

УДК 342.25+65.725

**А.Й. ІВАНСЬКИЙ**, канд. юрид. наук, доц.,  
 Інститут національного та міжнародного права  
 Міжнародного гуманітарного університету

## **МІСЦЕВІ РАДИ У ВІДНОСИНАХ ФІНАНСОВО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ**

*Ключові слова:* органи місцевого самоврядування, фінансові санкції, правова природа, фінансово-правова відповідальність, фінансовий контроль

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

Чимало вчених правознавців торкалися цього напрямку дослідження та робили спроби визначення юридичної природи фінансових санкцій. Думки щодо правової належності фінансових санкцій є в роботах В. Кротюка, А. Іоффе, Д. Лук'янця, Д. Лілака, Р. Усенко, І. Зуба, М. Кучерявенко, А. Папайкі, Є. Белінського, В. Коростея, А.Г. Пишного, І.В. Хаменушко, С. Федорова, О. Музики, В. Лисенко, Ю. Крохіної, Г. Мусаткіної, Ю. Белошапко, С. Батирова, Т. Архипенко тощо. Але дослідження місця та ролі органів міс-

цевого самоврядування в інституті фінансово-правової відповідальності, аналіз механізму застосування фінансових санкцій представницькими юридичними особами органів місцевого самоврядування раніше не проводилось. Тому стаття має за мету аналіз фінансових санкцій, право на застосування яких, згідно чинного законодавства мають органи місцевого самоврядування, висвітлення їх правової природи та теоретичних засад, дослідження повноважень і процедури застосування фінансових санкцій органами місцевого самоврядування як заходів захисту фінансових інтересів територіальних громад, порівняння дефініцій «фінансова санкція» та «санкція фінансово-правової норми» та ін.

Новизна роботи полягає у визначенні місця органів місцевого самоврядування в процесі створення компетентних органів щодо фінансового контролю за діяльністю фізичних та юридичних осіб-платників місцевих податків та зборів.

Фінансова діяльність держави традиційно визначається як така, що пов'язана з відносинами, що виникають з приводу формування, розподілу та використання державних централізованих і децентралізованих фондів грошових коштів. У систему централізованих державних фондів грошових коштів входять поряд із державним й місцеві бюджети. Юридична та економічна самостійність місцевих бюджетів є апіорі обумовленою підставою існування місцевого самоврядування як явища. Тому органи місцевого самоврядування є повноправними суб'єктами фінансового процесу.

У відповідності до статті 10 Закону України «Про місцеве самоврядування» місцеві ради є представницькими органами територіальних громад, тобто виступають як носії прав мешканців міста [1]. Місцеві ради, згідно вимог Бюджетного кодексу України, створюють та використовують бюджет місцевого самоврядування [2]. Відповідно органи місцевого самоврядування, виступаючи

як представницький орган громади, є носієм їх фінансових прав та інтересів. Як вже зазначалося, важливе місце у механізмі правового впливу на фінансові відносини у галузі місцевого самоврядування посідає інститут фінансової відповідальності.

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

В 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 фінансового правовідношення; застосовується уповноваженими суб'єктами [3, с.7].

А.Г. Пишний, в свою чергу, зазначає, що фінансово-правова відповідальність – це 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, с.81]. Д.О. Гетьманцев під фінансовою відповідальністю розуміє правовідносини, які виникають у зв'язку з вчиненням правопорушення у сфері суспільних відносин, що складаються під час мобілізації, розподілу, використання централізованих і децентралізованих фінансових ре-

сурсів держави на підставі прийняття уповноваженим органом, або у визначених законом випадках, безпосередньо правопорушником, від імені держави рішення (акту індивідуального застосування), між державою та особою (правопорушником), змістом якого є застосування до правопорушника заходів покарання, передбачених фінансово-правовими санкціями [5, с.15].

Під фінансовою санкцією розуміється 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 у випадку виявлення фінансового правопорушення [3]. В той же час український дослідник Р.А. Усенко вважає, що в чинному законодавстві України термін «фінансові санкції» використовується виключно для позначення застосовуваних в адміністративному порядку заходів адміністративної відповідальності, які мають вираз у грошовій формі. Далі зазначений автор каже, 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, с.41].

Важко уявити собі подібне нівелювання засадами теорії права та нерозуміння сутті юридичної відповідальності взагалі й адміністративної відповідальності окремо. Намагаючись безпідставно розширити предмет адміністративного права, автор забуває про іманентні ознаки галузі права - предмет, метод правового регулювання та наявність специфічних санкцій за порушення приписів правових норм зазначеної галузі права, та робить висновок, що грошова форма стягнення дає можливість зазначення такого стягнення, як адміністративного примусу. Ав-

тор 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, й не бачить відмінностей зазначеної процедури з послідовністю дій, встановленою адміністративним законодавством. Крім того, виникає питання: як необхідно кваліфікувати санкції, які мають характер грошового стягнення до бюджету, але стягуються у 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 й санкції у такому сенсі мають підстави для назви «фінансові» (тобто за ознакою спрямованості до державного централізованого фонду грошових коштів). У даному випадку необхідно визначитись зі змістом дефініції «фінансова санкція» та «санкція фінансово-правової норми»

На нашу думку 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 і функціональними ознаками може створювати дефініцію і як санкція будь-якої галузі права, що має характер грошового стягнення спрямованого до державного фонду грошових коштів, і як санкція, яка передбачена специфічними нормами фінансового законодавства (штраф і пеня). У всякому разі фінансові санкції встановлені нормами фінансового законодавства, мають чітко визначений характер, застосовуються за правопорушення у галузі фінан-

сової діяльності, звертаються на колективний прибуток (майно) порушника фінансової дисципліни, не виключають можливості та застосовуються поряд із заходами адміністративної чи карної відповідальності в залежності від суспільно-шкідливого чи суспільно-небезпечного характеру вчиненого.

В той же 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 наслідками документальних перевірок та ревізій [7].

В чинному законодавстві закріплено поняття фінансової санкції за порушення санітарного законодавства у вигляді штрафу за порушення санітарного законодавства, що накладається посадовою особою органів, установ і закладів державної санітарно-епідеміологічної служби України на підприємство, підприємця, організацію, яка порушило санітарне законодавство [8].

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

З одного боку, якщо притримуватися зазначеної логіки, то можна дійти до нісеніт-

ниць 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 звертаються 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 випадку 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 по справі про відповідальність юридичних осіб чітко вказує на неадміністратив-

ну природу такого роду юридичної відповідальності [10].

Застосування кримінальних санкцій за незлочинні діяння, в силу 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, ми вважаємо за можливе до визначення правової природи таких грошових стягнень та приймаючи до уваги їх публічний характер та спрямованість до бюджету, іменувати їх умовно фінансовими.

Детальний розгляд статей 25 и 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» доводить висновку, що будь-якими повноваженнями в галузі здійснення фінансового контролю, окрім відомчого за комунальними підприємствами, установами та організаціями та утвореннями за участі органів місцевого самоврядування, органи місцевого самоврядування не наділені, в 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 у розумінні відповідного закону, наділені виконавчі органи місцевого самоврядування, компетентні у галузі охорони культурної спадщини.

Системний аналіз чинного законодавства

доводить 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, й застосування до них фінансових санкцій за правопорушення у галузі фінансової діяльності, здійснення якої відповідно до компетенції відноситься 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 у галузі фінансової діяльності відповідно до компетенції застосовують фінансові санкції органи державної контрольно-ревізійної служби та державного казначейства України та ін. У той же 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 у галузі охорони пам'яток культурної спадщини носить практично не врегульований характер. Законом окрім нечіткого зазначення штрафних санкцій фінансового характеру за правопорушення у галузі охорони культурної спадщини не передбача-

ється механізм стягнення зазначених грошових заходів публічного характеру

## ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» : від 21.03.1997 р., № 280/97-ВР // ВВР України. - 1997. - № 24. - Ст. 170.
2. Бюджетний кодекс України // ВВР України. - 2001. - № 37-38. - Ст. 89.
3. Архипенко Т. В. Финансово-правовые санкции: автореф. дисс. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / Т. В. Архипенко. – М., 2006. – 34 с.
4. Пишний А. Г. Поняття фінансово-правової санкції / А. Г. Пишний // Проблеми фінансового права. – 1996. – Вип. 2. – С. 81-82.
5. Гетьманцев Д. О. Банківська таємниця: особливості її нормативно-правового регулювання в Україні та в законодавстві зарубіжних країн: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Д. О. Гетьманцев ; Київськ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2003. – 20 с.
6. Усенко Р. А. Фінансові санкції за законодавством України : монографія / Р. А. Усенко ; відп. ред. Д. М. Лук'янець. – К. : Дакор, КНТ, 2007. – 164 с.
7. Закон України «Про систему оподаткування» : від 25.06.1991 р., № 1251-ХІІ // ВВР України. – 1991. - № 39. – Ст.510.
8. Наказ МОЗ України «Про затвердження порядку застосування фінансових санкцій за порушення санітарного законодавства» : від 20.07.1995 р., № 135.
9. Закон України «Про охорону культурної спадщини» : від 08.06.2000 р., № 1805-ІІІ // ВВР України. - 2000. - № 39. - Ст. 333.
10. Рішення Конституційного Суду України «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 пер-

шої статті 38 КУпАП (справа про відповідальність юридичних осіб) № 7-рп/2001 // Офіційний вісник України. - 2001. - № 24. - Ст. 1076.

*Иванський А. Й. Місцеві ради у відносинах фінансово-правової відповідальності / А. Й. Иванський // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 202–207 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09iajfpv.pdf>*

Розглянуто органи місцевого самоврядування в інституті фінансово-правової відповідальності; виконано дослідження механізму застосування фінансових санкцій представницькими юридичними особами органів місцевого самоврядування. Розкрито юридичну природу фінансових санкцій; визначено роль органів місцевого самоврядування в процесі створення компетентних органів щодо фінансового контролю за діяльністю фізичних та юридичних осіб-платників місцевих податків та зборів.

\*\*\*

*Иванский А.И. Местные советы в отношениях финансово-правовой ответственности*

Рассмотрены органы местного самоуправления в институте финансово-правовой ответственности; выполнены исследования механизма применения финансовых санкций представительными юридическими лицами органов местного самоуправления. Раскрыта юридическая природа финансовых санкций; определена роль органов местного самоуправления в процессе создания компетентных органов относительно финансового контроля за деятельностью физических и юридических лиц-плательщиков местных налогов и сборов.

\*\*\*

*Ivanskiy A.I. Local Advices are in Relations Financially-Legal Responsibility*

There had been considered institutions of local self-government in the financial and legal liabilities institution. Fulfilled the research in the sphere of financial sanctions exploitation mechanism by the judicial person representative of institutions of local self-government. There had been revealed the financial sanctions juridical nature. Defined the institutions of local self-government role in the process of the competent bodies regarding the financial control for the judicial and natural persons functioning-local tax and fee payers.

Форум