



УДК 347.73

ВИДИ ФІНАНСОВИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ ДЕРЖАВИ

Перепелиця М.О., д. ю. н., доцент
кафедри фінансового права

Національний юридичний університет України імені Ярослава Мудрого

У статті доведено, що держава є самостійним суб'єктом фінансового права, і її статус є владним, що обумовлено суверенітетом у фінансових правовідносинах. Особливу увагу акцентовано на двох зобов'язаннях держави – бюджетному та борговому; розглянуто підстави їх виникнення та виконання.

Ключові слова: держава, фінансове зобов'язання, бюджетне зобов'язання, боргове зобов'язання.

В статье аргументировано, что государство является самостоятельным субъектом финансового права, и его статус носит властвующий характер, что обусловлено суверенитетом в финансовых правоотношениях. Особое внимание обращено на два вида обязательств государства – бюджетное и долговое; рассмотрены основания их возникновения и исполнения.

Ключевые слова: государство, финансовое обязательство, бюджетное обязательство, долговое обязательство.

Perepelitsa M.A. TYPES OF FINANCIAL OBLIGATIONS OF THE STATE

In the article state has been considered as independent subject of financial law. Financial legal personality of state includes financial legal competence and legal capacity.

Key words: state, financial liability, budget liability, debt liability.

Постановка проблеми. Останнім часом у фінансово-правовій науці приділяється суттєва увага категорії «фінансово-правове зобов'язання» [1, с. 117; 2, с. 52]. Таке поняття досліджується як особливий вид фінансового правовідношення, що є цілком логічним. Так, під фінансово-правовим зобов'язанням розуміють публічне правовідношення між державою та територіальною громадою в особі уповноважених органів, та фізичними і юридичними особами, яке виникає, змінюється і припиняється в процесі мобілізації, розподілу, перерозподілу й витрачання фінансових і грошових ресурсів [1, с. 117]. Вважаємо, що таке визначення є загальним, як для владної сторони фінансового правовідношення (держава в особі державних органів), так і для зобов'язаної сторони (юридичні та фізичні особи). Це означає, що зобов'язані особи повинні якісно виконувати свої фінансові обов'язки, що встановлені на законодавчому рівні, це стосується і самої держави, яка також повинна виконувати норми та правила, що регулюють додержання фінансової дисципліни. При цьому не викликає сумнівів той факт, що фінансові зобов'язання фізичних та юридичних осіб закріплені в нормах закону детальніше, чим фінансові зобов'язання владних суб'єктів по відношенню до фізичних та юридичних осіб. Саме тому цікавим представляється питання щодо фінансових зобов'язань держави як головного організатора та координатора фінансових правовідносин. Фінансове зобов'язання держави є одним із різновидів фінансового зобов'язання в цілому.

Перш, ніж перейти до аналізу поставленого питання, необхідно зазначити дві важливі позиції. По-перше, довести, що держава є самостійним суб'єктом фінансового права (тобто її можна окремо розглядати від державних органів, хоча конкретно проявляє вона себе саме через систему державних органів). Це необхідно зробити для того, щоб довести, що фінансові зобов'язання держави – це саме її зобов'язання як окремого суб'єкта, а не зобов'язання окремих її органів. І, по-друге, звернути увагу на особливий статус держави, як суб'єкта фінансового права, що тягне за собою і особливий порядок здійснення фінансових зобов'язань.

Держава визнається як самостійний суб'єкт фінансового права. Так, М.П. Кучерявенко зазначав, що суб'єктами фінансового права є держава, адміністративно-територіальні утворення; юридичні особи – підприємства усіх форм власності, установи, суспільні організації тощо [3, с. 37]. Аналогічну позицію займає й М.В. Карасьова, зазначаючи, що, на жаль, у сучасному законодавстві держава в цілому не завжди виокремлюється як суб'єкт фінансового права, хоча є ним фактично. Нерідко держава-суб'єкт підмінюється вказівкою на ті державні органи, в особі яких вона виступає [4, с. 101]. Ми приєднуємося до цих поглядів вчених і також вважаємо, що держава є самостійним суб'єктом фінансового права.

Як самостійний суб'єкт фінансового права держава володіє такою правовою ознакою, як правосуб'єктність. Фінансо-

ва правосуб'єктність держави обумовлена її особливим становищем у системі інших суб'єктів фінансового права. Адже вона є єдиним всеосяжним організуючим і керуючим інститутом усього суспільства у сфері публічних фінансів. Дотепер більше жоден суб'єкт фінансового права не має можливості цілеспрямовано й організовано об'єднувати зусилля всіх інших суб'єктів для досягнення необхідних цілей у публічно-фінансовій сфері.

Фінансова правосуб'єктність держави містить фінансову правоздатність і дієздатність. Фінансова правоздатність держави охоплює всі її потенційні юридичні можливості у сфері публічних фінансів. Такий суб'єкт є носієм досить широкого комплексу фінансових обов'язків і прав – бюджетні, податкові, державно-кредитні, у сфері грошового обігу, банківського регулювання, регулювання ринку цінних паперів, валютного регулювання, ціноутворення, в фінансово-контрольній сфері та ін. Фінансова дієздатність держави розкривається через комплекс юридичних обов'язків і прав (владних повноважень), які вона може здійснювати, але тільки через систему державних органів. Конституція України встановлює основні фінансові повноваження держави, які розподілені за відповідними представницькими державними органами.

