

ласній раді доручається від імені територіальної громади Харкова вирішувати питання продажу, передання у власність територіальних громад сіл, селищ та міст Харківської області, в оренду, концесію, у заставу об'єктів, які забезпечують спільні потреби територіальних громад сіл, селищ та міст Харківської області та які перебувають в управлінні Харківської обласної державної адміністрації. При цьому тут же у пунктах 2 цих же рішень є клопотання до Харківської обласної ради про передання деяких об'єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ та міст Харківської області у власність територіальної громади Харкова.

Саме тому нині відносно права Харківської обласної ради відчужувати спільні об'єкти, які знаходяться на території області, вищезазначені рішення сесій Харківської міської Ради від 25.09.2002 р. та 19.11.2003 р. будуть повністю самодостатніми лише за умови, коли й усіма іншими місцевими радами сільського, селищного, міського рівня області будуть прийняті їх власні рішення з наданням повноважень Харківській обласній раді щодо того ж майна.

Закон також регулює порядок припинення спільної власності територіальних громад шляхом передання об'єктів комунальної власності зі спільної в окрему власність територіальних громад. Цей механізм за своєю суттю є публічно-правовим і полягає у такому. Пункт 10 Прикінцевих та перехідних положень цього Закону вказує, що за пропозицією сільських, селищних, міських рад районні, обласні ради повинні приймати рішення про передачу до комунальної власності відповідних територіальних громад окремих об'єктів спільної власності територіальних громад, які знаходяться на їх території і задовольняють колективні потреби виключно цих територіальних громад. За таких умов передане майно стає окремою власністю територіальної громади, яка набуває відносно нього усієї повноти прав власника.

Вищевказане дозволяє зазначити, що нині існує досить громіздкий механізм функціонування спільної власності територіальних громад, який не сприяє розвитку інфраструктури міст, сіл, селищ та посиленню матеріальної основи територіальних громад. Вирішення даної проблеми полягає у чіткому розподіленні майна виключно між самими територіальними громадами, що необхідно вирішити на рівні спеціального закону.

О. А. Лукашев, кандидат юридичних наук, науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

Система фінансового права як критерій розмежування видів відповідальності суб'єктів фінансових правовідносин

Одним з важливих напрямків удосконалення фінансово-правового регулювання є оптимізація правового регулювання механізму відповідальності суб'єктів фінансових правовідносин. Тому до пріоритетних завдань науки фінансового права на сучасному етапі її розвитку належить розробка галузевої концепції відповідальності. При цьому як у теоретичному, так і в практичному плані особливої значущості набуває вирішення питання про природу фінансово-правової відповідальності з урахуванням системи фінансово-правової галузі, співвідношення інститутів відповідальності на рівні окремих її структурних елементів.

З урахуванням сучасного стану наукової дискусії з приводу природи фінансово-правової відповідальності слід зазначити, що це питання не отримало остаточного вирішення. Серед науковців відсутній єдиний підхід до розуміння проблем, пов'язаних з відповідальністю суб'єктів фінансово-правових відносин. Не вдаючись до аналізу особливостей позицій окремих вчених, зосередимо увагу на проблемі визначення змісту категорії

«фінансово-правова відповідальність». На наш погляд, саме з'ясування змісту зазначеної категорії дозволить сформулювати конкретні пропозиції щодо подальшого законодавчого закріплення інституту відповідальності суб'єктів фінансових правовідносин.

У російській доктрині фінансового права самостійним видом юридичної відповідальності визнається фінансово-правова відповідальність, а податкова відповідальність — її різновидом¹. Але, як здається, подібні твердження повинні мати належне теоретичне та практичне підґрунтя. При цьому необхідно визначити критерій розмежування видів юридичної відповідальності, наявність якого дозволяє говорити про самостійність певного виду відповідальності. Д. А. Липинський вважає, що самостійність виду юридичної відповідальності залежить від самостійності галузі права та виду правопорушення². Використання саме цих критеріїв при аналізі природи фінансово-правової відповідальності навряд чи дозволить дати однозначну та остаточну відповідь при вирішенні питання щодо її цілісності та самостійності, оскільки «самостійність галузі права» є категорією певною мірою доктринальною, тоді як «вид правопорушення» має реальний формально-юридичний зміст у вигляді нормативно встановленого поняття відповідного правопорушення.

Самостійність фінансового права як галузі права на сьогодні не потребує додаткового обґрунтування. Тому, якщо виходити з логіки, запропонованої Д. А. Липинським, то необхідною умовою констатації самостійного статусу фінансово-правової відповідальності є нормативне закріплення поняття «фінансове правопорушення».

Законодавство України містить поняття фінансового правопорушення. Відповідно до підпункту 1.5.3. Інструкції про порядок проведення ревізій і перевірок органами державної кон-

¹ Див.: Кучеров И. И., Судаков О. Ю., Орешкин И. А. Налоговый контроль и ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах / Под ред. И. И. Кучерова. — М.: АО «Центр ЮРИнфоР», 2001. — С. 143; Налоговое право России: Учебник для вузов / Отв. ред. проф. Ю. А. Крохина. — М.: Изд-во НОРМА, 2003. — С. 466.

² Див.: Липинский Д. А. Проблемы юридической ответственности / Под ред. проф. Р. Л. Хачатурова. — СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. — С. 287.

трольно-ревізійної служби в Україні, затвердженої наказом Головного контрольно-ревізійного управління України від 3 жовтня 1997 р. № 121, «фінансове правопорушення — дія чи бездіяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання усіх форм власності, об'єднань громадян, посадових осіб, громадян України та іноземних громадян, наслідком яких стало невиконання фінансово-правових норм»¹. Проте зазначене визначення не можна розглядати як підставу фінансово-правової відповідальності, оскільки Конституційний Суд України в рішенні у справі про офіційне тлумачення положень пункту 22 частини першої ст. 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частини першої ст. 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб) від 30 травня 2001 р. № 7—рп/2001 підкреслив: «Конституція України установила, що склад правопорушення як підстава притягнення особи до юридичної відповідальності та заходів державно-примусового впливу за його здійснення визначаються винятково законом, а не тим або іншим нормативно-правовим актом»².

У пункті 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України встановлено, що винятково законами України визначаються принципи цивільно-правової відповідальності; діяння, що є злочинами, адміністративними чи дисциплінарними правопорушеннями, і відповідальність за них. Конституційний Суд України в рішенні в справі про відповідальність юридичних осіб від 30 травня 2001 р. № 7—рп/2001 на підставі системного аналізу конституційних положень дійшов висновку, що за своїм змістом пункт 22 частини першої ст. 92 Конституції України спрямований не на встановлення переліку видів юридичної відповідальності. Ним визначено, що виключно законами України мають врегульовуватись засади цивільно-правової відповідальності (загальні підстави, умови, форми відповідальності тощо), підстави кримінальної, адміністративної та дисциплінарної відповідальності — діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями (основні ознаки правопору-

¹ Офіційний вісник України. — 1997. — № 44. — Ст. 265.

² Там само. — 2001. — № 24. — Ст. 1076.

шень, що утворюють їх склад), та відповідальність за них. У такий спосіб Конституція України заборонила врегульовувати зазначені питання підзаконними нормативно-правовими актами та встановила, що лише Верховна Рада України у відповідному законі має право визначити, яке правопорушення визнається, зокрема, адміністративним правопорушенням чи злочином, та міру відповідальності за нього. Відсутність у Конституції України норми щодо вичерпного переліку видів юридичної відповідальності дозволяє зробити висновок щодо відсутності формально-юридичних підстав можливості визнання самостійними видами відповідальності бюджетну, податкову та інші види відповідальності.

Термін «фінансова відповідальність» використовується в Законі України «Про податок з доходів фізичних осіб» від 22 травня 2003 р. № 889–IV¹. Пунктом 20.2. визначаються особи, які несуть фінансову відповідальність за порушення норм цього Закону. Але наявність даної норми ще не означає, що в законодавстві України існує повноцінний інститут фінансової відповідальності. У даному випадку законодавець ототожнює фінансову відповідальність зі штрафними (фінансовими) санкціями за порушення норм зазначеного Закону.

На нашу думку, про існування фінансово-правової відповідальності як самостійного виду юридичної відповідальності можна говорити лише за умови законодавчого закріплення таких положень:

- поняття фінансового правопорушення як підстави фінансово-правової відповідальності;
- загальних положень притягнення до фінансово-правової відповідальності;
- вичерпного переліку складів фінансових правопорушень;
- системи санкцій як заходів фінансово-правової відповідальності.

І. А. Сікорська підкреслює, що для виділення фінансово-правової відповідальності в окремий вид потребують дослідження: предмет і метод фінансового права; характер і ступінь державного примусу; умови та підстави виникнення; особливості

¹ Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 37. – Ст. 308.

санкцій, що застосовуються за фінансові правопорушення, та сфера їх застосування¹. Але навряд чи в найближчому майбутньому можна розраховувати на формування цілісного інституту фінансово-правової відповідальності. Варто погодитися з Ю. О. Крохіною в тому, що на сьогодні приступити до вивчення галузевої правової відповідальності з позицій науки фінансового права важко з тієї причини, що визначення фінансово-правової відповідальності (відповідальності за порушення фінансового законодавства), що повинне бути закріплене в загальній частині галузевого законодавчого акта, не існує в зв'язку з відсутністю єдиного кодифікованого акта, що оформляє основи правового регулювання відносин у сфері публічної фінансової діяльності. Фінансово-правова відповідальність формується за інституціональною ознакою — «знизу вгору», оскільки, наприклад, більш детальне законодавче оформлення і наукове осмислення отримують податкова, бюджетна і валютна відповідальність². На цю особливість слушно звертає увагу і Т. О. Гусева, підкреслюючи, що поняття фінансово-правової відповідальності включає не лише відповідальність за податкові правопорушення, а й відповідальність за порушення бюджетного, валютного, банківського законодавства, законодавства про грошовий обіг тощо³.

Однак на сучасному етапі розвитку фінансового законодавства не видно перспектив прийняття такого єдиного кодифікованого акта. Навпаки, законодавчі органи Російської Федерації та України йдуть шляхом кодифікації бюджетного і податкового законодавства і закріплення відповідних інститутів відповідальності в Бюджетних кодексах РФ і України, Податковому кодексі РФ, податковому законодавстві України.

На наш погляд, така ситуація цілком логічна, оскільки родовим об'єктом будь-якого фінансового правопорушення ви-

¹ Див.: Сікорська І. А. Правова відповідальність за порушення бюджетного законодавства: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — Ірпінь, 2004. — С. 9.

² Крохіна Ю. А. Финансовое право России: Учебник для вузов. — М.: Норма, — С. 165–166.

³ Див.: Гусева Т. А. Проблемы совершенствования механизма налогового контроля и порядка привлечения к налоговой ответственности: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — Саратов, 2001. — С. 14.

ступає певна група фінансових відносин (бюджетних, податкових та ін.), які врегульовані відповідно бюджетно-правовими, податково-правовими нормами. Саме тому розмежування фінансових правопорушень за критерієм родового об'єкта має наслідком стійку тенденцію формування повноцінних інституціональних видів відповідальності на рівні структурних елементів системи фінансового права за відсутності передумов створення самостійного галузевого виду юридичної відповідальності.

Результатом цього процесу є наявність інститутів бюджетної і податкової відповідальності в російському законодавстві, хоча в Бюджетному кодексі РФ використовується поняття «відповідальність за порушення бюджетного законодавства Російської Федерації», а в Податковому кодексі РФ — «відповідальність за вчинення податкового правопорушення». Бюджетний кодекс України містить гл. 18 «Відповідальність за бюджетні правопорушення», в якій закріплене поняття бюджетного правопорушення (ст. 116).

Таким чином, проблема відповідальності у фінансовому праві певною мірою обумовлена специфікою системи фінансово-правової галузі і тенденціями кодифікації фінансового законодавства. Важко погодитися з висловленою у науковій літературі думкою щодо визнання бюджетної і податкової відповідальності різновидами фінансово-правової відповідальності. На наш погляд, вид юридичної відповідальності не може включати різновидів, а тому недостатньо аргументованою здається позиція щодо визнання податкової відповідальності різновидом фінансово-правової відповідальності лише на підставі того, що податкове право входить до системи фінансового права¹.

На нашу думку, бюджетну і податкову відповідальність слід розглядати як самостійні види юридичної відповідальності. Аргументом на користь визнання податкової відповідальності самостійним видом юридичної відповідальності можна вважати положення, закріплене в підпункті 17.1.9. ст. 17 Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами»². Дана

¹ Див.: Крохина Ю. А. Финансовое право России: Учебник для вузов. — С. 500.

² Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 10. — Ст. 44.

норма передбачає, що у разі коли платник податків здійснює продаж (відчуження) товарів (продукції) або здійснює грошові виплати без попереднього нарахування та сплати податку, збору (обов'язкового платежу), якщо відповідно до законодавства таке нарахування і сплата є обов'язковою умовою такого продажу (відчуження) або виплати, такий платник податків сплачує штраф у подвійному розмірі від суми податкового зобов'язання. При цьому законодавець підкреслює, що сплата зазначеного штрафу не звільняє платника податків від адміністративної чи кримінальної відповідальності та/або конфіскації таких товарів (продукції) або коштів відповідно до закону.

З урахуванням положення ч. 1 ст. 61 Конституції України, згідно з яким «ніхто не може бути двічі притягнутий до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення», вищезазначений штраф слід визнати мірою самостійного виду юридичної відповідальності — податкової відповідальності.

Підбиваючи підсумок викладеного, зауважимо, що в контексті тенденцій розвитку законодавства про бюджетну і податкову відповідальність здається логічним відмовитися від ідеї законодавчого закріплення механізму фінансово-правової відповідальності на користь подальшого удосконалення інститутів бюджетної і податкової відповідальності. Категорія «фінансово-правова відповідальність» може розглядатися як комплексне теоретичне поняття, що включає самостійні види відповідальності за вчинення бюджетних, податкових правопорушень та інших видів порушень норм, що регулюють суспільні відносини в сфері фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування.