

**Список використаних джерел:**

1. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве : [монография] / Сергей Сергеевич Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1966. – 187 с.
2. Мурашин О.Г. Загальна теорія держави та права : [підручник] / Олександр Геннадійович Мурашин. – К. : Університет «Україна», 2014. – 584 с.
3. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони // Офіційний вісник України. – 2014. – № 75. – Т. 1. – 290 с.
4. Авер'янов В.Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції / Вадим Борисович Авер'янов // Право України. – 2006. – № 5. – С. 11–17.
5. Авер'янов В.Б. Оновлення доктринальних засад українського адміністративного права у світлі Євроінтеграційних вимог / Вадим Борисович Авер'янов // Юридична Україна. – 2010. – № 3.
6. Авер'янов В.Б. Нова доктрина українського адміністративного права на етапі становлення / Вадим Борисович Авер'янов // Актуальні проблеми держави і права. – 2007. – № С. 11–17.
7. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. // Голос України від 10 січня 2001 р. – № 3.
8. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2016. – № 31. – Ст. 545.

УДК 347.73(091)

**ХОХУЛЯК В.В.**

**ПРОБЛЕМИ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У ПРАЦЯХ М.П. ЯСНОПОЛЬСЬКОГО**

У статті розкривається зміст основних положень концепції бюджетної децентралізації, розробленої видатним вченим, представником науки фінансового права кінця XIX століття М.П. Яснопольським. Зроблено спробу охарактеризувати їх значення для розвитку вітчизняної фінансово-правової науки. Визначено можливість впровадження цих положень у світлі реформ фінансової та бюджетної системи, які проводяться сьогодні.

**Ключові слова:** бюджет, бюджетна децентралізація, географічний розподіл доходів та видатків, М.П. Яснопольський.

В статье раскрывается сущность основных положений концепции бюджетной децентрализации, разработанной выдающимся ученым, представителем науки финансового права конца XIX века Н.П. Яснопольским. Дана характеристика ее значения для развития отечественной финансово-правовой науки. Определена возможность внедрения данных положений в свете осуществляемых сегодня реформ финансовой и бюджетной систем.

**Ключевые слова:** бюджет, бюджетная децентрализация, географическое распределение налогов и расходов, Н.П. Яснопольский.

The article reveals the contents of the main provisions of the concept of fiscal decentralization developed by outstanding scientists, representatives of science finance the end of the nineteenth century N. P. Yasnopolski. An attempt to describe their importance for the development of domestic financial and legal science. The possibility of implementing these provisions in the light of the reform of financial and budgetary systems, which are hold today.

**Key words:** budget, fiscal decentralization, geographic distribution of revenues and expenditures, N. P. Yasnopolski.

---

© ХОХУЛЯК В.В. – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри теорії та історії держави і права (Чернівецький юридичний інститут Національного університету «Одеська юридична академія»)

**Вступ.** Проблеми ефективного та справедливого розподілу доходів та видатків по всій території нашої держави є одними з найбільш нагальних у сучасних умовах. Розбудова фінансової системи України має ґрунтуватись на глибокій теоретичній основі, з обов'язковим врахуванням наукового доробку попередників, що становить фундаментальний ідейний каркас сучасної правової науки. Серед них особливо яскраве місце займає постать видатного вченого та педагога, професора Миколи Петровича Яснопольського – основоположника бюджетно-правових досліджень у вітчизняній правовій та економічній науці.

**Постановка завдання.** Метою статті є розкриття змісту основних положень концепції бюджетної децентралізації, розробленої М.П. Яснопольським, та характеристика її ролі і значення для подальшого розвитку вітчизняної правової науки.

**Результати дослідження.** Професор Київського університету Св. Володимира Микола Петрович Яснопольський вписав своє ім'я у літературну спадщину вітчизняної науки фінансового права як автор першого наукового твору, присвяченого проблемі бюджетної системи держави. Його фундаментальна двотомна праця «Про географічний розподіл доходів і видатків у Росії» [5; 6], опублікована наприкінці XIX сторіччя, стала першим спеціальним науковим дослідженням з питань територіального розподілу державних доходів і витрат не лише у вітчизняній, а й у європейській економічній та фінансово-правовій літературі.

Велика практична значимість та відсутність теоретичних розробок проблеми розподілу державних доходів та видатків за територіальним принципом була відзначена М.П. Яснопольським ще у перших його наукових творах, присвячених вивченню різних аспектів правового регулювання місцевих фінансів [4; 7; 8]. Ця проблема стала також темою його промови, виголошеної 4 вересня 1873 року з приводу обрання доцентом у Ніжинському лицей князя Безбородька, де Яснопольський читав курс фінансового права. Вчений обрав питання, що стосувалося життєвих інтересів провінційної громадськості. У промові він «намагався з'ясувати відмінне значення, яке мала одна й та сама фінансова система для різних місцевостей Російської імперії» [5, с. 1].

Мету власного дослідження М.П. Яснопольський сформулював таким чином: з'ясувати, скільки кожна частина Російської імперії забезпечує фінансових коштів державі, скільки в кожній з них витрачається державних коштів, де виявляються надлишки доходів і де, навпаки, не вистачає доходів для покриття витрат; звідки й куди скеровуються фінансові засоби для забезпечення переважно споживацьких, а не доходних частин імперії. «Головна мета цієї роботи, – писав автор, – полягає у зображенні, так би мовити, фінансово-фізіологічної картини Росії, причому ми намагаємось, наскільки це виявляється можливим, з'ясувати, принаймні, найближчі причини і наслідки констатованих статистичними засобами фінансових фактів для господарського життя нашої вітчизни і дати в такий спосіб оцінку значенню явища, що цікавить нас у цьому дослідженні» [6, с. 1]. У другій частині своєї праці, присвяченій дослідженню географічного розподілу державних витрат, М.П. Яснопольський, з метою належного висвітлення та оцінки значення цього явища, вважав за необхідне порівняти надлишки доходів в одних частинах Російської імперії з нестачею їх для покриття витрат в інших. Кінцева мета, яку ставив дослідник: з'ясувати наслідки для господарського життя того характеру розподілу державних витрат, який виявляється за допомогою емпіричних узагальнень зі статистичних даних про географічний розподіл державних витрат у порівнянні з географічним розподілом багатства капіталами.

Як відзначив сучасний дослідник творчості М.П. Яснопольського С.М. Злупко, дослідження правового регулювання місцевих фінансів не мало попередників, тому вченому першому доводилося одночасно розробляти теорію і проводити емпіричний аналіз на матеріалах Російської імперії. Статистичні дані, якими доводилося користуватися дослідникові, він черпав із неповних та не завжди достовірних джерел, таких, як звіти Державного контролю та статистичні таблиці в додатках до них, що почали виходити з 1868 року, щорічник міністерства фінансів, огляди зовнішньої торгівлі, Статистичний збірник міністерства шляхів сполучення, звіти департаменту неокладних зборів, щорічник російських кредитних установ [2, с. 198].

Методологічні принципи власного дослідження вчений сформулював таким чином: «У дослідженні ми вважаємо більш доречним відмовитись від розгляду практичного питання, що стосується нашої теми: що має бути, чого бажано досягнути в дійсних умовах Росії? Ми обмежуємось лише строго науковою, а не публіцистичною задачею, тобто констатуванням і узагальненням того, що існує, дослідженням його причин і наслідків» [6, с. 3]. Наведені слова є свідченням політичної неупередженості М.П. Яснопольського, його наукової принциповості. Як відзначила В.В. Небрат, усвідомлюючи складність явища, обраного темою роботи, вчений намагався розглядати його у всій сукупності елементів та враховувати дію тих чинників, з якими воно пов'язане причинною залежністю. Для підкріплення своїх висновків він робив порівняння з аналогічними явищами у Франції, тим самим з'ясовуючи загальне й особливе. Використовуючи й зіставляючи дані про державні доходи й видатки та їх територіальний розподіл до фінансової реформи 1880-х років і після неї, дослідник зміг виявити мінливе й постійне [3, с. 184].

Розробляючи проблему застосування однакових принципів та форм фінансової політики до різних умов, вчений усвідомлював, що принцип рівності тут неприйнятний: адже те, що корисно одним,

шкодить іншим – загальний підхід дає різні результати. Ця ідея є надзвичайно плідною, особливо в час формування теоретичних засад сучасної фінансової політики держави. Розширення фінансової системи держави, що мало місце наприкінці XIX століття, супроводжувалося пошуком нових форм її фінансово-господарської діяльності. Важливо було з'ясувати можливості фінансових заходів, ефективних з точки зору народного господарства, а не тільки вирішення фіскальних задач, та визначити їх наслідки. М.П. Яснопольський сформулював проблему регулюючого впливу фінансів на економіку регіонів, розробив вчення про функції державних та місцевих фінансів, що було новітнім для вітчизняної науки фінансового права.

Наукова праця «Про географічний розподіл державних доходів і витрат у Росії» є надзвичайно цінною як історично-правове дослідження завдяки здійсненому в ній аналізу кардинальних змін, що відбулися в російській фінансовій системі протягом двадцятиліття (1863–1887 рр.), особливо у першій половині 80-х років XIX століття. Як відомо, з 1887 року подушне оподаткування вже не було постійним джерелом державного доходу, а до фінансової реформи подушні збори, встановлені ще при Петрі I, посідали чільне місце у фінансових системах протягом більше ніж 150 років. Вони стосувалися виключно «податних» класів і наклали відбиток станогового характеру на всю систему фінансів Російської імперії того періоду. Останнє створювало перешкоди кількісному зростанню всієї суми державних доходів. Між тим західноєвропейські бюджети, черпаючи свої кошти з доходів більш заможних верств населення, не мали таких проблем. У зв'язку з цим, як відзначав учений, реформа, яка модернізувала фінансову систему Російської імперії, не вплинула на територіальний розподіл доходів бюджету. На думку М.П. Яснопольського, географічний розподіл доходів знаходився в тісній причинно-наслідковій залежності від характерних ознак фінансової системи. Тому вибір тих чи інших форм оподаткування й та чи інша кількісна їх комбінація в бюджеті, за наявних місцевих особливостей різних частин імперії, повинні здійснювати безпосередній вплив і на географічний розподіл доходів між регіонами країни [5, с. 41].

Аналізуючи фінансове значення різних частин Російської імперії для державного казначейства у 1868–1870 рр., у 1879–1881 рр. та 1887 р., учений виявив сталу закономірність: незважаючи на деякі зміни протягом чотирнадцяти років, що частково вплинули на роль окремих місцевостей, загалом зберігався той самий характер географічного розподілу доходів: перше місце у постачанні державного казначейства фінансовими коштами посідала смуга імперії, що характеризувалася переважанням родючих ґрунтів, землеробства у поєднанні з тваринництвом і тими галузями переробної промисловості, що тісніше за інші пов'язані з землеробством і дають продукти, обкладені акцизними зборами. Враховуючи ці зміни в оподаткуванні протягом 1868–1887 рр., М.П. Яснопольський виявив послаблення участі столичних губерній в державних доходах, а для решти регіонів імперії – відповідне посилення податкового тягаря. Аналіз показував, що частка столиць має бути значно більшою, адже Московська та Петербурзька губернії концентровано містять населення і багатство – обидва об'єкти оподаткування.

Аналізуючи проблему географічного розподілу державних доходів, М.П. Яснопольський дослідив вплив перекидання податків на формування бюджету. У цій сфері вченим теж була виявлена певна тенденція. Як він писав, столиці та деякі околиці Європейської Росії не мають такого сприятливого значення для державного казначейства, як це мало вигляд згідно з цифрами, не виправленими з урахуванням перекидання податків. Виявляється, найбільший тягар платежів у казну припадає на внутрішні, особливо землеробські місцевості (південно-західні та малоросійські губернії). Таким чином, найбагатші за географічними умовами і найкультурніші за землеробськими традиціями землі найбільше обтяжені податками, що не тільки «вирівнює» їх становище з найменш продуктивними, але підриває основи нормального економічного відтворення і розвитку [5, с. 109]. Для українських земель, які входили до складу Російської імперії, такі негативні явища державної фінансової системи спричиняли подвійний тягар: по-перше, вся сукупність податків розподілялася нерівномірно між різними майновими класами, була більш обтяжливою для незаможних верств населення, які становили більшість на українських землях; по-друге, виробництво і споживання продуктів, обкладених внутрішніми податками, накладало додатковий тягар порівняно з регіонами, де зосереджувалися галузі промисловості, продукція яких не обкладалася внутрішніми податками [3, с. 190].

Особливо гострою проблема перекидання податків була тому, що, як свідчило дослідження їх географічного розподілу, мала місце дуже висока частка непрямого оподаткування у фінансовій системі Російської імперії порівняно з іншими європейськими державами. Так, за даними М.П. Яснопольського, у досліджуваній період співвідношення непрямих і прямих податків у загальній сумі державних доходів становило в Російській імперії 5:1; у той час, як у Франції – 3:1; у Великобританії – 1,8:1; в Австро-Угорщині – 1,6:1; у Пруссії – 1,5:1; в Італії – 1,3:1 [5, с. 136].

Окремий аспект новизни наукової концепції М.П. Яснопольського полягає у ґрунтовному дослідженні державних витрат та їх розподілу за статтями і місцевостями. На відміну від І.І. Янжула, І.Х. Озерова та низки їх прибічників, які взагалі не вважали вчення про державні витрати складовою частиною фінансово-правової науки, М.П. Яснопольський другу частину своєї фундаментальної праці, яка вийшла друком у 1897 році, присвятив саме витратам держави та їх співвідношенню з доходами

у регіональному розрізі. Автор прагнув з'ясувати, чи відповідає господарському принципу найкращого досягнення мети з найменшими, по можливості, витратами тогочасна фінансова система Російської імперії. Для вирішення цього завдання у якості наукового критерію він використав категорію користі державних послуг та пов'язаними з ними витрат. Як і в першій частині свого дослідження, він відштовхувався від пріоритету народногосподарської точки зору, тим самим заперечуючи пріоритет фіскальної концепції фінансової системи, що залишався базовим у тодішній науці фінансового права.

Розкриваючи проблему розподілу державних видатків, М.П. Яснопольський спирався на ідейні позиції французького вченого Л. Делаверна, наукова стаття якого, опублікована у 1853 році, була одним з небагатьох спеціальних досліджень у західноєвропейській фінансовій літературі, присвячених питанням географічного розподілу державного бюджету та фінансової централізації. Як і французький дослідник, М.П. Яснопольський вважав однією з ключових проблем ставлення суспільства до оподаткування у зв'язку з територіальним розподілом бюджетних коштів. Він поділяв стурбованість Делаверна діями уряду: «Якщо держава хоча б трохи намагатиметься досягти рівномірності розподілу державного бюджету між частинами країни, наскільки це узгоджується із задоволенням важливих інтересів усієї нації, то експлуатація бідних місцевостей багатими буде призупинена» [6, с. 9].

У дослідженні вчений виявив надзвичайне зосередження витрат у тогочасній столиці Російської імперії – Санкт-Петербурзі. Було також встановлене їх тяжіння до зовнішніх кордонів держави, особливо до тих, що були під загрозою – західних і південних, значно менше – до східних. Наступною важливою рисою було другорядне (після столичного) зосередження державних витрат у важливих місцевих, окружних центрах управління. Звернувшись до аналізу причин констатованих рис географічного розподілу витрат, М.П. Яснопольський зауважив, що постійність таких результатів свідчить про постійність їх причин. Серед них він назвав насамперед надмірну бюджетну централізацію, зосередження в столиці платежів за державними боргами, витрати на бюрократичний апарат державного управління імперією, концентрацію витрат на армію у прикордонних центрах управління та на забезпечення державного порядку на околицях імперії, інтенсивне використання іноземних капіталів та державних позик. Аналізуючи значення різних частин імперії для державного казначейства як місцевостей, на які припадають витрати держави, вчений зробив цікаве спостереження, яке точно проілюструвало імперський характер внутрішньої політики і розподілу бюджету: «Без сумніву, – писав він, – що крім значення Варшави, Риги, Вільно й Києва як обласних центрів управління, на високу частку витрат відповідних губерній (подібно Гродненській і Волинській) вплинули як стратегічні цілі, так і міркування внутрішньої політики стосовно неросійських елементів цих околиць» [6, с. 100]. Ця теза стала базовою в ученні про місцеві фінанси в російській імперській економічній та фінансово-правовій науці. Вона знайшла своє продовження і в подальших дослідженнях фінансово-правової проблематики. Зокрема, як писав послідовник М.П. Яснопольського з проблематики місцевих фінансів Є.О. Гловінський, витрати центрального уряду на збройні сили чи зовнішню політику не обов'язково вигідні населенню цього регіону, особливо якщо місцевий етнос відмінний від домінуючої національності. Часто такі витрати (як у випадку царської імперії та України) мають на меті підтримання існуючого політичного ладу всупереч прагненням більшості місцевого населення [1, с. 273–274]. Виявляючи внутрішні причини такого явища, М.П. Яснопольський пояснював розподіл бюджетних витрат потребами імперії: «Державні витрати конкретної місцевості спричинені цілями, які ставить собі уся держава як єдине ціле, і при цих витратах маються на увазі мешканці не лише тієї місцевості, де саме вони здійснюються, але й інтереси населення інших частин країни» [6, с. 123].

На підставі результатів проведеного аналізу та враховуючи здобутки західноєвропейської фінансово-правової думки, вчений обґрунтовано довів, що сучасна фінансова централізація, яка особливо проявилася у державних витратах, становить тільки одну зі стадій історичного розвитку й аж ніяк не остаточну. Важливість заслуги цієї «централізаційної» стадії полягає в необхідності координації частин держави для найкращого досягнення спільних завдань. Проте чим більше розвивається культура, тим більший супротив зустрічає централізаційна тенденція бюджету, адже ускладнення завдань держави і соціального розвитку потребує відповідної диференціації бюджетної системи та фінансових витрат [6, с. 584].

За результатами власного дослідження М.П. Яснопольський дійшов висновку, що подолати нерівномірність географічного розподілу бюджетних видатків та нівелювати вплив бюджетної централізації в державі можна лише шляхом створення потужних фінансових основ місцевого самоврядування. Виступаючи за розвиток місцевих фінансів, він пропонував децентралізацію частини державних витрат разом з урядовими установами та сферами їх діяльності.

**Висновки.** Таким чином, звернення до теоретичного спадку правників-фінансистів дозволяє з позиції багатого історичного досвіду об'єктивно та неупереджено оцінити правові реформи фінансової системи, які проводяться сьогодні. Глибоке дослідження М.П. Яснопольським сутнісних проблем географічного розподілу бюджетних доходів і видатків дозволило вченому сформулювати висновки і положення, які не втратили своєї наукової значущості й у наш час та є особливо затребуваними в умовах докорінного реформування бюджетної системи нашої держави.

**Список використаних джерел:**

1. Гловінський Є.О. *Фінанси УССР*. / Є.О. Гловінський // *Праці Українського наукового інституту*. – Варшава, 1938. – Т. 41. – Кн. 9. – 350 с.
2. Злупко С.М. *Українська економічна думка. Постаті і теорії* / С.М. Злупко. – Львів : Євросвіт, 2004. – 544 с.
3. Небрат В.В. *Українська фінансова думка другої половини XIX – початку XX століть* / В.В. Небрат. – К. : Ін-т екон. та прогнозув., 2007. – 224 с.
4. Яснопольский Н.П. *Железные дороги из Малорусского края к Балтийскому морю* / Н.П. Яснопольский // *Санкт-Петербургские Ведомости*. – 1868. – № 143.
5. Яснопольский Н.П. *О географическом распределении государственных доходов и расходов в России. Опыт финансово-статистического исследования. Часть 1. О географическом распределении государственных доходов в России* / Н.П. Яснопольский. – Киев, 1890. – 236 с.
6. Яснопольский Н.П. *О географическом распределении государственных расходов России* / Н.П. Яснопольский. – Киев, 1897. – 584 с.
7. Яснопольский Н.П. *Об условиях торговли Юго-Западного края и Малороссии с северо-западными и в особенности польскими рынками* / Н.П. Яснопольский // *Записки Императорского Русского Географического Общества*. – 1873. – Т. 1.
8. Яснопольский Н.П. *Приложения к исследованию о географическом распределении государственных расходов России. Статистические таблицы, картограммы и диаграммы* / Н.П. Яснопольский. – Киев, 1897. – 71 табл.