

приклад, за швидкість. Іноді людині потрібно одержати документ протягом доби або кількох годин чи хвилин. Це потребує додаткових витрат (фізичних, інтелектуальних та ін.) з боку державного службовця (*ось де дійсно з'являється послуга, а не звичайне виконання посадових обов'язків*), тому така робота управлінця може і повинна бути оплачена. Причому частку із суми слід направляти на стимулювання самого виконавця. Але тут необхідно бути обережним. Потрібен механізм об'єктивної оцінки «витратної» частини виконання функціональних обов'язків для кожної посади, запобігання зловживанням робочим часом з боку виконавця. Така оплата мусить бути результатом тільки *особистих додаткових витрат* службовця, які не повинні шкодити основній роботі. В протилежному разі (за наявності скарг громадян та інших ознак нерівного підходу до звернень) право на додаткову винагороду скасовується.

Потребують, на нашу думку, додаткового закріплення і положення, відповідно до яких усі обов'язки службовця, що вписані в його посадовій інструкції, повинні виконуватися безоплатно. Самі посадові інструкції потребують значної конкретизації та деталізації, перегляду з метою усунення дублювання функціональних обов'язків<sup>1</sup>.

На закінчення підкреслимо: якщо ми будуємо наш дім, де держава (та її апарат) дійсно утворюються та працюють для людини, а не навпаки, то конкретні правовідносини у сфері державного управління конструювати на протилежних принципах не можна.

*Надійшла до редколегії 31.05.01*

*О. Харитонова, доцент ОдНЮА*

## **Про сутність фондової біржі як суб'єкта та об'єкта управління на ринку цінних паперів**

Побудова в Україні демократичної, правової держави, перехід до ринкової економіки висувають на порядок денний низку питань, пов'язаних із становленням ринку цінних папе-

<sup>1</sup> Це, до речі, висвітлить зайві ланцюги апарату, які безболісно для користі справи можна буде скоротити.

рів, мобілізацією та перерозподілом фінансових ресурсів. У високорозвинутих країнах цей процес відбувається на організованому фондовому ринку, основними інститутами якого є фондові біржі.

Згідно з Законом України від 18 червня 1991 р. «Про цінні папери та фондову біржу» (з подальшими змінами і доповненнями) фондова біржа є організацією, яка створюється без мети отримання прибутку та займається виключно організацією укладання угод купівлі та продажу цінних паперів.

Фондова біржа виконує різноманітні функції, серед яких виділяють загальноринкові та специфічні функції біржі.

Загальноринкові функції притаманні будь-якому ринку і до них відносять цінову, інформаційну, стабілізаційну, структурну тощо.

Особливо важливі функції фондова біржа виконує в економічній сфері. Вона прискорює обіг надлишкового капіталу у вигляді цінних паперів, акумулює його для інвестицій у виробничу та соціальну сфери, переміщає капітал з однієї галузі в інші. Остання функція фондової біржі є дуже важливою, оскільки суспільство до цього часу відчуває наслідки радянської економічної політики, коли кошти вкладалися лише в одні галузі народного господарства на шкоду іншим<sup>1</sup>.

На специфічних функціях біржі слід зупинитися окремо.

Як впливає з аналізу чинного біржового законодавства, функціями біржі є: надання послуг при укладенні біржових угод; створення умов для концентрації попиту і пропозицій та підвищення ліквідності ринку в цілому; визначення попиту і пропозицій на цінні папери, а також їх співвідношення; вивчення обігу біржових активів та пов'язаних з ним торгових операцій; регулювання обігу цінних паперів шляхом котирування, зміни їх курсу, ринкової вартості; упорядкування обігу цінних паперів та пов'язаних з ним операцій тощо.

Щоб з'ясувати сутність діяльності біржі, слід порівняти її функції зі змістом управління.

Так, до основних функцій управління належать передбачення, організація, розпорядження, координація та контроль. Навіть при побіжному порівнянні ці функції значною мірою

<sup>1</sup> Див.: Фондовий ринок України / Керівник авт. кол. В. В. Оскольський. — К., 1994. — С. 70–71.

збігаються. Тож можна зазначити, що визначення попиту і пропозицій, вивчення обігу цінних паперів складають у підсумку передбачення як вивчення перспективи і визначення програми дій.

Має місце і функція організації, оскільки йдеться про організований ринок, впорядкування обігу цінних паперів.

