

ДИНАМІКА ФІНАНСОВИХ ПРАВОВІДНОСИН ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАПОЗИЧЕНЬ

THE DYNAMICS OF FINANCIAL LEGAL RELATIONS IN THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC LOANS

Макух О.В.,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного, адміністративного і фінансового права
Інституту права імені Володимира Сташиса
Класичного приватного університету*

Вказано, що фінансові правовідносини стосовно запозичення опосередковують провадження відповідних операцій державою і територіальними громадами кредитів на умовах повернення, платності та строковості з метою фінансування дефіциту певного бюджету. Підкреслено, що відповідних норм Бюджетного кодексу України для динаміки розгляданого виду відносин замало, оскільки для їх виникнення та зміни необхідна наявність складного юридичного факту. Виділено обставини, що зумовлюють зміни в часі характеристик фінансових відносин із залучення державною і територіальними громадами коштів до публічних фондів.

Ключові слова: фінансові правовідносини з державного та місцевого запозичення, динаміка фінансових правовідносин з публічного запозичення, умови державного та місцевого запозичення.

Указано, что финансовые правоотношения по заимствованию опосредуют осуществление соответствующих операций государством и территориальными громадами по привлечению кредитов на условиях возвратности, платности и срочности с целью финансирования дефицита бюджета. Подчеркнуто, что соответствующих норм Бюджетного кодекса Украины для динамики рассматриваемого вида отношений мало, поскольку для их возникновения и изменения необходимо наличие сложного юридического факта. Выделены обстоятельства, обуславливающие изменение во времени характеристик финансовых отношений по привлечению государством и территориальными громадами средств в публичные фонды.

Ключевые слова: финансовые правоотношения по государственному и местному заимствованию, динамика финансовых правоотношений по публичному заимствованию, условия государственного и местного заимствования.

The article pointed out that the financial legal relations borrowing mediate the implementation of the transactions by the State and territorial communities to obtain loans on terms of repayment, payment and urgency to finance the deficit of the corresponding budget. It was found that the financial legal relations of public loans arise at the stage of the public financial activities as the mobilization of funds to public funds. Such relations change and acquire new qualities within the said stage of public finance activities and differ from other types of financial relations.

Key words: financial legal relations on state and local borrowing, dynamics of financial legal relations on public borrowing, conditions of state and local borrowing.

Сьогодні в Україні одним із вагомих джерел фінансування дефіциту бюджету є державні запозичення. Так, згідно із Законом України «Про державний бюджет України на 2015 рік» (додаток № 2) передбачено надходження від запозичення у сумі 396 938 412,2 тис. грн, у тому числі внутрішні запозичення – 110 201 271,5 тис. грн, зовнішні – 286 737 140,7 тис. грн. [8] Що стосується 2016 року, то в проекті закону «Про державний бюджет України на 2016 рік» вказано такі цифри: всього запозичень 217 997 656,9 тис. грн, із них 98 443 656,9 тис. грн – внутрішні запозичення та 119 554 000,0 тис. грн – зовнішні запозичення [9]. При цьому така ситуація характерна не лише для нашої держави. Науковці та фахівці слушно підкреслюють, що будь-яка держава для поповнення публічних фондів, зокрема бюджетів, застосовує запозичення, без цього механізму вона не в змозі обійтись [15, с. 310]. У випадку дефіциту бюджету (державного чи місцевого) додатково мобілізовані кошти використовуються на покриття різниці між бюджетними видатками і доходами. У разі позитивного бюджетного сальдо мобілізовані за

допомогою державного кредиту кошти використовуються безпосередньо для фінансування економічних і соціальних програм. Це означає, що державний кредит, будучи засобом збільшення фінансових можливостей держави, може стати важливим чинником прискорення соціально-економічного розвитку держави. Державний кредит є також джерелом збільшення прибутків власників цінних паперів, що досягається через виплату процентів і вигравшів за державними позиками [13].