Так, Верховна Рада України відповідно до ст. 85 Конституції України здійснює: затвердження Державного бюджету і внесення до нього змін, контроль за виконанням Державного бюджету, прийняття рішень щодо звіту про його виконання, затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам і міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням, заслуховує щорічні і позачергові послання Президента України про внутрішнє й зовнішнє положення України. Згідно зі ст. 92 Конституції України винятково законами України Верховна Рада України встановлює Державний бюджет України, бюджетну систему України, систему оподаткування, податки і збори, основи створення й функціонування фінансового, грошового, кредитного й інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також іноземних валют на території України; порядок створення й погашення державного внутрішнього й зовнішнього боргу; порядок випуску й обігу державних цінних паперів [5].

Відповідно до статті 116 Конституції України Кабінет Міністрів України забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестицій-

ної й податкової політики; розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, надає Верховній Раді України звіт про його виконання, організує й забезпечує здійснення митної справи та ін. [5].

Через ці вищі структури влади держава здійснює загальне й головне керування фінансами в суспільстві. Втім свої фінансові повноваження держава здійснює і через систему спеціалізованих органів влади: Міністерство фінансів України, Державну фіскальну службу, Державну казначейську службу, Державну фінансову інспекцію, Пенсійний фонд та ін. Наприклад, в особі органів Державної фіскальної служби держава здійснює і контролює своєчасне й повне внесення обов'язкових платежів до публічних фондів, в особі органів Державного казначейства – виконання бюджету, в особі органів фінансової інспекції – здійснює контрольні функції за законним і цільовим використанням публічних коштів та ін.

Втім, хоча кожне з перерахованих фінансових повноважень здійснює який-небудь окремий орган влади (Верховна Рада, Кабінет Міністрів, Державна фіскальна служба, казначейська служба і т. ін.), в цілому вони (повноваження) все ж таки належать державі, тобто вона відокремлена від державних органів. Цей висновок можна обґрунтувати наступними положеннями.

По-перше, повноваження, про які йшлося вище, виникають у державного органу не за його рішенням, а саме за рішенням держави (іншого органу влади, в якому вона представлена). Так, держава на найперших етапах свого існування вже мала фінансове повноваження зі збору податків або майна – предметів, речей, які тоді, на певному етапі розвитку суспільства, виконували роль податкових платежів. Утім, сама податкова служба, як державний орган, виникла не відразу, була далеко не завжди – вона могла створюватися державою, або могла нею ж і ліквідуватися. Іноді в такому органі взагалі не було потреби – її функції виконував сам глава – представник держави, наприклад, князь із дружиною. Іноді це були просто фізичні особи – збирачі податків, а сам державний орган – податкова служба як юридична особа, був відсутній.

Отже, держава і орган, що її представляє, як суб'єкти фінансового права, є особами, які не збігаються, між якими виникають і функціонують свої внутрішні правовідносини у зв'язку з їх створенням, ліквідацією, реорганізацією тощо. Зрозуміло, що у таких правовідносинах з тим чи іншим державним органом держава також конкретно виступає у особі якого-небудь



іншого державного органу, але по відношенню до першого органу (відносно якого, наприклад, приймається рішення), другий вищестоящий державний орган (їх сукупність) і розуміється саме як держава.

Тому всі перераховані вище фінансові повноваження, по суті, є повноваженнями держави, а між державними органами вони тільки розподіляються. І якщо держава буде вважати за доцільне те або інше повноваження «анулювати» або передати з відання одного державного органу до іншого, особисто сам державний орган тут нічого змінити не зможе.

По-друге, держава діє у фінансових правовідносинах у своїх інтересах (в інтересах суспільства). Державний орган, з одного боку, є представником певного державного інтересу (його частини), а з другого, має і свій особистий, власний інтерес, який відрізняється від інтересу державного. Наприклад, державний орган бажає отримувати більше фінансування з Державного бюджету, а держава зацікавлена в меншому його фінансуванні (але при цьому чекає якісних результатів роботи від нього).

І по-третє, необхідно відрізнити мету діяльності держави як суб'єкта фінансового права від мети діяльності окремих її органів як учасників фінансових правовідносин. Хоча у здійсненні мети держави щодо забезпечення планомірної й цілеспрямованої діяльності у сфері мобілізації, розподілу й використання публічних грошових фондів, більшою або меншою мірою беруть участь усі її відповідні органи, в остаточному підсумку – тільки держава, як єдиний, цілісний суб'єкт фінансового права, має можливість досягти поставленої мети в цілому. Кожний окремо взятий державний орган взяти на себе організацію і забезпечити здійснення такої мети в суспільстві не зможе, тому що має перед собою свою вузьку і більш конкретну мету в цій сфері: податкові органи – контроль за своєчасним і повним надходженням обов'язкових платежів до публічних фондів; Національний банк України – забезпечення стабільності грошової одиниці України; Державне казначейство – касове виконання бюджету за встановленими нормативами і т. ін. Таким чином, держава, як самостійний суб'єкт фінансового права, відокремлена від державних органів, і тому є окремим носієм своїх фінансових зобов'язань.