Найвні також управлінські функції розпорядження та контролю, оскільки за допомогою біржових правил вводиться в дію певний механізм біржових торгів, здійснення біржових угод тощо. Відповідно здійснюється контроль за укладанням та змістом біржових угод шляхом одержання необхідної інформації для органів контролю біржі. Біржові угоди підлягають реєстрації і набувають юридичної сили лише з моменту такої реєстрації.

Чільне місце в діяльності бірж посідають дії, що входять до складу управлінської функції координації. Координація полягає в узгодженні дій та зусиль учасників відносин, які є об'єктом управління<sup>1</sup>.

Біржа здійснює координацію дій учасників відносин, що реалізуються через біржу, шляхом визначення біржових цін, попиту і пропозицій, допомоги у встановленні зв'язків між покупцями та продавцями, оформленні біржових угод і т. ін.

Слід зазначити, що, говорячи про цей вид біржової діяльності, мабуть, краще називати його не координацією, а реординацією.

В управлінській літературі термін «реординація» вживався і раніше, при цьому під ним розуміли вид державного управління. Як зазначали прихильники цієї ідеї, реординація є дещо більшим за зворотний зв'язок між суб'єктами та об'єктом управління. Сутність реординаційного управління пояснювали так: «Ти управляєш мною, але і я певною мірою, в певних аспектах управляю тобою». Конкретно ж ішлося про вияв об'єктом управління ініціативи у вирішенні питань, які належать до компетенції суб'єкта управління, участь у підготовці проекту рішення з такого питання тощо<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Див.: *Файоль А., Емерсон Г., Тейлор Ф., Форд Г.* Общее и промышленное управление. – М., 1992. – С. 140.

<sup>2</sup> Див.: *Курашвили Б. П.* Очерки теории государственного управления. – М., 1987. – С. 229–231.

У зв'язку з цим вважаємо за потрібне зазначити, що характеристика реординачії як виду державного управління видається дещо неточною. Зокрема, слід зазначити, що такі управлінські відносини насправді існують, свідчать про великий потенціал демократизації державного управління, врахування інтересів тих, ким управляють, але такий вплив об'єкта на його суб'єкт не є державним управлінням. Наводячи додаткові аргументи на користь такого висновку, наголошуємо, що коли у конкретних адміністративних правовідносинах, наприклад, громадянин, посиляючись на правові норми, вимагає від органу державного управління чи посадової особи вчинення певних дій, то це правове домагання, а не владна діяльність, яка організує.

Сказане можна віднести до будь-якого виду державного управління у сфері економіки.

Отже, можна зробити висновок, що стосунки реординачії не є характерними для державного управління. Це не державне управління і не його елемент.

Реординачія, яку можна визначити як взаємодію або, точніше, як взаємовплив суб'єктів управлінських відносин, є елементом змісту самоуправління, при якому інтереси суб'єкта управління та його об'єкта максимально наближені.

Саме функція реординачії є характерною для біржі, оскільки вона не просто координує діяльність учасників ринкового обігу цінних паперів, а здійснює це на особливих засадах. Її особливість полягає в тому, що біржа створена з метою організації укладання угод купівлі та продажу цінних паперів. З самого початку свого формування біржа створювалася як засіб самопомоги. Оскільки вона організується самими учасниками ринкових відносин, то її створення умов функціонування ринку є її головним завданням. Саме з цією її особливістю пов'язане правило, закріплене ст. 33 Закону України «Про цінні папери та фондову біржу», згідно з яким фондова біржа створюється без мети отримання прибутку.

Учасники фондової біржі є торговцями цінними паперами, які мають дозвіл на здійснення комерційної і комісійної діяльності з цінних паперів. Через вищий орган біржі — загальні збори членів біржі — учасники регламентують порядок і умови біржової торгівлі, встановлюють порядок роботи підрозділів біржі. Тобто вони самі регламентують як свою діяльність, так і діяльність структурних підрозділів біржі, її

персоналу, а також поведінку на біржових торгах учасників біржі. Таким чином і відбувається виконання реординаційної функції біржі.

Якщо ж говорити про більш широке коло впливу фондової біржі — її вплив на ринок цінних паперів у цілому, то можна вживати й термін «координація», оскільки біржа координує, організує ринок цінних паперів, ринкові відносини.

Отже, найважливішою функцією біржі є координація (реординація) ринкових відносин, яку вона здійснює шляхом визначення ринкових цін, попиту і пропозицій на цінні папери, а також їх співвідношення тощо.