Незважаючи на те, що відносини щодо державного запозичення піддавалися ґрунтовному розгляду такими вченими, як І.Б. Заверуха, Н.А. Зайцева, С.В. Ніщимна та ін., з огляду на постійний розвиток таких суспільних зв'язків та удосконалення їх правового регулювання, низка питань потребує додаткової уваги. Отже, метою пропонованої статті є характеристика тих ознак, які впливають на розвиток в часі фінансових правовідносин із залучення державою і територіальними громадами коштів до публічних фондів.

Відповідно до п. 19 ст. 2 Бюджетного кодексу України державне запозичення – це операції,

пов'язані з отриманням державою кредитів (позик) на умовах повернення, платності та строковості з метою фінансування державного бюджету, а згідно з п. 33 ст. 2 місцевого запозичення становить собою операції з отримання до бюджету Автономної Республіки Крим чи міського бюджету кредитів (позик) на умовах повернення, платності та строковості з метою фінансування бюджету Автономної Республіки Крим чи міського бюджету [1]. З урахуванням наведених положень можемо констатувати, що фінансові правовідносини щодо запозичення опосередковують провадження відповідних операцій державою і територіальними громадами кредитів на умовах повернення, платності та строковості з метою фінансування дефіциту певного бюджету.

Аналіз чинного бюджетного законодавства дає змогу стверджувати, що фінансові правовідносини з публічного запозичення виникають саме на такій стадії публічної фінансової діяльності, як мобілізація коштів до публічних фондів. Так, державний та місцевий кредит, разом із податками, становить собою спосіб залучення, мобілізації грошових коштів до публічних фондів. Водночас названі способи суттєво різняться [14, с. 284–287; 15, с. 312]. З огляду на це ми не можемо погодитися із твердженням учених, які зазначають, що відносини стосовно державного запозичення «динамічно розвиваються в інших напрямках публічної фінансової діяльності (йдеться про розподіл і використання)» [6, с. 47]. Після того, як кошти, отримані як публічне запозичення, надійшли до відповідного бюджету, вони розподіляються за загальними правилами, встановленими у бюджетному процесі Бюджетним кодексом України. Це пов'язано із тим, що сьогодні Бюджетний кодекс України не встановлює цільової «прив'язки» між тими грошовими коштами, які надійшли під час запозичення, і напрямками їх використання. Відповідно до ст. 15 Бюджетного кодексу України для фінансування дефіциту бюджету використовуються кошти від державних (місцевих) внутрішніх та зовнішніх запозичень. На наш погляд, єдиним винятком із цього можуть бути ті кредити, які залучаються для реалізації інвестиційних проектів відповідно до ч. 2 ст. 16 Бюджетного кодексу України, адже кошти у такому разі мають цільове призначення. До того ж традиційно вченими зазначається, що реалізація кредитно-фінансових відносин з приводу залучення державою додаткових фінансових ресурсів, тобто здійснення запозичень, становить собою основний зміст державного боргу [5, с. 26]. Це говорить про те, що на стадії використання коштів відбувається виникнення та розвиток не відносин з державного запозичення, а стосовно державного боргу. Останній, згідно із п. 20 ст. 2 Бюджетного кодексу України, – це загальна сума боргових зобов'язань держави з повернення отриманих та непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають внаслідок державного запозичення [5]. Додатковим аргументом для обґрунтування нашої позиції є наявність відповідних приписів у Законі про державний бюджет на поточний рік. Зокрема, у ст. 5

Закону України «Про державний бюджет України на 2015 рік» визначено, що на 31 грудня 2015 року граничний обсяг державного боргу становить собою суму 1 393 950 825,4 тис. грн (подальша деталізація відбувається у відповідних додатках до названого закону) [8]. Таким чином, фінансові відносини з публічного запозичення виникають, змінюються та припиняються саме на першій стадії публічної фінансової діяльності – мобілізації коштів до публічних фондів. Отже, ми вважаємо, що їх динаміка відбувається саме в межах такої стадії публічної фінансової діяльності, як мобілізації коштів до публічних фондів.

Такі відносини змінюються та набувають нових якостей у межах названої стадії публічної фінансової діяльності, чим відрізняються від інших видів фінансових правовідносин. Так, загальною умовою, а отже, і ознакою фінансових правовідносин є їх виникнення, зміна та припинення завжди на підставі закону (а не за волевиявленням сторін) [15, с. 44].

Очевидно, що фінансові правовідносини з державного і місцевого запозичення виникають, змінюються і припиняються на підставі закону. Це аксіома, адже їх регулювання здійснюється ст. ст. 16, 18 та ін. Бюджетного кодексу України [1]. Однак указівки Бюджетного кодексу України для динаміки такого виду фінансових правовідносин замало. Це пов'язано із тим, що для виникнення та зміни таких відносин необхідна наявність складного юридичного факту. Йдеться про те, що державні запозичення здійснюються в межах, визначених законом про Державний бюджет України (крім випадків, передбачених частиною четвертою ст. 15 та абзацом першим частини сьомої ст. 16 Бюджетного кодексу України). Отже, за загальним правилом для динаміки фінансових правовідносин із державного запозичення потрібне також прийняття Закону про державний бюджет на відповідний рік, у якому мають визначатися межі такого запозичення. До речі, у додатках до названого законодавчого акта, зазвичай, надається перелік кредитів, що залучаються державою у відповідному бюджетному році від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій.

Ще однією особливістю фінансових правовідносин із державного запозичення, яка впливає на їх динаміку, є те, що згідно із ст. 16 Бюджетного кодексу України саме Кабінет Міністрів України визначає умови здійснення державних запозичень, у тому числі вид, валюту, строк та відсоткову ставку державного запозичення. Як приклад можна навести розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2015 р. № 859-р «Деякі питання вчинення у 2015 році правочинів з державним боргом за державними зовнішніми запозиченнями та гарантованим державою боргом» [2].

Що стосується місцевих запозичень, то відповідно до ст. 74 Бюджетного кодексу України «обсяг та умови здійснення місцевих запозичень і надання місцевих гарантій погоджуються з Міністерством фінансів України. Обсяг та умови здійснення місцевих зовнішніх запозичень шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій і надання

місцевих гарантій для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання, що виникають за кредитами (пози- ками) від міжнародних фінансових організацій, вва- жаються погодженими, якщо Міністерством фінан- сів України рішення не ухвалено протягом одного місяця з дня надходження документів на погодження. Міністерство фінансів України здійснює реєстрацію місцевих запозичень та місцевих гарантій. Усі дого- вори про місцеві запозичення, договори, виконання зобов'язань, які забезпечені місцевими гарантіями, та договори про відшкодування витрат місцевого бюджету, а також зміни істотних умов таких договорів реєструються у Реєстрі місцевих запозичень та місце- вих гарантій» [1].

Водночас надані Бюджетним кодексом України повноваження щодо державних та місцевих запо- зичень уряд трактує вкрай широко, що приводить до нехтування принципів бюджетної системи, які встановлено у ст. 7 названого кодексу, та інших норм Бюджетного кодексу України. Наведемо такий при- клад. Так, 18 грудня 2015 р. Кабінетом Міністрів України було прийнято постанову № 1040 «Деякі питання вчинення у 2015 році правочину щодо пере- ведення місцевого боргу Київської міської ради за місцевими зовнішніми запозиченнями, здійсненими у 2005 та 2011 роках, до державного боргу». У п. 1 цієї постанови вказано: «Міністерству фінан- сів з урахуванням рішення Київської міської ради від 17 грудня 2015 р. № 26/26 вчинити у 2015 році пра- вочин щодо переведення частини місцевого боргу Київської міської ради за місцевими зовнішніми запозиченнями, здійсненими у 2005 році, в обсязі 117 393 822 долари США та переведення місцевого боргу Київської міської ради за місцевими зовнішніми запозиченнями, здійсненими у 2011 році, в обсязі 233 671 875 доларів США до державного боргу шляхом додаткового випуску і розміщення облігацій зовнішніх державних позик України 2015 року першої та другої серій з датами погашення 1 вересня 2019 року і 1 вересня 2020 року відповідно та додаткового випуску і розміщення державних деривативів відповідно до Умов випуску і розміщення (у тому числі додаткових випусків і розміщень) облі- гацій зовнішніх державних позик України 2015 року та Умов випуску і розміщення (у тому числі дод- аткових випусків і розміщень) державних деривативів, затверджених постановою Кабінету Міністрів Укра- їни від 11 листопада 2015 р. № 912 «Про здійснення у 2015 році правочинів з державним та гарантованим державою боргом з метою його реструктуризації і часткового списання»» [3]. Така постанова супер- ечить чинному бюджетному законодавству.

Дійсно, згідно із ч 8 ст. 74 Бюджетного кодексу Порядок здійснення місцевих запозичень і надання місцевих гарантій встановлюється Кабінетом Міні- стрів України відповідно до умов, визначених цим Кодексом. Однак уряд зухвало порушує норму, відпо- відно до якої це має відбуватися відповідно до умов Бюджетного кодексу України. Справа в тому, що у ст. 7 Бюджетного кодексу України закріплено прин-

цип самостійності. Він означає, що Державний бюджет України та місцеві бюджети є самостійними. Держава коштами державного бюджету не несе від- повідальності за бюджетні зобов'язання органів влади Автономної Республіки Крим та органів місце- вого самоврядування. Органи місцевого самоврядування коштами відповідних місцевих бюджетів не несуть відповідальності за бюджетні зобов'язання одне одного, а також за бюджетні зобов'язання держави. Самостійність бюджетів забезпечується закріплен- ням за ними відповідних джерел доходів бюджету, правом відповідних органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування визначати напрями вико- ристання бюджетних коштів відповідно до законо- давства України, правом Верховної Ради Автономної Республіки Крим та відповідних місцевих рад само- стійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні місцеві бюджети. До того ж у ч 4 ст. 74 кодексу встановлено, що держава не несе відповідальності за борговими зобов'язаннями Автономної Республіки Крим і територіальних гро- мад [1]. Інакше кажучи, видавши вищезазначену постанову, уряд зобов'язання територіальних громад «віддав» державі. Але так не має бути.

До цього додамо, що, прийнявши таку постанову, Кабінет Міністрів України порушив принцип ієрар- хічності законодавства. У цьому контексті треба навести слова С.Л. Зівса, який, розмірковуючи про ієрархічність, справедливо констатував, що вона «становить собою одну із суттєвих якостей форм права, є важливим вираженням внутрішньосистем- них зв'язків джерел права. Установлення суворих правил співвідношення джерел права і їх дотри- мання принципово важливо для режиму законності і є, по суті, симптоматичним показником, критерієм панування останньої» [7, с. 34]. О.П. Шебанов також слушно зазначав: «3 ієрархії впливає, що акти ниж- чих і вищих органів влади не мають підміняти один одного, та й державні органи не можуть брати на себе вирішення питань, які не належать до їх компетен- ції» [16, с. 198]. З огляду на викладене вважаємо, що Постанова Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2015 р. № 1040 «Деякі питання вчинення у 2015 році правочину щодо переведення місцевого боргу Київ- ської міської ради за місцевими зовнішніми запо- зиченнями, здійсненими у 2005 та 2011 роках, до державного боргу» видана з перевищенням повно- важень уряду всупереч нормам Бюджетного кодексу України, тому має бути визнана незаконною.

Як ми продемонстрували, Кабінет Міністрів, при- ймаючи відповідні постанови, впливає на динаміку фінансових правовідносин з державного і місцевого запозичення. Але це не всі обставини, що зумовлю- ють зміни в часі характеристик фінансових відносин із залучення державною і територіальними гро- мадами коштів до публічних фондів. Обов'язковою умо- вою виникнення, зміни і припинення таких відносин є наявність волевиявлення тієї сторони фінансових правовідносин, що протистоїть владному суб'єкту.

Інакше кажучи, необхідна згода особи – кредитора, яким можуть виступати національні фізичні й юридичні особи, міжнародні організації, інші держави. При цьому у певних випадках такі учасники фінансових правовідносин можуть висувати свої умови, за погодженням яких укладаються відповідні угоди. Якщо говорити про зовнішні запозичення, то таке волевиявлення відбивається, зазвичай, у відповідних меморандумах і міжнародних договорах. Наприклад, таким є Меморандум про взаєморозуміння між Україною як Позичальником та Європейським Союзом як Кредитором, що ратифіковано Законом України від 18 червня 2015 р. [11]. У названому Меморандумі зазначено: 15 квітня 2015 р. Європейський парламент та Рада Європейського Союзу ухвалили рішення про надання макрофінансової допомоги Україні у розмірі до 1,8 мільярда євро у вигляді кредиту (Рішення ЄС 2015/601). Метою цієї допомоги є термінове зменшення зовнішнього фінансового тиску на Україну, поліпшення її платіжного балансу та забезпечення бюджетних потреб, а також підсилення її позиції за валютними резервами. Ця допомога з боку Європейського Союзу є додатком до ресурсів, які надаються Україні міжнародними фінансовими установами та на основі двосторонніх угод з донорами на підтримку державної програми економічної стабілізації та реформ. Допомога буде надана трьома траншами по 600 мільйонів євро кожний. Виплати здійснюватимуться за умови задовільного проведення заходів з реалізації домовленостей за програмою розширеного кредитування (ПРК), укладеної між Україною та Міжнародним валютним фондом (далі – МВФ). Перший платіж буде виплачено після набрання чинності Меморандумом і відповідною Кредитною угодою, за умови отримання Україною виплат в рамках ПРК, укладеної з МВФ. Виділення другого та третього траншів не може відбутися раніше ніж через три місяці після виділення попереднього траншу і також буде зумовлено позитивною оцінкою Європейської Комісії від імені Європейського Союзу, прогресу, досягнутого стосовно зазначеного далі переліку умов реалізації політики макроекономічного та структурного регулювання. Ці умови ґрунтуються на програмі економічної стабілізації та реформ, розгорнутої органами влади України та узгодженої з домовленостями, досягнутими Україною з МВФ [11]. Як бачимо, у такому Меморандумі вказано умови, за наявності яких буде відбуватися реалізація фінансових правовідносин з публічного запозичення. Таким чином, для виникнення фінансових правовідносин із запозичення обов'язково має бути волевиявлення кредитора, що відбивається, зазвичай, у відповідному договорі (угоді). Однак потрібно пам'ятати, що укладенню угоди про державну позику обов'язково передують прийняття закону про Державний бюджет на поточний рік, яким деталізуються розміри й інші умови запозичення. Отже, можна говорити про певну етапність у динаміці фінансових правовідносин з державного запозичення.

Із цього приводу зазначимо, що для публічних галузей права, яким є фінансове право, застосу-

вання угоди з метою регулювання відносин між певними учасниками не є характерним, що зумовлено особливостями предмета та методу правового регулювання. Водночас натепер можна говорити про існування договірних конструкцій у фінансовому праві. З цього приводу конструктивно міркує О.О. Дмитрик, вказуючи, що саме мобільність фінансових правовідносин, а також мінливість самої сфери фінансової діяльності говорить на користь підвищення регулятивної можливості такого договору через те, що в законодавстві неможливо передбачити всі без винятку варіанти розвитку фінансових відносин. Для додаткової аргументації такої позиції вчена зауважує, що підвищення ролі договірного регулювання всіх сфер життєдіяльності країни обґрунтовується докорінним реформуванням відносин у суспільстві, глобалізацією економіки та бажанням держави проводити ефективну фінансову діяльність [4, с. 278, 279]. На наше переконання, наведені аргументи підкреслюють доцільність існування договірних відносин у сфері фінансового регулювання для забезпечення більш «гнучких» відносин між різними суб'єктами. До того ж, розглядаючи публічну фінансову діяльність, традиційно ми говоримо про рух публічних коштів у межах відповідних стадій (мобілізація, розподіл, використання). На кожній із них можуть застосовуватися власні способи, за допомогою яких буде забезпечено рух коштів до публічних фондів (наприклад, бюджетів різних рівнів). Так, на стадії мобілізації коштів можна говорити про метод: а) обов'язкової мобілізації; б) добровільної мобілізації [15, с. 13]. При цьому метод обов'язкової мобілізації полягає в установленні виду платежу, точного його розміру, строку внесення й відповідальності за фінансове правопорушення. У цій ситуації йдеться про акумулювання коштів від сплати податків, зборів, штрафів та інших платежів. Держава та органи місцевого самоврядування, будучи владним суб'єктом, зобов'язують кожного сплачувати податки та збори в розмірах і порядку, встановленому законом. Із цього випливає, що особи, які є платниками податків, не мають права вибору альтернативної поведінки. У них є лише обов'язок, який необхідно виконати, а у разі невиконання або неналежного виконання таку особу буде притягнуто до відповідальності.

Зовсім інша ситуація виникає, коли йдеться про метод добровільної мобілізації грошових коштів. У такому випадку йдеться про відсутність обов'язку та наявність власного волевиявлення суб'єкта, наприклад, реалізація державних цінних паперів, благодійні внески і т. ін. Видається доцільним говорити про наявність певних проявів диспозитивності у фінансовому праві. Водночас потрібно пам'ятати, що єдиним методом правового регулювання фінансових відносин є імперативний і певні прояви диспозитивності можливі виключно в рамках такого методу. Наприклад, особа бажає придбати відповідні державні цінні папери (волевиявлення особи – прояв диспозитивності), а далі вже держава встановлює порядок їх обігу. Інакше кажучи, диспозитивність у таких відносинах «закінчується» на етапі вира-

ження бажання відповідним суб'єктом (юридичною або фізичною особою, міжнародною організацією, іншою державою) придбати цінні папери (надати грошові кошти), далі у цей процес «включається» імперативність – держава видає відповідні імперативні приписи, що обов'язкові для подальшої динаміки таких відносин.

Водночас підкреслимо, що за такого підходу ні якою мірою не йдеться про можливість поставити знак рівності між подібними відносинами і диспозитивними суспільними зв'язками. Відносини з державного запозичення мають певну диспозитивність саме на стадії виникнення. Окрім того, в умовах сьогодення можна говорити і про те, що подальша їх динаміка відбувається також за волевиявлення кредиторів. Отже, придбання державних цінних паперів, надання кредитів є добровільним з боку кредиторів, але всі умови кредитних відносин визначені державою в безумовному, односторонньому порядку (термін, платність, види, підстави припинення та зміни). Позичальник визначає умови позики і кредитор не можуть їх змінювати, коригувати.

Яскравим прикладом того, що розвиток фінансових відносин щодо запозичення і, зокрема, їх зміна та припинення, залежить саме від позичальника, може стати досвід Греції. Зокрема, там 5 червня 2015 р. було проведено референдум. Громадянам Греції було запропоновано дати відповідь на запитання стосовно прийняття чи неприйняття умов міжнародних кредиторів: «Чи має бути ухвалений план угоди, представлений Євросоюзу 25 червня Європейською комісією, Європейським центральним банком і Міжнародним валютним фондом, який складається з двох частин, що представляють їх спільну пропозицію?» Перший документ мав назву «Реформи для завершення поточної програми і після неї», а другий – «Попередній аналіз стійкості боргу». Учасники референдуму мали вибрати один з двох варіантів відповіді: «Не схвалено / ні» або «Схвалено / так» [12]. У підсумку вони не погодилися із умовами міжнародних кредиторів. Отже, можна констатувати, що

кредитори, добровільно взявши участь у фінансових правовідносинах з державного кредиту, зобов'язані виконувати всі умови запозичення.

У цьому контексті варто звернути увагу також на те, що як раз сам позичальник може змінювати умови відповідних запозичень. Зрозуміло, що це передбачає плідну працю, узгодження інтересів як кредиторів, так і позичальника. Так, 19 травня 2015 р. було прийнято Закон України «Про особливості здійснення правочинів з державним, гарантованим державою боргом та місцевим боргом». У ст. 1, що має назву «Тимчасове зупинення платежів за державними зовнішніми запозиченнями та гарантованим державою боргом», закріплено: у зв'язку із вчиненням правочинів із державним боргом за державними зовнішніми запозиченнями та гарантованим державою боргом за зовнішніми кредитами (позиками) за переліком згідно з додатком до цього Закону шляхом обміну (зміни умов діючих позик), випуску та продажу відповідних боргових зобов'язань Кабінет Міністрів України має право ухвалювати рішення про тимчасове зупинення здійснення платежів за всіма або деякими відповідними борговими зобов'язаннями. Тимчасове зупинення здійснення платежів запроваджується за кожним борговим зобов'язанням на строк до вчинення такого правочину (правочинів) та зміни умов відповідного запозичення щодо всіх кредиторів. При цьому у додатку до названого закону надано перелік зовнішніх боргових зобов'язань, щодо яких планується вчинення правочинів стосовно зміни умов запозичень [10].

Наведене засвідчує той факт, що фінансові правовідносини з державного запозичення можуть припинятися не лише у зв'язку із виконанням умов відповідного запозичення (договору), тобто їх погашенням, але й із відповідною зміною умов запозичення.

Таким чином, ми навели низку характеристик, що впливають на динаміку фінансових правовідносин із залучення державою і територіальними громадами коштів до публічних фондів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
2. Деякі питання вчинення у 2015 році правочинів з державним боргом за державними зовнішніми запозиченнями та гарантованим державою боргом: розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2015 р. № 859-р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/859-2015-%D1%80>
3. Деякі питання вчинення у 2015 році правочину щодо переведення місцевого боргу Київської міської ради за місцевими зовнішніми запозиченнями, здійсненими у 2005 та 2011 роках, до державного боргу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1040-2015-%D0%BF>.
4. Дмитрик, О.О. Джерела фінансового права: проблеми та перспективи розвитку: [монографія] / О.О. Дмитрик. – Х.: Віровець А.П. «Апостроф», 2010. – 328 с.
5. Заверуха І.Б. Проблеми правового регулювання державного боргу України: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ірина Богданівна Заверуха. – Л., 2007. – 445 с.
6. Зайцева Н.А. Правове регулювання державного кредиту в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Наталя Анатоліївна Зайцева. – Х., 2009. – 206 с.
7. Зивс Л.С. Источники права: [моногр.] / Л.С. Зивс. – М.: Наука, 1981. – 240 с.
8. Про державний бюджет України на 2015 рік: Закон України від 28 грудня 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 5. – Ст. 37.
9. Про державний бюджет України на 2016 рік: проект № 3000 від 14 вересня 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56449.
10. Про особливості здійснення правочинів з державним, гарантованим державою боргом та місцевим боргом: Закон України від 19 травня 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 30. – Ст. 274.
11. Про ратифікацію Меморандуму про взаєморозуміння між Україною як Позичальником та Європейським Союзом як Кредитором і Кредитної угоди між Україною як Позичальником і Національним банком України як Фінансовим агентом

Позичальника та Європейським Союзом як Кредитором (щодо отримання Україною макрофінансової допомоги Європейського Союзу у сумі до 1 мільярда 800 мільйонів євро : Закон України від 18 червня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/538-19/paran2#n2>.

12. Референдум в Греції: більшість проголосувало «ні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.bbc.com/ukrainian/society/2015/07/150705_greece_first_result_she.

13. Романенко О.Р. Фінанси : [навч.-метод. посіб. для самост. вивч. Дисципліни] / О.Р. Романенко, С.Я. Огородник, М.С. Зязюн, А.А. Славкова. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К. : КНЕУ, 2003. – 387 с.

14. Алісов Є.О. Фінансове право : [підручник] / Є.О. Алісов, Л.К. Воронова, С.Т. Кадькаленко. – Харків : Консум, 1999. – 287 с.

15. Фінансове право : [підручник] / [М.П. Кучерявенко, Д.О. Білінський, О.О. Дмитрик та ін.] ; за ред. М.П. Кучерявенка. – Х. : Право, 2013. – 400 с.

16. Шебанов А.Ф. Форма советского права / А.Ф. Шебанов. – М. : Юрид. лит., 1968. – 215 с.

УДК 342.922

ЛІЦЕНЗІЙНИЙ КОНТРОЛЬ У СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР

LICENSE CONTROL IN THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES

Мартинівський В.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Статтю присвячено аналізу та визначенню суті ліцензійного контролю як адміністративної процедури. Розглянуто теоретичні підходи до визначення адміністративних процедур, а також проаналізовано елементи, особливості ліцензійного контролю, які в свою чергу свідчать, що останній є адміністративною процедурою. Наведено результати дослідження, що стосуються правового регулювання діяльності органів, які здійснюють дозвільну діяльність. Проаналізовано проблеми, що виникають під час здійснення зазначеної діяльності.

Ключові слова: ліцензійний контроль, види контролю, орган дозвільної системи, дозвільна система, адміністративна процедура, правове регулювання, система управління.

Статья посвящена анализу и определению сути лицензионного контроля как административной процедуры. Рассмотрены теоретические подходы к определению административных процедур, а также проанализированы элементы, особенности лицензионного контроля, которые в свою очередь свидетельствуют, что последний является административной процедурой. Приведены результаты исследования, касающиеся правового регулирования деятельности органов, которые осуществляют разрешительную деятельность. Проанализированы проблемы, возникающие при осуществлении указанной деятельности.

Ключевые слова: лицензионный контроль, виды контроля, орган разрешительной системы, разрешительная система, административная процедура, правовое регулирование, система управления.

The article analyzes the essence and definition of licensing control as the administrative procedure. Theoretical approaches to the definition of administrative procedures, as well as analyzes the elements, features licensed control, which in turn suggests that the latter is an administrative procedure. The results of studies on the legal regulation of the activities of bodies which carry out permitting activities. The problems arising from the implementation of the activities.

Key words: license control, types of control, authority licensing system, licensing system, administrative procedure, legal regulation, control system.

Постановка проблеми. Адміністративно-правові норми визначають зміст державного управління відповідно до сучасних тенденцій розвитку суспільних відносин. Наголошуючи на необхідності оновлення української адміністративно-правової доктрини, В.Б. Авер'янов [1] зазначає, що застарілі ідеологічні стереотипи превалюють у національній суспільній думці, що не сприяє європейському розумінню адміністративного права як провідної галузі правового забезпечення пріоритету прав людини у сфері публічної влади. Приєднуємося до зазначеної думки і вважаємо, що для належного захисту прав і свобод людини потрібно формувати ефективне державне управління, у тому числі і функціонування державного контролю.

Стан дослідження. Проблематика належного функціонування державного контролю є досить нагальною і практично ніколи не залишалася поза увагою правознавців. Багатьом її питанням присвячені праці таких учених, як Д.М. Бахрах, В.М. Гарашук, Ю.М. Козлов, Г.І. Петров, Ю.М. Старілов та ін. Що стосується ліцензійного контролю, то, на нашу думку, його теж треба належним чином дослідити.

Метою статті є спроба дослідити ліцензійний контроль у системі адміністративних процедур, визначити його зміст, ознаки і види.

Виклад основного матеріалу. Ліцензійний контроль є одним з різновидів контролю і пронизує всю ліцензійну процедуру, проявляючись на всіх її