізації низькоякісних товарів за цінами високоякісних або товарів менш розмірних характеристик за цінами товарів з більшими розмірними характеристиками. Така фальсифікація дозволяє отримувати незаконний прибуток. За вартісну фальсифікацію передбачена кримінальна відповідальність.

3) *інформаційна фальсифікація* – це введення споживача в оману за допомогою неточної або спотвореної інформації про товар. Будь-який вид фальсифікації з тих, що вже розглядалися, в більшості випадків обов'язково доповнюється фальсифікацією інформації про товар, адже інакше фальсифікація легко виявляється [6, с. 243-254].

Нині практично не існує жодної групи товарів, де б ми не знайшли фальсифікованої продукції.

Не зважаючи на гостроту даної проблеми, норми відповідних правових актів України щодо відповідальності суб'єктів господарювання за порушення законодавства про захист прав споживачів, на наш погляд є досить декларативними. Адже санкції, що передбачені відповідними статтями Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України, Закону України “Про захист прав споживачів” та іншими нормативно-правовими актами, є надто “м'якими” і не виконують, на нашу думку ні своєї карної, ні,

на нашу думку ні своєї карної, ні, тим більше, попереджувальної функції.

Правовий захист прав споживачів повинний бути спрямований на те, щоб дії виробників (виконавців, продавців) стосовно них ставилися у тверді рамки, і будь-яка їхня дія, що обертається для споживачів і суспільства тим або іншим збитком, ставала якщо не неможливою, то принаймні карною.

Література

1. Несмелов, Н. М. Основы и пути сохранения качества товаров [Текст] : учеб. Пособие / Н. М. Несмелов. – Минск. : БГЭУ, 1998. – 115 с.
2. Про захист прав споживачів [Електронний ресурс] : Закон України від 01.12.2005 № 3161-IV. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
3. Полікарпов, І. С. Товарна інформація [Текст] : підручник / І. С. Полікарпов, О. В. Шумський. – К. : Центр навчальної літератури, 2006. – 616 с.
4. Про затвердження Порядку провадження торговельної діяльності та правил торговельного обслуговування населення [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 15.06.2006 № 833 ; в редакції від 29.09.2007. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
5. Про безпечність та якість харчових продуктів [Електронний ресурс] : Закон України від 23.12.97 № 771/97-ВР ; в редакції Закону № 2809-IV від 06.09.2005 / за станом на 30.12.2009. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
6. Полікарпов, І. С. Ідентифікація товарів [Текст] : підручник / І. С. Полікарпов, А. П. Закусілов. – К. : Центр навчальної літератури, 2005. – 344 с.

*В.П. Нагребельний – канд. юрид. наук, заступник директора
Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України,
член-кореспондент Академії правових наук України*

ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО ІНВЕСТИЦІЙНУ ДІЯЛЬНІСТЬ

Формування інвестиційного потенціалу, як свідчать наукові дослідження й практика, залежить насамперед від економічних, політичних, організаційних та правових чинників. При цьому слід виходити з того, що основним суб'єктом регулювання інвестиційних відносин є держава, а звідси – очевидна об'єктивна необхідність істотного поліпшення її дієздатності через механізми законодавчого регулювання в інвестиційній сфері, що водночас має усунути надмірне адміністративне втручання в цю сферу.

Суспільні відносини, що виникають в інвестиційній діяльності, окрім базового Закону України “Про інвестиційну діяльність” [1], регулюються також нормами податкового, валютного, банківського, фінансового, митного, цивільного, страхового, господарського й земельного законодавства, правовими актами про режим іноземних

інвестицій, приватизацію, підприємництво, інноваційну діяльність, цінні папери та фондовий ринок, концесії та ін. Окрему групу становлять законодавчі акти, що регулюють спеціальні правові режими інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку та в межах технологічних парків України. Однак, незважаючи на велику кількість і об'ємність правових актів про інвестиційну діяльність, говорити про цілісну і взаємоузгоджену систему законодавства у даній галузі поки що передчасно. Недоліки й колізії в цій системі негативно впливають на стан правового регулювання інвестиційної діяльності. Будь-яка прогалина в законодавстві призводить, з одного боку, до її заповнення адміністративними засобами державного регулювання і, відповідно, бюрократизації інвестиційних відносин, з іншого – активізує відомчу та регіональну нормотворчість.

Ефективність державного і правового регулювання інвестиційної діяльності має визначатися насамперед принципами й характером стосунків держави з інвесторами, що зумовлюють такі основні варіанти її поведінки: а) преференційний підхід до діяльності іноземних інвесторів на території України та надання їм відповідних переваг; б) підхід, що ґрунтується на рівності прав вітчизняних та іноземних інвесторів; в) підхід, який має дискримінаційний характер стосовно іноземних інвесторів і надає пільговий режим для вітчизняних інвесторів. З названих варіантів відносин держави з інвесторами в законодавстві України запроваджено принцип рівності щодо регламентації прав вітчизняних та іноземних інвесторів на українському ринку, хоч і з певними елементами дискримінації іноземного капіталу в окремих галузях національної економіки [2].

За завданнями і обсягом правового регулювання у цій системі актів можна вирізнити дві основні групи, а саме: 1) комплексні законодавчі й підзаконні акти універсального характеру, які встановлюють основні принципи й загальні положення правового регулювання діяльності на території України вітчизняних та іноземних інвесторів поряд з іншими суб'єктами господарської діяльності або правовідносини, що комплексно регулюють діяльність окремих сегментів економіки, і складають окремі галузі чи підгалузі українського законодавства; 2) предметні або рамкові законодавчі й підзаконні акти, орієнтовані на регламентацію правового режиму власне інвестиційної діяльності чи її конкретних організаційно-правових форм.

Аналіз існуючого правового режиму інвестиційної діяльності дає змогу констатувати, що розв'язання завдання цілеспрямованого й масштабного залучення вітчизняних та іноземних інвестицій у національну економіку може бути забезпечене в разі дотримання низки умов. Найважливішими з них є: а) ухвалення державної інвестиційної та інноваційної стратегії, зумовленої довгостроковими національними інтересами, а не короткочасною політико-економічною кон'юнктурою; б) наявність обмеженого кола державних органів з чітко визначеними функціями й повноваженнями щодо формування, координації та забезпечення поточної та перспективної інвестиційної політики держави; в) стабільна і прозора фіскальна політика; г) дієва система захисту прав інвесторів (у тому числі судового).

На сучасному етапі актуальною проблемою є відновлення і визначення умов подальшого функціонування спеціальних (вільних) економічних зон (СЕЗ) і територій пріоритетного розвитку (ТПР). Важливим також є законодавче забезпечення захисту та гарантій прав і законних інтересів інвесторів з урахуванням світового досвіду створення та функціонування СЕЗ і ТПР.

До найважливіших завдань удосконалення законодавчої основи державного регулювання інвестиційної діяльності належить створення шляхом систематизації чинних розрізнених і неузгоджених правових актів повноцінної й несуперечливої системи законодавства, яка забезпечує стабільне й розраховане на тривалу перспективу регулювання діяльності інвесторів на вітчизняному ринку, ефективний захист їхніх прав, гарантій та майнових інтересів.