Однак, виступаючи в ролі суб'єкта управління ринком цінних паперів, фондова біржа водночас є об'єктом управлінського впливу з боку держави. Питанням доцільності такого впливу останнім часом приділялося багато уваги, але все ж таки аналіз фахової літератури з цього питання дозволяє дійти висновку, що навіть високорозвинуті країни не можуть відмовитися від втручання в економіку, що здається досить виправданим. Особливого значення ця проблема набуває в зв'язку з побудовою ринкових відносин, створенням окремих ринків, зокрема ринку цінних паперів..

Процес становлення фондового ринку є складним і тривалим, таким, що потребує, особливо на першій стадії, постійної уваги з боку держави. Тому перед державою постає проблема ефективного регулювання всього процесу обігу цінних паперів, контролю у цій сфері, визначення ключових напрямків її розвитку. Тут варто згадати про те, що у літературі за критерієм ступеня втручання держави у біржову діяльність розрізняють біржі приватні та публічні, причому на різних етапах становлення ринку.

Питання про співвідношення державного управління і державного регулювання має свою історію. Воно пов'язане насамперед з тим, що у науці існують два протилежні підходи до участі держави у регулюванні економічних процесів: класична і кейнсіанська теорії.

З погляду прихильників класичної теорії ринковий механізм автоматично забезпечує рівність попиту і пропозицій, а відтак, унеможливорює тривалі порушення в економіці — спад виробництва, інфляцію, безробіття тощо.

Теорія Дж. М. Кейнса, на відміну від класичної, обґрунтовує об'єктивну необхідність і велике практичне значення державного регулювання економіки<sup>1</sup>

Однак слід зазначити, що у розвинутих країнах практично відсутні «чисті» моделі державного управління економікою. Як показує світовий досвід, без участі держави ринкові відносини не можуть бути ефективними, соціально орієнтованими. Отже, роль державного впливу є досить великою, але цей вплив має бути не прямим, командним, а опосередкованим, ґрунтуватися на застосуванні та врахуванні економічних законів.

Сьогодні, коли робляться спроби знайти більш обґрунтоване поєднання державного управління та регулювання з самостійністю об'єктів і властивою їм саморегуляцією, природа та обсяг державного регулювання досить неоднозначно тлумачаться у фаховій літературі. Це або встановлення і забезпечення державою загальних правил поведінки суб'єктів суспільних відносин та їх коригування, або імперативні та переважно адміністративно-правові засоби регулювання, або так зване «триєдине регулювання» в економічній сфері (єдині правила, різноманітні режими, індивідуальні адміністративні акти), або ж, нарешті, державний вплив, що потребує модифікації інститутів держави<sup>2</sup>.

Більш доцільним все ж таки видається розуміти під державним регулюванням загальне впорядкування суспільних відносин у конкретній сфері економіки, що проводиться відповідно до вимог законодавства шляхом непрямого впливу на господарську діяльність суб'єктів економічних відносин — встановлення загальних правил, нормативів, стандартів того чи іншого виду діяльності, що їх повинні дотримуватися всі учасники суспільних відносин, так само як і правових засад відповідальності за їх порушення, контролю за їх виконанням, створення і забезпечення ефективного функціонування фінансової та податкової систем, обмеження монополізму тощо.

Особливим завданням держави є створення для учасників ринку цінних паперів сприятливого правового довкілля, усунення перешкод і встановлення відповідальності за дії, що

<sup>1</sup> Див.: *Стеченко Д. М.* Державне регулювання економіки. — К., 2000. — С. 6.

<sup>2</sup> Див.: *Тихомиров Ю.* Юридические режимы государственного регулирования экономики // *Право и экономика.* — 2000. — № 5. — С. 3.

можуть призвести до дестабілізації та дезорганізації ринку і втрати довіри до нього з боку інвесторів.

Процес формування власної нормативної бази для створення і функціонування фондового ринку почався після прийняття Декларації про державний суверенітет. З'являються закони України «Про власність», «Про цінні папери та фондову біржу», «Про господарські товариства», «Про приватизаційні папери» та ін. Найважливішого значення набуло прийняття Закону «Про цінні папери та фондову біржу», яким уперше було визначено порядок випуску цінних паперів, їх обігу на вторинному ринку, встановлено режим ліцензування посередницької діяльності з цінними паперами тощо.

Однак законодавство не було досконалим, і перша практика його застосування викликала низку питань, необхідність вирішення яких потягла за собою прийняття значної кількості підзаконних нормативних актів у цій сфері.

Для регулювання і координації діяльності на ринку цінних паперів створюється Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку (1995 р.). І, нарешті, прийняття Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» стає ключовим моментом у цьому процесі.

