

- та європейської інституційної системи захисту прав людини // Право України. – 2005. – № 2; Мінюкова А. Теоретичні та історико-правові засади забезпечення органами державної влади прав і свобод // Право України. – 2007. – № 5; Крук О. Проблемні питання реалізації демократичних прав і свобод людини // Право України. – 2007. – № 5.
23. Ліпка В. Міждисциплінарний підхід до формування національного права // Право України. – 2005. – № 1.
 24. Бабкін В.Д. Взаємозв'язки філософії права та загальної теорії держави і права // Проблеми філософії права. – 2003. – Т. 1.
 25. Мартинюк А. Демократія не може бути однаковою для всіх // Віче. – 2007. – № 13.
 26. Карлов Н.В., Прохоров А.М. Квантовая электроника и ее методологические проблемы // Вопр. философии. – 1972. – № 9; Велихов Е.П., Зинченко В.П., Лекторский В.А. Сознание: опыт междисциплинарного подхода // Вопр. философии. – 1988. – № 11; Володин А.Г. Гражданское общество и модернизация в России. Истоки и современная проблематика // Полис. – 2000. – № 3.
 27. Про сутність принципу верховенства права див. докладніше: Костицький М.В. Філософські питання верховенства права. – К., 2007.
 28. Ковалевский М.М. Историко-сравнительный метод в юриспруденции и приемы изучения права. – М., 1880.
 29. Тацій В.Я. Методологічні проблеми правової науки на сучасному етапі державотворення // Правова держава. – К., 2005. – Вип. 16. Див. також: Курицын В.М., Шалягин Д.Д. Опыт становления конституционализма в США, Японии и Советской России: Учеб. пособие для вузов. – М., 2004; Томашевский К.Л. Трудовой договор в законодательстве стран Западной Европы: сравнительно-правовой аспект. – М., 2005.
 30. Литвин В. Прорив до громадянського суспільства // Голос України. – 2005. – 26 січ.
 31. Кінах А. «Принципи політичної доцільності не можуть бути вищими за принципи верховенства права» // Голос України. – 2007. – 27 черв.

УДК 352:336.1

А.Й. Іванський

ПРЕДСТАВНИЦЬКІ ОРГАНИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК ПРАВОЗАСТОСОВНІ СУБ'ЄКТИ ЗАХОДІВ ФІНАНСОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Здійснення ефективної фінансової політики органами місцевого самоврядування є найважливішою запорукою успішного функціонування територіальних громад у межах адміністративно-територіального устрою України. Лише кваліфіковане управління фінансовою діяльністю та забезпечення належної фінансової дисципліни учасниками відносин у галузі муніципальних фінансів приведе до розвитку інфраструктури адміністративно-територіального утворення. Механізм правового регулювання відносин у галузі фінансової діяльності містить і інститут фінансової відповідальності, яка має значний регулятивний вплив на учасників фінансових відносин. Тому дослідження місця й ролі органів місцевого самоврядування в захисті фінансових інтересів громади має дуже важливе значення.

Чимало вчених правознавців торкалися дослідження та робили спроби визначення юридичної природи фінансових санкцій. Думки щодо правової належності фінансових санкцій є в працях Т. Архипенко, С. Батирова, Є. Белінського,

Ю. Белошапко, І. Зуба, А. Іоффе, В. Коростея, В. Кротюка, Ю. Крохіної, М. Кучерявенко, В. Лисенко, Д. Лілака, Д. Лук'янця, О. Музики, Г. Мусаткіної, А. Папаїкі, А.Г. Пишного, Р. Усенко, С. Федорова, І.В. Хаменушко тощо. Але дослідження місця і ролі органів місцевого самоврядування в інституті фінансово-правової відповідальності, аналіз механізму застосування фінансових санкцій представницькими юридичними особами органів місцевого самоврядування не проводилось.

Стаття має за мету аналіз фінансових санкцій, право на застосування яких, згідно з чинним законодавством, мають органи місцевого самоврядування, висвітлення їх правової природи та теоретичних засад, дослідження повноважень та процедури застосування фінансових санкцій органами місцевого самоврядування як заходів захисту фінансових інтересів територіальних громад, порівняння дефініцій «фінансова санкція» і «санкція фінансово-правової норми» та ін.

Фінансова діяльність держави традиційно визначається як така, що пов'язана з відносинами, що виникають з приводу формування, розподілу та використання державних централізованих та децентралізованих фондів грошових коштів. У систему централізованих державних фондів грошових коштів входять поряд з державним і місцеві бюджети.

Юридична та економічна самостійність місцевих бюджетів є апріорі обумовленою підставою існування місцевого самоврядування як явища. Тому органи місцевого самоврядування є повноправними суб'єктами фінансового процесу.

Відповідно до ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування», місцеві ради є представницькими органами територіальних громад, тобто виступають як носії прав мешканців міста [1]. Місцеві ради, згідно з вимогами Бюджетного кодексу України, створюють та використовують бюджет місцевого самоврядування [2]. Відповідно органи місцевого самоврядування, виступаючи як представницькі органи громади, є носієм їхніх фінансових прав та інтересів. Як вже зазначалося, важливе місце в механізмі правового впливу на фінансові відносини в галузі місцевого самоврядування займає інститут фінансової відповідальності.

Відносно можливості існування фінансової відповідальності та її доктринальних засад у вітчизняній науці не має єдності думок, а рамки даної статті не дозволяють зробити належний аналіз та сублімацію базових точок зору, але деякі дефініції потребують зазначення.

У науковій літературі Російської Федерації визначені видові ознаки фінансово-правової відповідальності, які обумовлені специфікою фінансового права: фінансова відповідальність є засобом охорони правопорядку; встановлена нормами фінансового законодавства, тобто нормативно визначена; настає виключно за фінансове правопорушення; забезпечується специфічними засобами державного примусу; зв'язана із застосуванням санкцій фінансово-правових норм; знаходить прояв у негативних наслідках для правопорушника, тобто покладення на нього додаткового обтяження майнового характеру; здійснюється у відповідній процесуальній формі; реалізує охоронні норми фінансових правовідносин; її застосовують уповноважені суб'єкти [3].

А.Г. Пишний, у свою чергу, зазначає, що фінансово-правова відповідальність – особливий вид юридичної відповідальності, яка, окрім загальних характеристик відповідальності, має специфічні ознаки та якості, наявність яких дає змогу відособити фінансову відповідальність як самостійний вид відповідальності [4].

Д.О. Гетьманцев під фінансовою відповідальністю розуміє правовідносини, які виникають у зв'язку з вчиненням правопорушення у сфері суспільних відносин, які складаються під час мобілізації, розподілу, використання централізованих та децентралізованих фінансових ресурсів держави на підставі прийняття уповноваженим органом, або у визначених законом випадках, безпосередньо правопорушником, від імені держави рішення (акта індивідуального застосування), між державою та особою (правопорушником), змістом якого є вживання до правопорушника заходів покарання, передбачених фінансово-правовими санкціями [5].

Під фінансовою санкцією слід розуміти обов'язковий структурний елемент норми фінансової відповідальності, який закріплює міру та обсяг фінансової відповідальності, виступає як один із засобів регулювання фінансових відносин та який застосовується уповноваженими органами в разі виявлення фінансового правопорушення [3].

У той самий час український дослідник Р.А. Усенко вважає, що в чинному законодавстві України термін «фінансові санкції» використовується виключно для позначення вжитих в адміністративному порядку заходів адміністративної відповідальності, які мають вираження в грошовій формі.

Далі зазначений автор говорить, що в наукових цілях фінансовими санкціями слід позначити всю сукупність заходів юридичної відповідальності, що мають грошовий характер і застосовуються в адміністративному порядку, незалежно від того, чи використано термін «фінансові санкції» для їх позначення в конкретному нормативно-правовому акті, чи ні [6].

Важко уявити собі подібне нівелювання засадами теорії права та нерозуміння суті юридичної відповідальності взагалі й адміністративної відповідальності окремо. Намагаючись безпідставно розширити предмет адміністративного права, автор забуває про іманентні ознаки галузі права – предмет, метод правового регулювання і наявність специфічних санкцій за порушення приписів правових норм зазначеної галузі права та доходить висновку, що грошова форма стягнення дає можливість зазначення такого стягнення як адміністративного примусу. Автор висловлювання залишає поза увагою процесуальну складову інституту відповідальності, не розрізняючи процедурний порядок виявлення фінансового правопорушення та його кваліфікації, притягнення до відповідальності та реалізацію заходів відповідальності, та не бачить відмінностей зазначеної процедури з послідовністю дій, встановленою адміністративним законодавством. Крім того, виникає запитання: як необхідно кваліфікувати санкції, які мають характер грошового стягнення до бюджету, але стягуються в порядку іншому, ніж передбачено нормами адміністративного права?

Якщо керуватися грошовим характером стягнення, а головне – адресною спрямованістю стягнення до державного централізованого фонду грошових коштів

(бюджету), то характер будь-якого стягнення до централізованих фондів буде мати фінансовий характер і санкції в такому сенсі мають підстави для назви – «фінансові» (тобто за ознакою спрямованості до державного централізованого фонду грошових коштів). У даному разі необхідно визначитись зі змістом дефініцій «фінансова санкція» та «санкція фінансово-правової норми».

На думку автора, санкція фінансово-правової норми повинна розглядатися і як структурний елемент норми фінансового законодавства, і як специфічна міра (передбачена фінансовим законодавством), застосовувана до порушника фінансової дисципліни.

Визначення поняття фінансової санкції за семантичним змістом та функціональними ознаками може створювати дефініцію і як санкція будь-якої галузі права, яка має характер грошового стягнення, спрямованого до державного фонду грошових коштів, і як санкція, яка передбачена специфічними нормами фінансового законодавства (штраф та пеня). У будь-якому разі фінансові санкції, встановлені нормами фінансового законодавства, мають чітко визначений характер, застосовуються за правопорушення в галузі фінансової діяльності, повертаються на колективний прибуток (майно) порушника фінансової дисципліни, не виключають можливості та вживаються поряд із заходами адміністративної чи кримінальної відповідальності в залежності від суспільно шкідливого чи суспільно небезпечного характеру вчиненого.

У той самий час законодавча практика України йде не тотожним шляхом у розумінні та наповненні практичним змістом такого поняття, як «фінансова санкція».

Понад 50 законів та 500 нормативних актів вживають терміни «фінансові санкції», «економічні санкції», «штрафні санкції», «штрафи» та «пеня». Стаття 11 Закону України «Про систему оподаткування» передбачає відповідальність платників податків і зборів (обов'язкових платежів) за порушення податкових законів у вигляді фінансових санкцій, що застосовуються за висновками документальних перевірок та ревізій [7].

У чинному законодавстві закріплено поняття фінансової санкції за порушення санітарного законодавства у вигляді штрафу за порушення санітарного законодавства, що накладає посадова особа органів, установ і закладів державної санітарно-епідеміологічної служби України на підприємство, підприємця, організацію, яка порушила санітарне законодавство [8].

Закон України «Про охорону культурної спадщини» у ст. 44 наділяє орган охорони культурної спадщини повноваженнями щодо застосування фінансових санкцій за неправомірне поводження з пам'ятками та іншими об'єктами культурної спадщини [9]. Виникає запитання: чи вважається за можливе бланкетне застосування заходів фінансової відповідальності – фінансових санкцій за правопорушення, вчинені в галузі охорони культурної спадщини, що не є відносинами, пов'язаними з предметом галузі фінансового права?

З одного боку, якщо притримуватися зазначеної логіки, то можливо дійти до нісенітниць в аспекті теорії права. Неможливо уявити, що за цивільні правопорушення можливе застосування фінансових санкцій. Також не можна вважати можливим застосування штрафу та пені за скоєння злочинів у галузі фінансової

діяльності. Ця неможливість, насамперед, впливає з колективно-майнового характеру фінансової відповідальності та публічності фінансового права як галузі права. По-перше, якщо адміністративна та кримінальна відповідальність носять характер персоніфікованої відповідальності, то заходи фінансової відповідальності повертаються на колективний прибуток та майно суб'єкта господарювання. По-друге, специфічні заходи юридичної відповідальності, які є притаманними лише окремій галузі права та іманентно виступають однією з її ознак у публічно-правових відносинах, крім того, завжди захищають права домінуючого суб'єкта цих правовідносин – держави (що стосується можливості застосування фінансових санкцій у приватних галузях права).

З іншого боку, виникає питання щодо правової природи штрафу, який застосовується до юридичних осіб не в адміністративному порядку, не є основним чи додатковим покаранням за вчинення злочину та застосовується не за фінансове правопорушення. У такому разі можливість грошового стягнення на користь держави у вигляді штрафу за правопорушення встановлюється нормами не фінансового законодавства, розмір санкцій не завжди носить чітко визначений характер. Юридична санкція у вигляді штрафу закріплена нормами адміністративного (ст. 24 Кодексу України про адміністративні правопорушення), фінансового (ст. 1 Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами») та кримінального законодавства (ст. 53 Кримінального кодексу України). Рішення Конституційного Суду України у справі про відповідальність юридичних осіб чітко вказує на неадміністративну природу такого роду юридичної відповідальності [10].

Застосування кримінальних санкцій за незлочинні діяння, внаслідок вимог Кримінального кодексу України, не є можливим, та й суб'єктом кримінальної відповідальності може бути лише фізична особа. За методом виключення залишається припустити, що таке грошове стягнення, застосовуване до юридичної особи, є фінансовою санкцією. Однак чинне законодавство на час написання статті не містить нормативного закріплення дефініції – фінансова санкція, фінансова санкція у вигляді штрафу та ін. Тому для остаточної ідентифікації грошового стягнення, яке застосовується до юридичної особи, як фінансової санкції необхідно визначити її дефініцію. Зважаючи на об'єктивно невеличкі обсяги нашого дослідження в рамках даної статті, автор вважає за можливе, до визначення правової природи таких грошових стягнень та приймаючи до уваги їх публічний характер і спрямованість до бюджету, іменувати їх умовно фінансовими.

Детальний розгляд ст.ст. 25 і 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» доводить до висновку, що будь-якими повноваженнями в галузі здійснення фінансового контролю, окрім відомчого, за комунальними підприємствами, установами, організаціями та утвореннями за участі органів місцевого самоврядування органи місцевого самоврядування не наділені, у тому числі й у сфері контролю за своєчасністю нарахування та сплати обов'язкових платежів до місцевих бюджетів [1]. Відсутні також повноваження щодо застосування та стягнення фінансових санкцій. Фактично єдиними повноваженнями, законодавчо закріпленими щодо застосування фінансових санкцій в розумінні відповідного

закону, наділені виконавчі органи місцевого самоврядування, компетентні в галузі охорони культурної спадщини.

Системний аналіз чинного законодавства доводить до висновку, що органи місцевого самоврядування позбавлені можливості створювати компетентні органи щодо фінансового контролю за діяльністю фізичних та юридичних осіб – платників місцевих податків та зборів.

Міський голова, як вища посадова особа органів місцевого самоврядування та керівник представницького органу громади, фактично позбавлений будь-яких повноважень у сфері захисту фінансових прав та інтересів громади на стадії виконання бюджету, крім подання відповідних позовних заяв до підконтрольних суб'єктів.

Підзвітними та підконтрольними суб'єктами з кола зазначених є комунальні установи та інші утворення, засновниками яких є органи місцевого самоврядування. Однак і застосування до них фінансових санкцій за правопорушення в галузі фінансової діяльності, здійснення якої відповідно до компетенції належить до повноважень органів місцевого самоврядування, не є можливим.

Механізм контролю за фінансовою дисципліною платників місцевих податків і зборів (обов'язкових платежів) законодавчо покладений на органи державної податкової служби України, тотожно за інші правопорушення в галузі фінансової діяльності відповідно до компетенції застосовують фінансові санкції органи державної контрольно-ревізійної служби та державного казначейства України та ін. У той самий час законодавчо створений механізм взаємодій та обміну інформацією між фіскальними контролюючими органами та органами місцевого самоврядування відсутній.

Законодавчо визначена можливість застосування умовних фінансових санкцій за правопорушення в галузі охорони пам'яток культурної спадщини носить практично не врегульований характер. Закон, окрім нечіткого зазначення штрафних санкцій фінансового характеру за правопорушення в галузі охорони культурної спадщини, не передбачає механізму стягнення зазначених грошових заходів публічного характеру.

Література

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
2. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37-38. – Ст. 89.
3. Архипенко Т.В. Финансово-правовые санкции: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. – С. 7.
4. Пишний А.Г. Поняття фінансово-правової санкції // Проблеми фінансового права. – Чернівці, 1996. – Вип. 2. – С. 81.
5. Гетьманцев Д.О. Банківська таємниця: особливості її нормативно-правового регулювання в Україні та в законодавстві зарубіжних країн: Автореф. ... дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2003. – С. 15.
6. Усенко Р.А. Фінансові санкції за законодавством України: Монографія / Відп. ред. Д.М. Лук'янець. – К.: Дакор, КНТ, 2007. – С. 41.
7. Про систему оподаткування: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 39. – Ст. 510.
8. Про затвердження порядку застосування фінансових санкцій за порушення санітарного законодавства: Наказ МОЗ України від 20.07.1995 р. № 135 // Інформ.-довідкова система «Ліга – Закон».

9. Про охорону культурної спадщини: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 39. – Ст. 333.
10. По справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Всеукраїнський Акціонерний банк» відносно офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частин першої статті 38 КУпАП (справа про відповідальність юридичних осіб) № 7-рп/2001: Рішення Конституційного Суду України // Офіційний вісник України. – 2001. – № 24. – Ст. 1076.

УДК 346.545/546(477)

В.В. Гаверський

ОСНОВИ КОНКУРЕНТНОСПРОМОЖНОСТІ УКРАЇНИ

У сучасній економіці головною економічною конкурентноспроможною перевагою є створення принципово нового технологічного способу виробництва, заснованого на застосуванні нової техніки, технології та організації виробництва чи створення науково містких видів продукції.

Новий технологічний засіб виробництва, як правило, носить ресурсозберігаючий характер. Розвиток країни, враховуючи цінову конкуренцію, прагне знизити недоліки виробництва, приділяючи особливу увагу підвищенню якості продукції, що випускається.

В умовах глобалізації економіки пануюче значення мають ТНК (Транснаціональні компанії), які мають свої філії, дочірні компанії в багатьох країнах світу, у тому числі в розвинутих країнах, у країнах з перехідною економікою. Філії і дочірні компанії, як правило, технологічно спеціалізовані чи спеціалізовані на виробництві окремих деталей, вузлів і агрегатів. Останнє, безумовно, сприяє збільшенню продуктивності праці та зниженню витрат виробництва, створенню наукомістких видів виробництва. Але в той самий час у країнах з перехідною економікою, у тому числі в Україні, починають застосовувати (хоча і дуже повільно) нові технології; в індустріально розвинутих країнах створюються ефективніші методи виробництва наукомістких видів продукції.

Потрібно зауважити, що різниця між індустріально розвинутими країнами і країнами з перехідною економікою не скорочується, а, навпаки, збільшується.

Витрати на НДДКР в Україні складають менше 1% ВВП. А скільки точно – ніхто не знає, а якщо і знає, то мовчить. Для порівняння витрати НДДКР ТНК «Форд Моторз» в 2002 році склали 7,2 млрд. дол., «Даймлер Крайслер» – 5,9 млрд. дол., а «Дженерал Моторз» – 5,4 млрд. дол., «Тойота Мотор» – 4,6 млрд. дол.

Індія на організацію НДДКР витрачає 3,2 млрд. дол., Бразилія – 4,6 млрд., Російська Федерація – 4,3 млрд. дол.

Сучасна економіка – це економіка недосконалої конкуренції, де панівне становище займають крупні виробничі комплекси, а саме: монополії, олігополії, монополістична конкуренція фірми. Тому уряди більшості індустріально розвинутих країн зайняли лояльну позицію щодо концентрації вітчизняного виробництва та