Систематизація інвестиційного законодавства має здійснюватись у формі його кодифікації та інкорпорації й визначення першочергових та перспективних законів, інших нормативно-правових актів. Кодифікація першочергових актів інвестиційного законодавства має охопити: а) наукове обґрунтування, проектування і прийняття Інвестиційного кодексу України; б) підготовку проектів і прийняття законів України про захист прав інвесторів, про забезпечення виконання інвестиційних зобов'язань, інвестиційну та інноваційну оренду, інноваційне інвестування підприємств, які мають стратегічну вагу для економіки й безпеки держави, тощо. Інкорпорування актів інвестиційного законодавства має передбачити систематизацію відповідних законів і нормативно-правових актів чи їхніх окремих розділів або витягів із них для використання в наукових, навчальних і практичних цілях.

Реалізація цих заходів дасть змогу істотно підвищити ефективність правового регулювання в інвестиційній сфері, і відповідно оптимізувати інвестиційний клімат в Україні.

Література

1. Про інвестиційну діяльність [Текст] : Закон України від 18.09.91 № 1560-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 47. – Ст. 646.
2. Про усунення дискримінації в оподаткуванні суб'єктів підприємницької діяльності, створених з використанням майна та коштів вітчизняного походження [Текст] : Закон України від 17.02.2000 № 1457-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 12. – Ст. 97.

С.П. Параниця – канд. юрид. наук, доц. кафедри управління, адміністративного права і процесу та адміністративної діяльності Національного університету Державної податкової служби України, м. Ірпінь

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ПО СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ОПОДАТКУВАННЯ

Справи про адміністративні правопорушення у сфері оподаткування розглядаються і вирішуються в межах адміністративного провадження, тобто такого адміністративно-процесуального регламенту, який забезпечує винесення об'єктивного рішення по кожній справі. Ця діяльність передбачає дотримання не тільки норм матеріального права, але і процесуальних норм, що встановлюються для забезпечення всебічного та повного дослідження обставин, пов'язаних із вчиненням адміністративного проступку в цій галузі, винесення справедливого рішення.

Основним критерієм відмежування проваджень в адміністративному процесі є вид адміністративного примусу [1, с. 76].

Відносно самого визначення поняття “адміністративне провадження” серед науковців та фахівців-адміністративістів не існує єдиної думки. Наприклад, Д.М. Бахрах, Е. М. Ренов вважають провадження діяльністю громадських та державних органів, направлену на розгляд справ про адміністративні правопорушення, застосування в необхідних випадках адміністративних стягнень, інші зазначають, що – це певна державно-владна юридична діяльність відповідних органів (службових осіб) при вирішенні індивідуально-конкретних справ про правопорушення [2].

С.Т. Гончарук дотримується думки, що “провадження можна визначити як сукупність здійснюваних компетентними суб'єктами на основі закону процесуальних дій щодо вирішення справ про адміністративні правопорушення [3].

С. Гончарук, В. Юсупов [4], крім того, звертають увагу на те, що “провадження в справах про адміністративні правопорушення можна визначити подвійно: з одного боку, як урегульований законом порядок здійснення відповідних процесуальних дій, що забезпечують винесення; законних і об’єктивних рішень по справах про адміністративні правопорушення, з іншого – як засновану на законі діяльність посадових осіб цих органів щодо розгляду підвідомчих їм справ про адміністративні правопорушення та прийняття рішень по них у встановлених законом формі та порядку.

Основні положення провадження в справах про адміністративні проступки, в тому числі і у сфері оподаткування, містяться в КУпАП у розділах 3, 4, 5, у яких викладені принципи, завдання, строки провадження, адміністративно-процесуальні заходи, перелік характеристик основних етапів провадження, права та обов’язки осіб, що беруть участь у провадженні, порядок оскарження та опротестування постанов по справах про адміністративні правопорушення.

Як зазначає В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, провадження у справах про адміністративні правопорушення є різновидом виконавчо-розпорядчої діяльності і тому в ньому діють такі загальні принципи управління, як законність, демократизм, гласність, широка участь громадськості тощо [5]. Водночас тут діють і специфічні, зумовлені завданнями цієї діяльності, принципи. Перш за все це принцип об’єктивної істини та забезпечення права на захист. Основними принципами провадження у справах про адміністративні проступки у сфері оподаткування, на нашу думку, є забезпечення законності, гласність, встановлення об’єктивної істини по справі, право на захист, презумпція невинуватості, рівність суб’єктів господарювання перед законом.

Крім цих принципів, В.М. Самсонов до цього переліку додає такі принципи: дотримування компетенції, охорона інтересів особи і держави, економічність, національна мова провадження, відповідальність посадових осіб [6, с. 12].

Законодавство України, яке регулює положення, що стосуються питань установлення відповідальності за вчинені адміністративні правопорушення, містить ряд правових норм, що передбачають обставини, які виключають притягнення особи, яка таке правопорушення вчинила, як до адміністративної, так і до будь-якої відповідальності. Такі обставини передбачено у п. 1, 3, 5, 6, 7, 9 ст. 247 КУпАП. При виникненні таких обставин закон зобов’язує органи державної податкової служби не порушувати справу про

адміністративні правопорушення, а почати провадження за порушеною справою, закрити й винести постанову про припинення провадження.

Вивчення адміністративної практики дозволило зробити висновок про те, що органи ДПС України, уповноважені збирати та оцінювати докази, не до кінця використовують можливість законодавства. При вивченні справ про притягнення до адміністративної відповідальності за ст. 164-1, 164-5, КУпАП було виявлено, що у 95 % правопорушень головним джерелом доказів були такі документи: протокол про адміністративне правопорушення, пояснення особи, яка притягувалася до адміністративної відповідальності, збір доказів іноді об'єднувався складанням рапорту (податкова міліція) про виявлення проступку та складанням протоколу. Пояснюється це тим, що рапорт є лише письмовим зверненням працівника до вищої посадової особи, в якому працівник інформує безпосередньо начальника про виконану роботу (виявлення проступку, здійснення адміністративно-процесуальних дій), в таких випадках співробітник повинен написати пояснення.

Разом з тим необхідно зауважити, що законодавець, у ст. 255 КУпАП, як зазначає Е.В. Додін, виявив непослідовність, вказуючи перелік осіб, уповноважених складати протоколи: в одних випадках він конкретно вказує таких осіб, в інших – уповноважені на те посадові особи [7]. Тому в останньому випадку необхідно звернутися до відомчих нормативних актів.

Натомість, адміністративного провадження по справах про адміністративні правопорушення у сфері оподаткування дозволяє найбільш ефективно, з урахуванням економії кримінальних репресій, досягти виконання конституційного обов'язку громадян, щодо своєчасної і повної сплати податків, а також профілактики подібних правопорушень у майбутньому.

Адміністративного провадження по справах про адміністративні правопорушення у сфері оподаткування – це застосування до осіб уповноваженим органом Державної податкової служби України (їх посадовою особою) заходів адміністративної відповідальності, які мають факти навмисного ухилення, а також приховування ухилення від оподаткування чи приховування об'єкта оподаткування на підставах і у порядку, встановлених процесуальними нормами адміністративного законодавства.

Література

1. Лазарев, Б. М. Административная ответственность [Текст] / Б. М. Лазарев. – М. : Московский рабочий, 1985. – 77 с.

2. Бахрах, Д. Н. Производство по делам об административных правонарушениях [Текст] / Д. Н. Бахрах, Э. Н. Ренов. – М. : Знание, 1989. – 187 с.
3. Гончарук, С. Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України [Текст] : [навчальний посібник] / С. Т. Гончарук ; МВС України, Укр. акад. внутрішніх справ. – К., 1995. – 78 с.
4. Юсупов, В. А. Теория административного права [Текст] / В. А. Юсупов. – М. : Юрид. лит., 1985. – 160 с.
5. Колпаков, В. К. Адміністративне право України [Текст] : [підручник] / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
6. Самсонов, В. Н. Административное законодательство: понятие, содержание, реформы [Текст] / В. Н. Самсонов. – Х. : Основа, 1991. – 80 с.
7. Додин, Е. В. Административная деликтология [Текст] : [курс лекций] / Е. В. Додин. – Одесса, 1997. – 116 с.
8. Лук'янець, Д. М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку [Текст] : монографія / Д. М. Лук'янець. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 220 с.