Функції регулювання ринку цінних паперів здійснюються державою шляхом формування спеціальних структур, що займаються видачею ліцензій та спеціальних дозволів, захистом прав інвесторів на ринку цінних паперів, організацією реєстрації випусків цінних паперів і професійних учасників ринку цінних паперів, здійсненням контролю за дотриманням вимог законодавства всіма учасниками ринку цінних паперів тощо.

На сьогодні в Україні функції державного регулювання ринку цінних паперів поділено між різними органами державної виконавчої влади. Це Національний банк, Міністерство юстиції, Антимонопольний комітет, Фонд державного майна та ін. Але центральним органом державної виконавчої влади, що здійснює єдину державну політику щодо цінних паперів і функціонування фондового ринку в Україні та координації діяльності інших органів виконавчої влади в цій сфері, є Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку.

З точки зору механізму державного регулювання Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку є суб'єктом, а фондова біржа, що є одним із інститутів фондового ринку,

елементом його інфраструктури — об'єктом регулюючого впливу.

Проте багато питань ще потребують свого вирішення. Зокрема, вдосконалення нормативно-правової бази фондового ринку неможливе без прийняття нового Цивільного кодексу України, законопроектів (що вже підготовані) «Про похідні цінні папери», «Про особливості обігу векселів в Україні», нової редакції Закону «Про цінні папери та фондовий ринок» тощо.

Подальша законотворча робота має спрямовуватися на розв'язання низки проблем, котрі існують сьогодні у сфері правового забезпечення функціонування українського фондового ринку.

По-перше, законодавчі акти в цілому не мають необхідного ступеня деталізації, вони суперечливі, на їх змісті позначилася боротьба між різними державними органами і концепціями розвитку ринку цінних паперів.

По-друге, безсистемне використання при розробці законодавчих актів різних іноземних правових стандартів і моделей ринків цінних паперів перешкоджає ефективному його регулюванню. Так, незважаючи на прийняття досить великої кількості нормативних актів у цій сфері, врахування іноземного досвіду, створення так званих саморегулюючих організацій, низку актів, спрямованих на захист прав інвесторів, ефективно діючого ринку цінних паперів в Україні ще не сформовано. Видається, що захист прав інвесторів має супроводжуватись і розробкою заходів для заохочення емітентів. В умовах проведення приватизації (особливо в перші роки незалежності), переходу до нової економічної моделі через майже примусове акціонування необхідним є всіляке заохочення емітентів до випуску цінних паперів шляхом створення сприятливих для цього умов. Саме емітенти на перших стадіях розвитку фондового ринку потребують пильної уваги з боку держави, підтримки емісійної політики<sup>1</sup>. Це необхідно для наповнення ринку цінних паперів, що можуть конкурувати між собою, достатньою їх кількістю.

Інтеграція України у світове співтовариство ставить перед нею питання входження до світового ринку цінних паперів,

<sup>1</sup> Див.: Семилютин Н. Проблемы совершенствования законодательства о рынке ценных бумаг // Право и экономика. — 2001. — № 1. — С. 31–35.



для чого має бути створено надійний механізм іноземного інвестування в економіку країни.

Необхідною передумовою для цього має стати формування розгалуженої системи організацій, що забезпечать ефективну роботу фондового ринку, перш за все фондових бірж, системи Національного депозитарію тощо. Ще одним завданням є централізація фондового ринку, яка б унеможливила встановлення монопольної ціни на цінний папір, задля чого кожен папір має проходити котирування незалежно від первинного чи вторинного його розміщення.

*Надійшла до редколегії 15.05.01*

*М. Кучерявенко, доктор юридичних наук (НЮА України)*

## **Податковий обов'язок: зміст, структура, засоби забезпечення**

Поняття податкового обов'язку є однією із центральних категорій податкового права. У деяких виданнях і законодавчих актах<sup>1</sup> використовується термін «податкове зобов'язання», під яким розуміється обов'язок зі сплати податку. Видається не зовсім точним застосування терміна «зобов'язання» у відносинах, урегульованих імперативними нормами. Зобов'язання характерне для договірних відносин, які використовують диспозитивні методи, що розвиваються на певних відносинах рівності суб'єктів. Податкові відносини будуються на принципах влади і підпорядкування, регулюються шляхом владних розпоряджень з боку держави. Тому навряд чи зобов'язання може відображати природу комплексу обов'язків платника податків, що мають безумовний і першочерговий характер. Більш точним було б використовувати термін «податковий обов'язок» як категорію, що узагальнює всю систему обов'язків платника податків, пов'язаних зі сплатою податків і зборів.

<sup>1</sup> Наприклад, у Законах України «Про податок на додану вартість», «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами».