

государства» в науке российского финансового права // Гос-во и право. – 2003. – № 2. – С. 56-62. **5. Излиева М.Ф.** Категории «финансы» и «финансовая деятельность государства» в науке финансового права // Гос-во и право. – 2004. – № 7. – С. 20-26. **6. Орлюк О.Д.** Держава як учасник фінансового ринку // Юрид. Україна. – 2003. – № 10. – С. 27-36. **7. Ровинский Е.А.** Финансовое право: Ученик. – М.: Юрид. лит., 1971. – 157 с. **8. Семчик О.О.** Держава як суб'єкт фінансових правовідносин. – К.: Юрид. думка, 2006. – 116 с. **9. Соколова Э.Д.** Понятие и принципы финансовой деятельности государства и муниципальных образований // Гос-во и право. – 2007. – № 5. – С. 95-100. **10. Тихомиров Ю.А.** Теория компетенции. – М.: Норма, 2002. – 483 с. **11. Чебан В.М.** Правові форми фінансової діяльності: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 Київ. нац. ун-т. – К., 1998. – 16 с. **12. Чиркин В.Е.** Юридическое лицо публичного права. – М.: Норма, 2007. – 352 с.

*Надійшла до редакції 12.12.2008 р.*

**УДК 347.73**

**О.О. Дмитрик, канд. юрид. наук**  
*Національна юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого, м. Харків*

### **ДОГОВІР ЯК ЗАСІБ УРЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВИХ ВІДНОСИН**

Зміни, що відбуваються в усіх сферах життєдіяльності нашої держави, за умови реформування соціальних, політичних та економічних відносин, відчутно впливають на формування й розвиток фінансових відносин і виникнення певних проблем при їх правовому впорядкуванні. На сьогодні залишається не з'ясованим питання щодо місця договору при врегулюванні правом фінансових відносин. Можна констатувати, що рівень теоретичної розробки щодо з'ясування сутності договору й визначення його місця в системі джерел фінансового права, суттєво відстає

від практики його застосування. Отже, метою даної статі є з'ясування питання стосовно використання договірної форми регламентування фінансових відносин і позначення деяких проблем у цій сфері.

У теорії фінансового права тривалий час нормативно-правовий договір як форма впорядкування фінансових відносин і джерело права взагалі не розглядався. У жодному підручнику з фінансового права, виданих за радянських часів і в перше десятиріччя існування незалежної України, ми не знайдемо згадки про нього [Див., напр., 11]. Проте в

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

останні роки вчені зацікавилися цією проблематикою, про що свідчить поява низки робіт, які так чи інакше її торкаються, або виключно їй присвячені [Див.: 5; 6; 8; 10; 14].

Ситуацію, за якої договір не був потрібен для врегулювання фінансових відносин, можна пояснити не однією причиною. По-перше, він завжди вважався виключно приватноправовою категорією і не належав до кола явищ, досліджуваних публічними науками, зокрема, фінансовим правом. Вважаємо, необхідно погодитися зі слушним висловлюванням Р.З. Ярмухаметова, що в теорії права склалася усталена думка щодо міжгалузевого розмежування юридичних засобів, результатом якої договір як засіб правового регулювання опинився фактично «монополізованим» приватним правом, а адміністративний акт – публічним. Це призвело до того, що ця категорія майже зникла зі сфери регулювання конституційного, фінансового та інших галузей права. Науково-методологічне вивчення договірного регламентування замкнулося в межах декількох галузевих наук приватного права [15, с. 11].

По-друге, доволі тривалий час джерелом права, в тому числі й фінансового, визнавався лише нормативно-правовий акт держави, що містить установлені

або санкціоновані державою загальнообов'язкові правила поведінки – норми. Із цього приводу С.С. Алексєєв підкреслював: «У соціалістичній державі нормативний юридичний акт є єдиним... засобом зведення державної волі в закон – актом правотворення, юридичним джерелом права. Відповідно до цього нормативні акти в соціалістичному суспільстві – єдиний носій, форма буття юридичних норм» [2, с. 208]. Тому, продовжимо думку вченого, він і не розглядався в контексті джерел права, а ними у фінансовому праві вважали закони та інші нормативні акти представницьких і виконавчих органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Таким чином, у теорії права, і фінансовому в тому числі, традиційним підходом є виділення джерелом права саме нормативно-правових актів.

Разом з тим необхідно відмітити, що спроби з'ясування суті договору як джерела цивільного права (але, на жаль, не фінансового) за радянських часів теж були зроблені. Зокрема, розробкою цього питання займалися такі вчені, як Н.Г. Александров, Ю.А. Тихомиров, Р.Й. Халфіна [Див.: 1; 13] та ін. Показово, що ще В.Ф. Тарановський звертав увагу на існування поряд з договорами-угодами договорів нормативного типу. Останні, на дум-

ку правника, характеризуються такими ознаками: (1) обидві сторони прагнуть до єдиної мети – встановлення юридичної норми; (2) мотив у договірних сторін один і той же – наявність потреби в такій нормі; (3) договір такого типу створює юридичну норму [12, с. 188].

Н.Г. Александров, акцентуючи увагу на нормативному характері договірних відносин, зазначав, що було б хибно обмежувати в теорії держави і права розгляд договору площиною лише юридичних фактів і залишати його осторонь при визначенні проблем джерел права [1, с. 61]. Проте така позиція протягом багатьох років не знаходила підтримки. І тільки наприкінці ХХ ст. вчені звернулися до вивчення цієї категорії в контексті публічного права і джерел права в цілому. Приміром, Ю.В.Тихомиров справедливо констатує, що кінець ХХ ст. пов'язано зі стрімким розвитком сфери договірних відносин. Договір не лише стає основним регулятором економічних відносин, а й набуває значення універсального регулятора відносин між різними суб'єктами [13, с. 180, 181].

По-третє, використання договору фінансовим правом раніше унеможливлувалося також і тим, що традиційно методом цієї галузі права вважався і вва-

жається сьогодні саме метод владних приписів (імперативний), який не допускає застосування договірних відносин між суб'єктами. Зокрема, Ю.Н. Козлов зазначив, що цей метод «включає централізоване імперативне регулювання, за допомогою якого воно здійснюється зверху донизу на владних засадах. Правова енергія поступає на цю сферу відносин тільки зверху від державних органів і характеризується відносинами прямої підпорядкованості» [7, с. 32]. Сутність такого методу виявляється в наступних рисах: а) правові норми приймаються й реалізуються за принципом «команда – виконання»; б) одним з учасників фінансових правовідносин завжди виступає держава в особі відповідних органів, наділених відповідними владними повноваженнями; в) суворо окреслюється діяльність суб'єктів правовими рамками – законом; г) учасники фінансових правовідносин позбавлені права самостійно вибирати варіант поведінки, бо він чітко визначений нормами права.

Дійсно, імперативний метод правової регламентації фінансових відносин об'єктивно необхідний, оскільки саме він в змозі реально сприяти й забезпечувати своєчасне й у повному обсязі надходження коштів у фонди держави, належний їх розподіл і

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

перерозподіл, а також їх суворе цільове й доцільне використання. Але це не повинно означати повного невілювання договору у фінансовій сфері.

По-четверте, з огляду на важливість фінансових відносин держава на конституційному рівні встановлює, що регулювання таких суспільних зв'язків має здійснюватися шляхом видання саме закону – правового акта, що має найвищу юридичну силу, а значить, їх зміна і припинення мають здійснюватися також тільки на підставі такого акта. Зокрема, у ч. 2 ст. 92 Конституції України закріплено, що виключно законами України встановлюються: Державний бюджет і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення й погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску й обігу державних цінних паперів, їх види й типи; і т.д. [3; 1996. – № 30. – Ст. 141]. Ця норма свідчить, на перший погляд, теж не «на користь» договору.

Отже, все вказане може говорити про те, що договір не властивий фінансовому праву. Але, як вбачається, сьогодні

реалії примушують нас подивитися на нього у фінансовому праві дещо з іншого боку. Є сенс погодитися з справедливим твердженням Т.В. Гурової, яка зазначає, що ідея автономії джерел права за наявності у правовій системі для кожного з них власного сектора зі своїм предметом регулювання може бути визнана в даний час більш плідною, ніж уперте ігнорування всіх інших формальних джерел права в ім'я верховенства закону [5, с. 69].

На нашу думку, договір (нормативно-правовий або нормативний договір) доволі часто використовується при впорядкуванні здійснення фінансової діяльності органів держави й органів місцевого самоврядування. Такий правовий регулятор реально існує, попри вказані нами, а також інші обставини. І навіть імперативний метод може передбачати (і він таки передбачає, про що свідчить реальна практика) використання як одного з його конкретних прийомів (засобів) саме договору.

Як видається, фінансові правовідносини щогодини розвиваються, вони мобільні в силу зміни економічних, соціальних і політичних умов, що відбуваються в регулюючих їх фінансово-правових нормах, а також через мінливість самої сфери фінансової діяльності. За цих умов вико-

ристання регулятивної можливості договору суттєво підвищується перш за все за рахунок того, що в законодавстві неможливо передбачити всі без винятку варіанти розвитку фінансових відносин.

Яскравим прикладом застосування договору при впорядкуванні фінансових відносин є укладення так званих міжнародних договорів (конвенцій, угод). Вони набувають важливого значення при врегулюванні, наприклад, відносин щодо отримання Україною позик від іноземних держав та організацій (Кредитна угода між Україною і Європейським банком реконструкції та розвитку від 1 грудня 2000 р.), подвійного оподаткування та інших питань останнього (Угода між Україною і Республікою Узбекистан про уникнення подвійного оподаткування доходів і майна від 2 червня 1995 р.), взаємовідносин між органами різних держав, що здійснюють фінансову діяльність (Угода між Урядом України й Урядом Російської Федерації про уникнення подвійного оподаткування доходів і майна та попередження ухилень від сплати податків від 8 лютого 1995 р.) та ін. Укладаючи міжнародні угоди й договори, держави встановлюють взаємні права й обов'язки, фіксують норми права, яким сторони зобов'язуються підкорятися у своїх взаємовідносинах. Із цьо-

го приводу слушно зазначає М.П. Кучерявенко, що за сучасних умов значущим джерелом податкового права виступають міжнародно-правові договори. Розвиток суспільних відносин, що відбуває інтенсивні інтеграційні процеси, викликає необхідність узгодження, взаємоув'язування національних податкових систем, правових механізмів, що їх регулюють [8, с. 545].

Можна навести й інші приклади договірної регламентації фінансових відносин. Приміром ст. 92 Бюджетного кодексу України надає право територіальним громадам сіл, селищ і міст об'єднувати на договірних засадах кошти відповідних бюджетів для виконання власних повноважень. Зокрема, міські (міст республіканського Автономної Республіки Крим і обласного значення) й районні ради можуть передати видатки на виконання всіх або частини власних повноважень Верховній Раді Автономної Республіки Крим чи обласній раді з передачею відповідних коштів до бюджету Автономної Республіки Крим чи до обласного бюджету у вигляді міжбюджетного трансферту. Сільські, селищні й міські (міст районного значення) ради можуть передавати видатки на виконання всіх або частини власних повноважень районній раді чи раді іншої територіальної громади з пере-

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

дачею коштів до відповідного бюджету у вигляді міжбюджетного трансферту. Така передача видатків здійснюється за спільним рішенням відповідних рад на договірних засадах. Усі угоди про передачу видатків мають укладатись до 1 серпня року, що передує плановому.

Окрім того, ст. 93 Бюджетного кодексу України передбачає застосування договору. Згідно з цією статтею передача прав на здійснення видатків на виконання делегованих державних повноважень до бюджетів сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань також може здійснюватися за рішеннями районної або міської (міст республіканського Автономної Республіки Крим чи міст обласного значення) ради з відповідними коштами у вигляді міжбюджетного трансферту. Сільські, селищні та міські (міст районного значення) ради можуть передавати частину видатків на виконання делегованих державних повноважень міській (міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) чи районній раді з відповідними коштами у вигляді міжбюджетного трансферту. Ця передача здійснюється на підставі рішень відповідних рад та укладення договору.

Стаття 107 Бюджетного кодексу України закріплює, що субвенції на виконання інвестицій-

них проектів надаються з одного місцевого бюджету іншому на підставі договору між її надавачем та отримувачем. [3; 2001. – № 37-38. – Ст. 189].

Окрім того, за приклад можна навести й податковий компроміс, що передбачений ст. 5 Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами і державними цільовими фондами» від 21 грудня 2000 р. [3; 2001. – № 10. – Ст. 44]. Відповідно до вказаної статті працівник податкового органу, уповноважений розглядати скаргу платника податків у межах адміністративної апеляційної процедури, має право йому пропонувати компромісне вирішення спору, що полягає в задоволенні частини скарги платника податків під зобов'язання останнього погодитися з рештою податкових зобов'язань, нарахованих контролюючим органом. Підставою для прийняття рішення щодо податкового компромісу є наявність у податкового органу таких фактів і доказів по суті скарги платника податків, які дають підстави вважати, що запропонований компроміс призведе до швидшого та/або повнішого погашення податкового зобов'язання порівняно з результатами, які можуть бути отримані внаслідок передання такого спору на вирішення суду. Незважаючи на те, що в тексті вказаного

Закону, а також наказу Державної податкової адміністрації України від 26 квітня 2001 р., яким затверджений Порядок застосування податкового компромісу органами державної податкової служби в межах адміністративної апеляційної процедури [9; 2001. – № 22. – Ст. 55], не застосовується термін «договір», ця процедура за своєю суттю є саме угодою про взаємні зобов'язання, а значить, договором між платником і податковим органом. Таким чином, застосування цієї процедури здійснюється саме в договірній формі.

Договір, як засіб урегулювання фінансових відносин, характерний не тільки для України. Він активно використовується й у Російській Федерації. Зокрема, О.М. Горбунова констатує, що сьогодні договір укладається при наданні підприємству інвестиційного податкового кредиту, цільових податкових пільг, при реструктуризації заборгованості підприємств щодо платежів до федерального бюджету. Далі вона наголошує, що у всіх перелічених випадках цей акт є засобом фінансово-правового, а не цивільно-правового регулювання, оскільки такі відносини виникають у сфері фінансової діяльності держави, регламентуються нормами фінансового права й засновані на методиці власних повноважень [4, с. 11]. Розвива-

ючи погляди О.М. Горбунової, І. В. Рукавишнікова резюмує, що договірно-правова регламентація є невід'ємною частиною фінансових відносин [10, с. 259]. Схожої точки зору дотримується й С.Г. Єрьомін. До договорів, що застосовуються у фінансовому праві, він відносить: договори про делегування повноважень, що укладаються державними органами РФ та її суб'єктами (Угода від 15 лютого 1994 р. «Про бюджетні взаємовідносини між Російською Федерацією й Республікою Татарстан»); договори, що взаємодіють із цивільним правом (приміром, договір застави відповідно до ст. 73 Податкового кодексу РФ); договори про співпрацю і взаємодію (Типова угода «Про взаємодію Управлінь Міністерства Російської Федерації по податках і зборах і по суб'єктах Російської Федерації та органів місцевого самоврядування»), а також міжнародні договори (наприклад, про уникнення подвійного оподаткування) [6, с. 47, 48].

Отже, договір у фінансовому праві – це реальність. Проте він становить собою дуже складне й багатогранне явище, а тому розробка теорії договору (нормативно-правового й нормативно-го) у фінансовому праві потребує взаємних зусиль представників як загальної теорії права, так і науки фінансового права.

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

**Список літератури:** 1. *Александров Н.Г.* К вопросу о роли договора в правовом регулировании общественных отношений // Учен. Зап. ВИЮН. – М., 1946. – Вип. VI. 2. *Алексеев С.С.* Общая теория права: Учебник: В 2-х т. – М.: Юрид. лит., 1982. – Т 2. – 359 с. 3. Відомості Верховної Ради України. 4. *Горбунова О.М.* Доклад на тему «Предмет и система финансового права» на Международной научно-практической конференции по проблемам финансового права // Гос-во и право. – 1998. – № 10. – С. 10-15. 5. *Гурова Т.В.* Актуальные проблемы теории источников права: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Самара, 2000. – 188 с. 6. *Еремин С.Г.* Договор в финансовом праве: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008. – 184 с. 7. *Козлов Ю.Н.* Предмет советского административного права. – М.: Юрид. лит., 1967. – 116 с. 8. *Кучерявенко Н.П.* Курс налогового права: В 6-ти т. – Т 2: Введение в теорию налогового права. – Х.: Легас, 2004. – 600 с. 9. Офіційний вісник України. 10. *Рукавишникова И.В.* Метод финансового права. – М.: Юристъ, 2006. – 285 с. 11. Советское финансовое право: Учебник / Под ред. *Е.А. Ровинского.* – М.: Юрид. лит., 1978. – 344 с. 12. *Тарановский В.Ф.* Учебник энциклопедии права. – Юрьев: Тип. К. Миттисена, 1917. – 534 с. 13. *Тихомиров Ю.В.* Публичное право: Учебник. – М.: Изд-во БЕК, 1995. – 496 с. 14. Фінансове право України: Підручник / За ред. *М.П. Кучерявенка.* – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 320 с. 15. *Ярмухаметов Р.З.* Договор как источник публичного права: Дис. ... канд. юрид. наук. – Уфа, 2002. – 205 с.

*Надійшла до редакції 12.12.2008 р.*

УДК 346.62

*С.В. Глібко, канд. юрид. наук, доцент  
Національна юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого, м. Харків*

### ПРАВОВІ АСПЕКТИ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ БАНКІВ ПРИ ФІНАНСОВИХ КРИЗАХ

Фінансові кризи, як світові так і внутрішньодержавні, вимагають з'ясування належності правового нормування механізму протидії їм, визначення джерел фінансування стабілізаційних заходів, що в кінцевому результаті зможе вплинути на економічну безпеку країни.

Аналіз економічних кризових явищ, їх прогнозування, окрес-

лення механізмів протидії їм, вирішення інших питань у переважній більшості ви-падків проводилися в економічних дослідженнях. У працях правників вони розглядалися в основному у зв'язку з національною безпекою В.Г. Пилипчуком, Є.М. Білоусовим, передкризові умови як показники безпеки економічної висвітлив Д.В. Гордієнко [5, с. 111], вплив