*О.О. Пономарчук – викладач кафедри правових основ підприємницької діяльності
Навчально-наукового інституту права, економіки та соціології,
Харківського національного університету внутрішніх справ*

ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ В УКРАЇНІ

Одним із специфічних елементів фінансових систем сучасних країн є політичні фінанси, складовою яких є фінанси політичних партій. В Україні політичні партії відіграють все більшу роль у формуванні державних структур та визначають політичний розвиток суспільства в цілому. Значення політичних партій у політичній системі суспільства зумовлене передусім тими специфічними функціями, які вони виконують як інститут політичної системи.

Сьогодні можна констатувати єдність позицій дослідників вказаного інституту у визначенні його головних (в окремих джерелах прямих, вихідних, основних) функцій: представницької та владної [1; 2].

Перша полягає в тому, що інститут політичних партій забезпечує акумуляцію інтересів певних соціальних груп. Потреба у реалізації таких інтересів зумовлює діяльність партій, спрямовану на отримання можливості формувати органи державної влади.

У випадку успішного здійснення такої діяльності політичні партії отримують політичну владу і, як наслідок, можливість реалізувати інтереси соціальних груп, які вони репрезентують. Безпосередньо реалізація цих інтересів у сфері публічної влади через державний

апарат і є змістом їх другої функції – владної. Внаслідок одночасної реалізації вказаних функцій партії перетворюються на фактично діючий інструмент прямого та зворотного зв'язку держави та громадянського суспільства [3, с. 19].

Безумовно, політичні партії виконують й інші функції. Їх дослідження дозволяє більш повно охарактеризувати вплив інституту політичних партій на суспільні процеси, його взаємозв'язки з іншими соціальними інститутами та підсистемами суспільства.

Однією з умов ефективної діяльності політичних партій є наявність у їх розпорядженні фінансових ресурсів. Саме доступ до фінансових ресурсів є одним із вирішальних факторів у виборчих змаганнях, адже в сучасних умовах саме фінансова забезпеченість діяльності партій є передумовою їх конкурентоспроможності у політичній боротьбі, передусім під час виборів. Без істотного матеріального підґрунтя своєї діяльності партія втрачає можливість реалізувати свої програмні положення. Потреба у коштах та матеріальних цінностях обумовлює здійснення політичними партіями фінансової діяльності, як такої, що спрямована на формування фондів коштів у розпорядження політичних партій, їх розподіл та використання з метою забезпечення належного функціонування політичних партій, досягнення ними програмних цілей та завдань.

Серед основних причин актуалізації питань фінансової забезпеченості діяльності політичних партій провідну роль відіграє *об'єктивне збільшення витрат на політичні заходи та зростання ролі засобів масової інформації у політичній боротьбі*.

Потреба у фінансових ресурсах створює умови для проявів політичної корупції в сфері партійних фінансів. Тобто партії в рамках забезпечення своєї політичної конкурентоспроможності замість сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, представництва та реалізації інтересів суспільства, змушені фактично реалізовувати інтереси порівняно вузького кола своїх інвесторів. Це підтверджується численними політичними скандалами, пов'язаними із фактами, коли внески робилися в обмін на фінансову, політичну або іншу винагороду [4]. Окрім зазначеного негативного фактору надмірного впливу великих вкладників на реалізацію партійної політики, можна виділити, також, й інші потенційні загрози реалізації функціонального призначення партій, зумовлені потребою у фінансових ресурсах. Зокрема, можливість впливу іноземних вкладників, загальна нерівність можливостей партій обумовлена її програмними пріоритетами (і як наслідок порівняно більш або менш

заможним електоратом), падіння громадської довіри до політичних процесів, тощо.

Об'єднуючою рисою таких ситуацій наявність суттєвого *перекручування функціонального змісту* діяльності політичних партій. Така ситуація є неприпустимою для сучасної демократичної держави.

На шляху подолання фінансово обумовлених функціональних відхилень у діяльності політичних партій загальною тенденцією для сучасних країн є запровадження детальної нормативної регламентації їх фінансової діяльності та створення ефективної системи фінансового контролю дотримання приписів таких норм. Про це свідчить наявність детально відпрацьованого законодавчого масиву, що регулює партійні фінанси, майно політичних партій та їх підприємницьку діяльність навіть у тих країнах, де відсутнє їх конституційне визнання або загальні закони, що визначають їх правовий статус [5].

В Україні також триває розбудова правових засад діяльності політичних партій. Конституція України гарантує діяльність політичних партій [6]. У розвиток конституційних положень прийнято спеціальний закон [7], який між іншим містить й окремі положення, що торкаються партійних фінансів. Це, зокрема положення щодо заборонених джерел фінансування політичних партій. Разом з цим, вкрай важливі напрямки правового регулювання пов'язані із створенням ефективного механізму публічного фінансового контролю політичних партій залишаються поза увагою законодавця. В Україні не підтримуються загальносвітові тенденції щодо більш детального врегулювання доходів та витрат політичних партій з огляду на протидію політичної корупції. Більше того, окремі заходи правового регулювання, які оздоровлюють сферу партійних фінансів, взагалі скасовуються. Так, наприклад, було скасовано інститут державного фінансування політичних партій в Україні.

Специфіка сфери партійних фінансів полягає у необхідності забезпечення з боку держави якомога меншого втручання в тому числі у формі правового регулювання окремих відносин. Останнє може бути розцінено як тиск владних структур на політичні процеси. Разом з цим, правове регулювання сфери партійних фінансів та публічний фінансовий контроль їх діяльності є єдиним шляхом подолання негативного впливу потреби у фінансових ресурсах на функціональний зміст діяльності партій. Тому у питанні про допустимі межі правової регламентації фінансової діяльності партій та їх публічного фінансового контролю можна лише визначити загальний принцип встановлення обсягів такого регулювання. Він полягає у визначенні таких меж як

полягає у визначенні таких меж як мінімально достатніх для забезпечення ефективного функціонування партій як елементу політичної системи суспільства.

Метою запровадження правового інституту публічного фінансового контролю політичних партій є забезпечення українського суспільства об'єктивною інформацією про фінансову діяльність вітчизняних політичних партій, і зокрема інформацією щодо джерел фінансових ресурсів (ідентифікація вкладників та інформація про розміри їх внесків), та напрямків використання таких коштів. Відповідно, масив норм, які врегульовують публічний фінансовий контроль, має бути мінімально достатнім для досягнення зазначеної мети, – надання такої інформації незалежним джерелом для усіх зацікавлених осіб. Лише за таких умов, на нашу думку, суспільство має можливість формування свідомої громадянської позиції під час виборів та протидії політичній корупції.

Наведені аргументи вказують на потребу у переосмисленні цільової спрямованості публічного фінансового контролю політичних партій в Україні. Більшість дослідників публічного фінансового контролю як правового явища, відзначають його “спрямованість на забезпечення законності та фінансової дисципліни в ході мобілізації, розподілу і використання фінансових ресурсів держави” [8, с. 26], “перевірку дотримання фінансового законодавства” [9, с. 111]. Для публічного фінансового контролю фінансової діяльності політичних партій сутнісною рисою має бути вказівка на його спрямованість на надання об'єктивної та неупередженої інформації членам суспільства щодо змісту фінансової діяльності політичних партій. Відповідно, базовим принципом, з огляду на який має здійснюватись розбудова системи публічного фінансового контролю політичних партій є *принцип прозорості*, який відображає його спрямування. Така позиція широко підтримується у закордонних джерелах [4], присвячених питанням політичних фінансів. У вітчизняних дослідженнях фінансового контролю, як правило, обґрунтовується принцип гласності фінансового контролю, який в цілому збігається за змістом із запропонованим принципом. Використання для позначення останнього окремого терміну, на нашу думку, є доречним з огляду на відображення у цьому терміні аксіологічної спрямованості публічного фінансового контролю фінансової діяльності політичних партій в Україні.

Таким чином, об'єктивне збільшення витрат політичних партій в сучасних умовах у кінцевому результаті може негативно вплинути на функціональний зміст їх діяльності та обумовлює необхідність запро-

запровадження правового інституту публічного фінансового контролю фінансової діяльності політичних партій.

Основним принципом публічного фінансового контролю фінансової діяльності політичних партій є принцип прозорості.

Публічний фінансовий контроль фінансової діяльності політичних партій можна визначити як діяльність законодавчо визначених органів спрямована на надання об'єктивної та неупередженої інформації щодо змісту фінансової діяльності політичних партій з метою забезпечення можливості формування свідомої громадянської позиції під час виборів та протидії політичній корупції.

Литература

1. Гейда, О. В. Теоретико-правові основи організації та діяльності політичних партій в Україні [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.01 / О. В. Гейда ; Національний університет внутрішніх справ. – Харків, 2005. – 20 с.
2. Лук'янов, Д. В. Держава і політичні партії (проблеми співвідношення і взаємодії) [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Д. В. Лук'янов ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2002. – 202 с.
3. Попов, С. А. Партии, демократия, выборы [Текст] / С. А. Попов. – М. : Омега-Л, 2003. – 160 с.
4. Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies [Electronic resource]. – Access mode : http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnacr223.pdf.
5. Юдин, Ю. А. Политические партии и право в современном государстве / Ю. А. Юдин. – М. : Форум – Инфра-М, 1998. – 288 с.
6. Конституція України [Текст] : від 28.06.96 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 41
7. Про політичні партії в Україні [Текст] : Закон України від 05.04.2001 № 2365-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 23. – Ст. 118.
8. Савченко, Л. А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні [Текст] : монографія / Л. А. Савченко. – Ірпінь, Академія Державної податкової служби України, 2001. – 407 с.
9. Грачева, Е. Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля [Текст] / Е. Ю. Грачева. – М. : Юриспруденция, 2000. – 192 с.

О.В. Посилкіна – д-р екон. наук., проф., завідувач кафедри управління та економіки підприємства Національного фармацевтичного університету, м. Харків

ВПРОВАДЖЕННЯ ЗАСАД СОЦІАЛЬНО ОРІЄНТОВАНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ

Створення системи управління якістю лікарських засобів на фармацевтичних підприємствах починається з впровадження правил На-

Належної Виробничої Практики (GMP), які регламентують всі виробничі процеси з точки зору технологічної послідовності операцій, всі об'єкти (регламентація вимог до устаткування, сировини та матеріалів, які використовуються у виробництві) та суб'єкти (працівники) виробничих процесів, що в них зайняті, щоб досягти однієї єдиної мети – виробництва лікарського засобу відповідної якості.

Отже, використання соціально орієнтованого менеджменту паралельно із впровадженням правил GMP надає змогу створити якісне підґрунтя для створення на фармацевтичних підприємствах системи управління якістю лікарських засобів.

Центром уваги при цьому стають саме виконавці, тобто працівники підприємства. Саме вони в соціально орієнтованому менеджменті фармацевтичних підприємств є тим носієм інтелектуальної власності, що забезпечує надійність виробництва, що є одночасно й об'єктом, й суб'єктом управління, що містить в собі той трудовий потенціал, завдяки якому взагалі є можливим процес функціонування будь-якого господарюючого суб'єкту.

Виходячи з вказаного, слідує, що важливим напрямком дослідження соціально орієнтованої системи менеджменту підприємств фармацевтичної галузі України має стати адекватна сучасним вимогам методологія формування, оцінки та управління трудовим потенціалом фармацевтичного підприємства.

Підходи до аналізу ролі людини у виробництві представляють собою погляди, які з різних сторін характеризують одне й те саме явище. Всі відомі концепції були класифіковані науковцями, а головні їхні риси надані у вигляді квадрату (рис. 1).

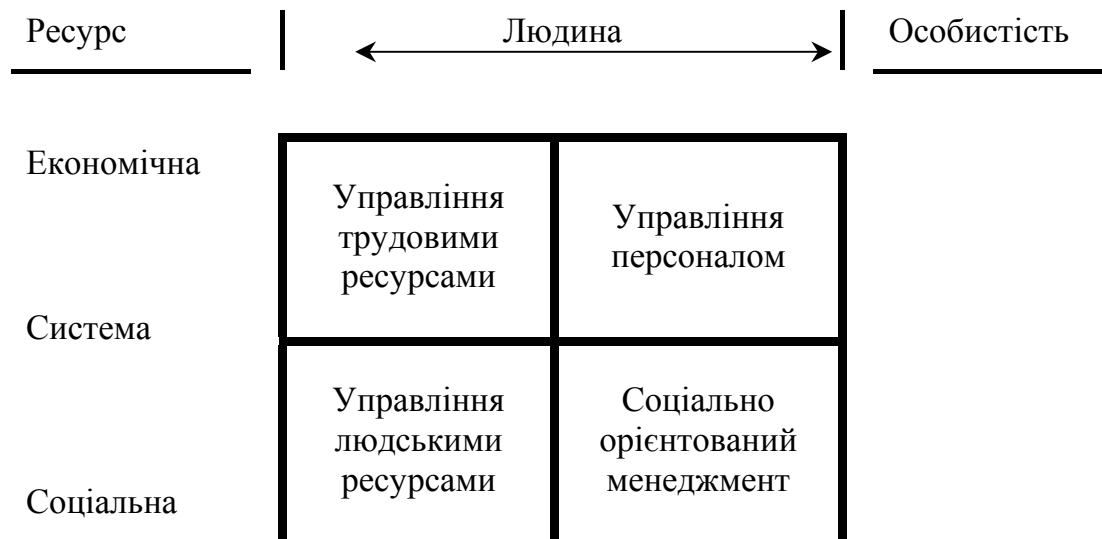


Рис. 1. Класифікація концепцій управління персоналом

По вісі ординат показано розподіл концепцій за приналежністю до економічної або соціальної систем, а по вісі абсцис – за характеристикою людини як ресурсу або як особистості у процесі виробництва.

Як можна бачити з рисунку 1, соціально орієнтований менеджмент представляє собою управління людиною не як ресурсом, а як особистістю зі всіма притаманними їй характеристиками у системі, яка спрямована на соціалізацію методів та прийомів управління.

На думку авторів, соціально орієнтований менеджмент представляє собою концепцію управління фармацевтичним підприємством в ринковій економіці, суттю якої є парадигма: стабільний та безперервний розвиток трудових ресурсів одночасно є і найважливішим фактором виробництва, і головною метою підприємства поряд із забезпеченням високих фінансових результатів та конкурентоспроможності. Як було зазначено, центральною фігурою дослідження соціально орієнтованого менеджменту фармацевтичних підприємств стає їхній трудовий потенціал.

Трудовий потенціал фармацевтичного підприємства розглядається як синергічна здатність його трудових ресурсів до трудової діяльності і досягнення певної їх продуктивності, яка залежить від комплексу соціальних, комунікаційних, організаційно-економічних, матеріально-технічних та інших можливостей підприємства.

Трудовий потенціал підприємства – складна економічна категорія, яка об'єднує у собі такі потенціали як: кадровий, організаційний, мотиваційний, творчо-інтелектуальний та потенціал соціальної забезпеченості та захищеності. Всі вони, входячи до складу трудового по-

трудового потенціалу як рівноправні елементи, обумовлюють, з одного боку, розмір його економічної оцінки, а з іншого, – його продуктивність.

Головними рисами соціально орієнтованої моделі управління підприємством є, по-перше, зміна цілей діяльності фармацевтичних підприємств: від виробництва лікарського засобу як об'єкту що несе в собі певні витрати при виробництві та певні доходи при реалізації, тобто виступає об'єктом економічної цінності, до виробництва лікарського засобу певної якості, що має фармакотерапевтичну цінність для населення, тобто стає об'єктом соціальної корисності. По-друге, трудовий потенціал стає основним об'єктом управління, засобами впливу на який стають соціально-психологічні методи; менеджмент фармацевтичного підприємства поступово замінюється на самоменеджмент кожного з його працівників; керування набуває вигляду координування та мотивації до розвитку. При цьому головним інструментом соціально-орієнтованого менеджменту стає корпоративна культура фармацевтичного підприємства та субкультура кожного працівника.

Саме трудовий потенціал та процеси його формування, оцінки та управління ним є центральними напрямками у плануванні подальшого розвитку фармацевтичних підприємств. З метою побудови і впровадження на фармацевтичних підприємствах соціально орієнтованого менеджменту обґрунтовані шляхи удосконалення головних складових системи управління трудовим потенціалом, а саме: необхідність удосконалення організаційної структури управління трудовим потенціалом; системи відбору та найму, системи навчання та підвищення кваліфікації персоналу. Запропоновані система комплексних показників і методика оцінки трудового потенціалу фармацевтичних підприємств.

О.П. Рябченко – д-р юрид. наук, проф. кафедри адміністративного права і процесу та адміністративної діяльності Національного університету Державної податкової служби України

ПРОБЛЕМИ, ПОВ'ЯЗАНІ З ВИЗНАЧЕННЯМ ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ ДОГОВОРІВ ЯК АДМІНІСТРАТИВНИХ

Компетенція адміністративних судів поширюється, зокрема, на спори, які виникають з приводу укладання та виконання адміністративних договорів, що встановлено ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС). Адміністративним договором визначено дво- або багатосторонню угоду, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій

із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди (ст. 3 КАС). Предметом цього договору є відносини владного характеру, але не усі, а лише ті з них, в яких допускається узгодження волевиявлення владних суб'єктів [1].

КАС надає визначення суб'єкту владних повноважень і до нього відносить орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадових чи службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій, у тому числі – і на виконання делегованих повноважень. Іншими суб'єктами можуть бути трудові колективи, органи самоорганізації населення, певні об'єднання, які владних повноважень не мають, але у публічно-правовій сфері можуть бути носіями деяких владних функцій. Так, згідно Закону України “Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку”, членство в об'єднанні співвласників є добровільним, але здійснюється за згодою об'єднання.

Правова природа адміністративних договорів обумовлена тим, що вони виникають у тих сферах, де складаються адміністративно-правові відносини, а їх метою є реалізація публічно-правових інтересів. Вони застосовуються у межах компетенції суб'єктів владних повноважень.

Серед нормативно-правових актів, якими врегульовано сферу публічних відносин, тільки КАС визначає поняття адміністративного договору. Застосування норм КАС здійснюється по широкому колу питань, пов'язаних із захистом прав та законних інтересів у державному управлінні, а чинне законодавство, яке регулює відносини, що складаються з приводу укладання адміністративних договорів, сформувалось ще до часу набуття чинності КАС. Тому існує плутанина не тільки у застосуванні певних понять. У деяких випадках при вирішенні спорів, які виникають з приводу укладання адміністративних договорів, потрібно виходити з адміністративно-правової природи цього договору, здійснювати її розмежування із господарсько-правовою та цивільно-правовою природою, що, безумовно надзвичайно ускладнює та затягує процес захисту прав та законних інтересів у адміністративних судах. Так, у окремих випадках, якщо справа надходить до господарського суду, а одним з учасників є орган, наділений владними повноваженнями, її передають до адміністративного суду або вирішують у порядку, передбаченому КАС, не зважаючи на те, що є предметом спору.

Наведу лише кілька прикладів того, що форма договірних відносин є неоднозначною, у зв'язку з чим виникає проблема визначення підсудності відповідних спорів.

Серед основних засобів регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання виділено державне замовлення (ст. 12 Господарського кодексу України). Договірна (контрактна) основа державного замовлення, сам вид договору – державний контракт чітко визначені. Державними замовниками, відповідно до Закону України “Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб”, визначені Верховна Рада України та інші центральні органи державної влади України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, державні організації та інші установи – головні розпорядники коштів державного бюджету. Однак, не зважаючи на те, що договір названий державним контрактом, його правова природа є господарською, адже відносини з приводу його укладання виникають на основі норми господарського права, мають місце господарські зобов'язання. Разом з тим, мета укладання є суто управлінською – розв'язання найважливіших соціально-економічних проблем, підтримання обороноздатності країни та її безпеки, створення і підтримання на належному рівні державних матеріальних резервів, реалізація державних і міждержавних цільових програм, забезпечення функціонування органів державної влади, що утримуються за рахунок Державного бюджету України (ст. 1 названого Закону).

Відповідно до Порядку управління акціями державних відкритих акціонерних товариств, державних акціонерних вугільних компаній та державних холдингових компаній, які перебувають у загальнодержавній власності, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 19 серпня 1996 р. № 973, управління акціями названих господарських товариств, що перебувають у загальнодержавній власності, здійснює призначена Міністерство вугільної промисловості України уповноважена особа. Відносини між нею та Міністерством вугільної промисловості України регулюються договором доручення. Хоча договір доручення і не називається у цій постанові адміністративним договором (а він так називатися на той час і не міг), його правова природа є адміністративною у зв'язку з наступним: 1) виникає у сфері діяльності органу виконавчої влади з приводу реалізації ним владних повноважень, 2) підставою виникнення є правозастосовчий акт –

рішення, прийняте за результатами конкурсу. Крім того, порядок укладання договорів на здійснення управління акціями кількох товариств установлює Фонд державного майна України, 3) має організуючий характер, 4) метою є задоволення публічних інтересів, 5) одностороння відмова від виконання договірних умов або їх зміна неможлива.

Таким чином, закономірне питання про те, у якому порядку розглядати спори, що виникають з приводу договорів, учасниками яких є суб'єкти владних повноважень: у порядку, встановленому Господарським процесуальним кодексом України чи Кодексом адміністративного судочинства України. Вирішення зазначеної проблеми постає у визначенні правової природи відносин, що виникли у зв'язку із укладанням договору.

Вважається, що такий складний шлях вирішення питання по суті у суді є неефективним і неминуче буде призводити до затягування процесу прийняття рішення. Тому чинне адміністративне законодавство потребує істотних змін, а також узгодження із господарським по питаннях уникнення можливих ситуацій конкуруючої юрисдикції.

Література

1. Адміністративне право України. Академічний курс [Текст] : підручник : у 2 т. / ред.колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К. : Юридична думка, 2007. – Том 1 : Загальна частина. – 2007. – 584 с.

М.І. Саснко – ст. викладач кафедри теорії держави і права, конституційного та адміністративного права Дніпропетровського національного університету ім. Олеся Гончара

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ КОНТРОЛЮ ТА РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Нині організація та здійснення державного контролю є досить складними процесом. Ефективний та добре налагоджений державний контроль є однією із важливих умов стабільності, зокрема, ринку фінансових послуг. У зв'язку із цим, будь-яка держава, в якій функціонує ринок фінансових послуг, створює і забезпечує правовими засобами систему його державного контролю. Органи, що здійснюють державний контроль у сфері фінансових послуг в Україні нині утворюють цілісну систему. Втім, нажаль, численність цих спеціально-створених органів та підрозділів не дуже добре відбивається на здійсненні ними своїх функцій; інколи навіть вбачається дублювання завдань, які визначені для того чи іншого

органу. Не завжди вказані органи вдало (якісно) справляються зі своїми обов'язками. Чимало питань виникає у процесі здійснення контролю стосовно фінансових послуг; часто констатуються факти, наприклад, нецільового використання кредитних коштів, встановлення дискримінаційних умов надання фінансових послуг та непрозорі умови договорів щодо надання фінансових послуг (заявляється одна відсоткова ставка, а в кінцевому результаті споживач отримує іншу – більшу), недобросовісна (не завжди об'єктивна) реклама надавачів фінансових послуг. Так, за даними Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України лише близько 30 % реклами, а решта 70 % – містить ознаки недобросовісності. Нині реальних правових засобів захисту від цього нема. Все це у сукупності з іншими проблемами пояснює актуальність обраної нами теми дисертаційного дослідження.

Загальні правові основи у сфері надання фінансових послуг, здійснення регулятивних і наглядових функцій за діяльністю з надання фінансових послуг встановлені Законом від 12 липня 2001 р. “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг”, Цивільного кодексу України від 16 січня 2003 р., Господарського кодексу України від 16 січня 2003 р., інші нормативно-правові акти. Також важливе значення у процесі правового регулювання зазначених послуг мають акти ЄС. При цьому жодна із директив чи інших актів ЄС прямо не передбачає регулювання одного питання, а саме державного і міждержавного контролю у сфері фінансових послуг, є лише стосовно нагляду. Проте це не означає, що дане питання взагалі ігнорується. Майже кожен акт так чи інакше його все ж таки зачіпає.

Загальні правові основи у сфері надання фінансових послуг, здійснення регулятивних і наглядових функцій за діяльністю з надання фінансових послуг встановлені Законом від 12 липня 2001 р. “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг”, Цивільного кодексу України від 16 січня 2003 р., Господарського кодексу України від 16 січня 2003 р., інші нормативно-правові акти. Також важливе значення у процесі правового регулювання зазначених послуг мають акти ЄС. При цьому жодна із директив чи інших актів ЄС прямо не передбачає регулювання одного питання, а саме державного і міждержавного контролю у сфері фінансових послуг, є лише стосовно нагляду. Проте це не означає, що дане питання взагалі ігнорується. Майже кожен акт так чи інакше його все ж таки зачіпає.

Нині варто також посилити контроль над проникненням у поза-банківський фінансовий сектор коштів, отриманих незаконним шляхом. За матеріалами щорічних звітів Держкомфінпослуг загальна кількість порушень на цьому ринку фінансових послуг у 2006 р. склала 4 591 випадок, при цьому заходи впливу було застосовано у 2 557 випадках. У 2007 р. працівниками даної установи було проведено 529 безвиїзних та 1 050 виїзних перевірок фінансових установ, у результаті яких виявлено 4 658 порушень законодавства та застосовано 2 349 заходів впливу шляхом накладення штрафів, видання приписів та прийняття розпоряджень щодо усунення порушень, тимчасового зупинення, анулювання виданих ліцензій та вжиття інших заходів відповідно до чинного законодавства; у 2008 р. – проведено 857 безвиїзних і 1 213 виїзних перевірок фінансових установ. У результаті чого виявлено 4 749 порушень законодавства та застосовано 2 281 захід впливу.

Поруч із державним контролем у сфері фінансових послуг, існує державне регулювання сфери фінансових послуг. Державне регулювання сфери фінансових послуг полягає у розробленні та виданні уповноваженими органами на підставі законів різних підзаконних нормативно-правових актів, що регламентують види і способи діяльності фінансових установ; це своєрідна система заходів, за допомогою яких уповноважені органи та установи забезпечують стабільне, безпечне функціонування фінансових установ, запобігають дестабілізуючим процесам у фінансово-кредитній системі держави. Такі заходи здійснюються для своєчасного реагування на порушення та негативні тенденції в діяльності фінансових установ з метою їх нормалізації, зміцнення фінансового стану, підтримки стабільності та надійності фінансово-кредитної системи у цілому.

Практичні проблеми викликані часто недосконалим державним регулюванням сфери фінансових послуг. Отже, слід уважніше підходити до цього питання особливо в кризових умовах, коли доречним є посилення державного регулювання багатьох сфер.

ПРАВОВІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО АУДИТУ В УКРАЇНІ

На сучасному етапі розбудови в Україні громадянського суспільства висуваються високі вимоги до ефективності державного управління, приділяється значна увага результативності й ефективності діяльності держави в інтересах суспільства. В правовій державі не повинно бути зон закритих для суспільного контролю, адже підзвітність влади громадянам країни – основне завоювання демократії.

Ознакою демократичного суспільства є незалежний контроль державних фінансів. У більшості країн світу система зовнішнього незалежного контролю, що здійснюється конституційним органом зі спеціальним статусом від імені суспільства, представлена інститутом державного аудиту. Основна мета державного аудиту полягає в наданні всім зацікавленим особам незалежної інформації про те, яким чином здійснюється виконавча влада в державі. При цьому державний аудит включає контроль за всіма рішеннями, які приводять до певних фінансових операцій. Об’єкт державного аудиту має загальнодержавний характер: діяльність держави, пов’язана з управлінням національними ресурсами (бюджетом, державною власністю, природними, інтелектуальними ресурсами тощо); проекти законодавчих і нормативних актів; оцінка прогнозів і напрямів розвитку окремих галузей економіки, регіонів і держави в цілому.

Досвід розвинутих країн доводить, що відкритість і підзвітність органів держави суспільству забезпечує законність їх дій. Державний аудит сприяє підвищенню стабільності політичних інститутів і суспільно-політичної ситуації в цілому, адже виходить із інтересів громадськості, ставить державні органи і окремих чиновників під контроль суспільства.

Інститут державного аудиту в сучасному світі отримав широке розповсюдження. Міжнародна організація вищих органів аудиту (INTOSAI), членом якої є і Україна, була створена у 1953 році і сьогодні налічує представників 189 держав. При цьому наявність вищих органів аудиту не залежить ні від форми політичного устрою країн, ні від рівня розвитку їх економіки.

У вітчизняній практиці термін “аудит” для державного сектора економіки застосовується лише в деяких законодавчих і нормативних актах. Існуюче законодавче визначення державного фінансового ауди-

аудиту як різновиду державного фінансового контролю виявляється некоректним, оскільки зосереджує увагу лише на одному із видів аудиту (фінансовому), а тому – звужує роль державного аудиту взагалі.

Вітчизняне законодавство в сфері державного фінансового контролю має будуватися на міжнародних загально визначених принципах і стандартах. Одним з основних принципів організації ефективного державного фінансового контролю в демократичній державі є пріоритетність зовнішнього фінансового контролю над внутрішнім. Відсутність системного підходу до їх впровадження в Україні призвела до невідповідності між функціями, повноваженнями і завданнями окремих урядових органів контролю (Міністерства фінансів, Державної податкової адміністрації, Державної контрольно-ревізійної служби, Державного казначейства тощо).

Орган зовнішнього незалежного фінансового контролю має формуватися законодавчим органом, бути підзвітним йому, але при цьому зберігати організаційну, функціональну і фінансову незалежність. Отже, вищий орган контролю державних фінансів повинен мати особливий статус, який проявляється у здійсненні контролю за виконанням бюджету незалежно від законодавчої і виконавчої влади. Головним принципом має бути незалежність і гласність контролю для забезпечення громадян держави достовірною і об'єктивною інформацією про фінансовий і соціально-економічний стан держави для прийняття обґрунтованих законів і рішень. В Україні таким органом є Рахункова палата, яка функціонує з 1997 року і є постійно діючим органом зовнішнього державного фінансового контролю, що здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням від імені Верховної Ради України.

В той самий час, в законодавчо-нормативних актах чітко не прописаний статус Рахункової палати як вищого органу фінансового контролю, а лише зазначається, що вона підпорядкована і підзвітна Верховній Раді України і здійснює свою діяльність самостійно і незалежно від будь-яких інших владних органів [1]. Також не конкретизовані положення, які регулюють взаємовідносини Рахункової палати з Президентом, Верховною Радою, Кабінетом Міністрів України, Національним банком України, іншими органами державної влади, органами контролю державних фінансів України, правоохоронними органами.

Крім того, аналіз нормативно-правових актів в сфері державного фінансового контролю, що регламентують поняття державного аудиту, доводить невизначеність правового статусу аудиту в цій сфері, а саме: відсутня єдність у тлумаченні терміну “державний аудит”; чітко не визначений суб’єктний склад та об’єкти державного аудиту; відсутня законодавчо регламентована організаційна структура тощо.

Вважаємо вкрай необхідним прийняття закону, що визначить загальні принципи побудови та структуру державного фінансового контролю і аудиту, організаційні умови створення та функціонування єдиної цілісної системи державного фінансового контролю і аудиту, його пріоритетів, форм здійснення та основних завдань.

Отже, подальший розвиток державного аудиту в Україні має піти шляхом чіткого визначення його суб’єктного складу, розширення об’єктів, використання наукових підходів щодо його організації, перегляду функцій. Існує нагальна потреба визначення правового статусу державного аудиту і розробки методики його здійснення, яка передбачатиме системний підхід і базуватиметься на сучасних досягненнях науки.

Література

1. Про рахункову палату [Текст] : Закон України від 11.06.96 № 315/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 24. – Ст. 137.

*Р.А. Усенко – канд. юрид. наук, завідувач сектора
нормопроектного забезпечення соціально-економічної політики
Центру нормопроектного забезпечення діяльності Президента України
Національного інституту стратегічних досліджень*

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Закон України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” від 5 квітня 2007 р. № 877-V (далі – Закон) є базовим в системі законодавчих актів, що регулюють контрольну діяльність держави в сфері господарювання. Вказаним Законом визначено правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов’язки та відповідальність суб’єктів

відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю).

Стаття 2 встановлює, що дія цього Закону поширюється на відносини, пов'язані зі здійсненням державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності та не поширюється, серед інших, на відносини, що виникають під час здійснення заходів валютного контролю, митного контролю, контролю за дотриманням бюджетного і податкового законодавства, контролю за дотриманням порядку проведення розрахунків, за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів (далі за текстом).

З часу своєї дії Закон спричинив проблеми в правозастосуванні, що були пов'язані з нечітким визначенням предмету правового регулювання, а звідси і переліком контролюючих органів на які він мав поширюватись. Про наявність неоднозначного тлумачення судами норм Закону свідчить зокрема Інформаційний лист ВАС України від 31 липня 2008 р. № 1331/100/13-08.

Нагадаємо, що виключення податкових правовідносин з предмету регулювання Закону було здійснено через внесення змін до нього.

Після чого досить поширеною стала точка зору про доцільність повернення застосування Закону в частині контрольної діяльності органів Державної податкової служби України¹.

Не можемо погодитися з вказаною позицією з огляду на наступне. Предметом контролю у сфері дотримання податкового (фінансового) законодавства України є податкові та інші публічно-фінансові правовідносини, які конкретизуються у відповідній поведінці, що виникає між об'єктами контролю – учасниками цих правовідносин. Як наслідок, одним з шляхів визначення предмета контролю в сфері дотримання податкового, фінансового законодавства є суб'єктний аналіз учасників податкових (публічно-фінансових) відносин, які контролюються. Нагадаємо, що до об'єктів контролю в сфері дотримання податкового, фінансового законодавства відносимо тих, хто є учасником податкових (публічно-фінансових) відносин, тобто тих, хто їх породжує, змінює та припиняє, створюючи своїми діями (бездіяльністю) юридичні факти. Такими є відповідні підконтрольні структури – індивідуальні та колективні суб'єкти податкових (публічно-фінансових) правовідносин.

¹Вказана пропозиція активно лобіювалась на форумі “Влада і бізнес – партнери” за участі Президента України (25 травня 2009 року, Київ, Український дім).

Контрольні функції органів ДПС України (в межах їх компетенції) направлені саме на здійснення контролю за дотриманням податкового (фінансового) законодавства всіма учасниками правовідносин на яких таке законодавство поширюється.

Тому помилковим, на нашу думку буде висновок, що господарська діяльність (як це визначено Законом), тобто діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, яка спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність є підставою здійснення контрольних заходів з боку органів ДПС України.

Нормативною підставою вказаних заходів контролю є податкове (фінансове) законодавства, а не господарське законодавство. Фактичною підставою проведення вказаних заходів контролю є визнання особи учасником податкових (фінансових правовідносин), а не господарських правовідносин. Тобто, суб'єкти господарювання є об'єктом контролю з боку органів ДПС України не в силу того, що вони здійснюють господарську діяльність, а в силу того, що вони є суб'єктом саме податкових (публічно-фінансових) правовідносин.

З огляду на вище зазначене, вважаємо за недоцільне повторне включення до предмету регулювання Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" відносини, що виникають з приводу здійснення органами ДПС України контролю за дотриманням податкового (фінансового) законодавства.

*В.В. Чхиквадзе – аспірант кафедри фінансового права
Государственного университета Высшей школы экономики, м. Москва*

ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ: ОПЫТ ИСПАНИИ

Реформирование сферы публичных финансов делает востребованным изучение и анализ опыта организации финансового контроля в зарубежных странах.

Высшим конституционным органом государственного финансового контроля в Испании является Счетная палата. С момента принятия действующей Конституции Испании 1978 года структура высшего контрольного органа и две его основные функции – контрольная и судебная – кардинально изменились. Высший контрольный орган получил статус органа, осуществляющего тотальный финансовый контроль над счетами государства и хозяйственной деятельностью,

хозяйственной деятельностью, осуществляемой в государственном секторе экономики. Органу была предана собственная юрисдикция, по аналогии с обычными судебными органами. Так же как и обычная судебная инстанция, он выносит решения, однако обжаловать данные решения можно только в Верховном суде.

Обе функции государственного финансового контроля, несмотря на их существенные различия, взаимно дополняют друг друга, так как перед ними стоит единая цель – контроль за наиболее эффективным и законным использованием государственных средств и имущества.

Органический закон страны (*Ley Organica 2/1982 de 12 de mayo del Tribunal de Cuentas, LOTCu*) определяет состав Счетной палаты, сферу его деятельности, тогда как практические вопросы ведения дел и кадровая политика регулируются законом о деятельности Счетной палаты, вступившим в силу 5 апреля 1988 г. (*Ley de Funcionamiento 7/1988 de 5 de abril del Tribunal de Cuentas, LFTCu*). В Законе о деятельности Счетной палаты подробно прописаны функции и полномочия различных структур Палаты, ее контрольных подразделений, определены основные обязанности вспомогательных органов, оговорены статус ее Советников, их число и система выборов, а также порядок выбора Президента Счетной палаты и Председателей секций, их права, обязанности и ответственности (*LFTCu*, статьи 1a, 1b, 1c).

Счетная палата (*Tribunal de Cuentas*) является высшим органом государственного финансового контроля, контроля экономической деятельности государства и государственного сектора, что юридически закреплено в Конституции Королевства. Ее полномочия действительны и распространяются по всей территории Испании, не ущемляя функции контроля соответствующих органов Автономных сообществ (*LOTCu*, часть I, глава I, статья 1 и 2).

Счетная палата является независимым государственным институтом, что гарантируется установленным статусом ее членов, который приравнивается к статусу судей.

Счетная палата – коллегиальный орган, в состав которого входит тринадцать членов: двенадцать являются советниками, избираемыми квалифицированным большинством парламента сроком на 9 лет – шесть советников от Конгресса депутатов и шесть от Сената. Кроме советников, в состав Счетной палаты входит прокурор. Президента Счетной палаты избирают сами советники сроком на три года. Предложенная кандидатура утверждается Королем Испании по представлению президента Конгресса депутатов.

Руководители подразделений, ответственных за контрольно-ревизионную и контрольно-правовую деятельность, вместе с Президентом

Счетной палаты участвуют в работе Руководящего комитета, призванного решать управленческие и кадровые вопросы.

Контрольные функции Счетной палаты. Высший орган государственного финансового контроля Испании осуществляет контроль соответствия ведения хозяйственной и финансовой деятельности государственных учреждений правовым нормам, эффективность и результативность использования ими получаемых бюджетных средств. Наряду с финансовым и правовым контролем, осуществляется и аудит эффективности финансово-экономической деятельности. Компетенция Счетной палаты не изменяется в связи с деятельностью сформированных в Испании региональных контрольно-ревизионных органов, которые согласовывают со Счетной палатой Испании свою работу (ЛОТСу, статьи 9 и 11).

Полномочия Счетной палаты по проведению проверок распространяются на все без исключения государственные учреждения, а именно, государственный аппарат, нижестоящие уровни (региональные и муниципальные), органы социального обеспечения, организации и предприятия государственного сектора экономики. Ее мандат распространяется и на получателей средств в виде субсидий, кредитов, государственных гарантий или любого другого вида государственной помощи. Кроме того, Счетная палата осуществляет контроль над определенным кругом юридических лиц, не являющимися частью государственного сектора (например, политическими партиями) в части расходования ими средств на избирательные кампании (ЛОТСу, статьи 3, 4.1, 4.2 и 5).

На своем пленарном заседании высший орган государственного финансового контроля в Испании утверждает годовой план проведения предусмотренных нормативно-правовыми актами проверок. Часть из них он определяет самостоятельно, а часть включается в план по запросам парламента, нижестоящих органов власти (регионов). Присутствие всех членов Счетной палаты необходимо также для утверждения технических руководителей по проведению проверок, осуществляемых в соответствии с законодательно принятыми нормативными процедурами, Международными принципами проведения ревизий и стандартами ИНТОСАИ (ЛОТСу, ст. 10; LFTCu, ст. 9).

Результаты проверок оформляются в виде отчетов или аудиторских заключений, утверждаемых на пленарных заседаниях Счетной палаты и направляемых в парламент. Отчеты и заключения аудиторов Счетной палаты публикуются в официальной правительственной газете.

Парламенту представляется отчет о состоянии государственных счетов, в котором изложена подробная информация обо всех проведенных в течение года проверках и предпринятых по их результатам правовых действиях, а также ежегодный отчет о работе, проделанной нижестоящими контрольными органами. Счетная палата имеет право вносить в парламент предложения о принятии мер по совершенствованию управления хозяйственной и финансовой деятельностью в государственном секторе и методов внутреннего контроля (ЛОТСу, ст. 12; LFTCu, ст. 28.1-28.4).

Судебная функция Счетной палаты. Эта функция высшего органа финансового контроля в Испании заключается в преследовании за нарушения, допущенные при использовании государственных средств их распорядителями, независимо от того, являются они государственными служащими или нет, и обеспечении возмещения нанесенного ущерба. Счетная палата не налагает на нарушителей каких-либо санкций, хотя на основании выявленных им нарушений соответствующие органы могут возбудить уголовное преследование (ЛОТСу, ст. 15 и 17).

Установленный законом порядок судопроизводства предусматривает возможность обжалования вынесенных Счетной палатой решений. Кассационные жалобы на принятые решения в порядке апелляции могут быть пересмотрены Верховным судом (ЛОТСу, ст. 46.2 и 49).

Изменение методов и содержания работы Счетной палаты. Членство Испании в ЕС и развитие евроинтеграции потребовали от Счетной палаты опираться в своей деятельности на новые принципы, методы и нормативные правовые акты. В настоящее время особое внимание уделяется планированию проверок (при этом необходимо учитывать неоднородность государственного сектора), использованию на всех этапах ревизионного процесса новых технологий. В отчете о проведенной проверке должны теперь выделяться недостатки в организационной структуре, методах управления и контроля над деятельностью учреждения или предприятия, давать рекомендации по их преодолению. Ранее же в отчетах было принято излагать только результаты проведенных проверок.

В 1980-е годы наметилась тенденция к образованию органов контроля в регионах страны. В этой связи высший орган государственного финансового контроля, мандат которого распространяется и на территориальные образования внутри страны, видоизменил применяемые методы проведения проверок, что позволило избежать дублирования

позволило избежать дублирования контроля и повысить эффективность взаимодействия с ними. Благодаря этому укрепились горизонтальные связи между органами контроля, заметно возросло качество проводимых проверок, отчетов, заключений и рекомендаций парламенту, из которых его члены получают информацию о том, как осуществляется управление финансами в различных отраслях и насколько оно эффективно. Надлежащая согласованность действий Счетной палаты и региональных контрольно-ревизионных органов в значительной мере способствует укреплению и оптимизации контроля в государственном секторе экономики.

Наукове видання

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ФІНАНСОВО-КРЕДИТНИХ ВІДНОСИН В УМОВАХ КРИЗИ:
ПРАКТИКА ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ І ШЛЯХИ ЇЇ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Збірник тез доповідей
за матеріалами Міжнародної науково-практичної конференції
(4-5 червня 2010 року)

Технічне редагування *І.О. Кругляк*

Комп'ютерна верстка *Н.А. Височанська*

Підписано до друку 31.05.2010. Формат 60x90/16. Гарнітура Times.
Обл.-вид. арк. 18,58. Умов. друк. арк. 19,38. Тираж 100 пр. Зам. № 1006

Державний вищий навчальний заклад
“Українська академія банківської справи Національного банку України”
40030, м. Суми, вул. Петропавлівська, 57
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції: серія ДК, № 3160 від 10.04.2008

Надруковано на обладнанні Державного вищого навчального закладу
“Українська академія банківської справи Національного банку України”
40030, м. Суми, вул. Петропавлівська, 57