Держава, як самостійний суб'єкт фінансового права, володіє особливим статусом. Особливість її статусу полягає у його владному характері. Владний статус держави обумовлено, насамперед, такою його властивістю, як «суверенітет» (під яким розуміються верховенство й незалежність

державної влади, які виражаються у відповідних формах у внутрішній і зовнішній діяльності держави). В.Є. Чиркін зазначав, що суверенітет – це унікальна якість саме держави. Інші державні утворення теж можуть володіти тим або іншим обсягом публічної влади, але їхня влада не суверенна, вона підлегла державній владі, хоча вони і мають власні предмети ведення, повноваження, компетенцію [6, с. 118].

Конкретно суверенітет держави у фінансовій сфері при мобілізації грошових фондів (Державного бюджету, позабюджетних фондів) виражається у її винятковому повноваженні щодо встановлення й регулювання системи оподаткування (референдум із питань оподаткування в Україні не допускається, винятково законами України встановлюються система оподаткування, податки й збори); при розподілі й використанні публічних грошових фондів – у винятковому повноваженні держави на затвердження й забезпечення виконання власного бюджету (тільки законами України визначаються основи бюджетної діяльності в Україні). Створення або ліквідація (об'єднання) того чи іншого фонду, який входить у склад Державного бюджету – також є виключним правом держави. Тому суверенітет держави, як суб'єкта фінансового права, знаходить свій вияв у верховенстві й незалежності державної влади щодо будь-якої іншої влади всередині країни при здійсненні публічної фінансової діяльності, а також у сфері міждержавних публічно-фінансових правовідносин.

У такому розглянутому вище контексті суверенітет держави містить позитивний момент, тому що охороняє фінансові основи функціонування суспільства (мова йде, насамперед, про бюджетну й податкову системи та ін.) від свавілля з боку інших владних структур як усередині країни, так і за її межами. Тим більше, його дія потрібна у сфері публічних фінансів – сфері, на яку потенційно завжди готові зазіхнути інші владні суб'єкти (інші держави або зовнішні та внутрішні владні структури).

Однак суверенітет держави, як суб'єкта фінансового права, може мати й інший, негативний бік для всього суспільства. Адже він виражається не тільки в тому, що держава самостійно встановлює межі фінансової правосуб'єктності для всіх інших суб'єктів фінансового права, а й у тім, що вона сама для себе також визначає ступінь участі у фінансових правовідносинах через наділення необхідним обсягом правових повноважень своїх державних органів. Ступінь такої необхідності держава визначає самостійно саме внаслідок того, що є суверенною.

Справа в тому, що під час вирішення питання про «корисність або марність» суверенітету держави, акцент необхідно робити не стільки на тому, що це невід'ємне право держави, що виражається у верховенстві й незалежності державної влади стосовно іншої влади, тобто не в сенсі «самозамилування» держави самою собою, а на тому, що, як вже згадувалося раніше, суверенітет держави виконує функцію охорони всього суспільства від зазіхань іншої влади як усередині країни при здійсненні публічної фінансової діяльності, так і на міждержавному рівні. У цьому контексті суверенітет держави є необхідним.

Інше питання, що держава повинна дотримуватися меж своєї суверенності, щоб її повноваження не переросли у свавілля, за якого порушуються інтереси всього суспільства. Незважаючи на те, що держава, як суверен, своїми законодавчими актами сама для себе встановлює межі прав власника – це не означає, що її повноваження безмежні. Суверенній державі ніхто, окрім неї самої, не може встановлювати межі її повноважень. Але, встановивши межі, держава підкорює свою діяльність нею ж встановленому праву. Отже, держава не може довільно встановлювати собі безмежні фінансові повноваження.

Таким чином, по-перше, держава є самостійним суб'єктом фінансового права, а тому вона в змозі мати і свої власні фінансові зобов'язання; та, по-друге, владний статус держави ґрунтується на її суверенному праві щодо фінансової діяльності. А це вже тягне за собою і особливий порядок здійснення таких зобов'язань.

Аналізуючи фінансові зобов'язання держави, хотілося б звернути увагу на два їх види – бюджетне та боргове (хоча можна викремлювати і інші).

Так, на стадії розподілу та використання публічних грошових коштів найпоширенішим «правопорушенням» держави є невиконання або неналежне виконання своїх бюджетних зобов'язань перед іншими учасниками фінансових правовідносин. Бюджетний кодекс України визначає поняття «бюджетне зобов'язання», під яким розуміється будь-яке здійснене відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладання угоди, придбання товару, послуги або здійснення інших аналогічних операцій у бюджетному періоді, згідно з яким необхідно здійснити платежі протягом цього ж періоду або у майбутньому [7].

Якщо ж такі платежі (фактичні виплати) за затвердженими показниками видатків бюджету не відбулися (відбулися у неповному обсязі), має місце невиконання або неналежне виконання державою своїх бю-

джетних зобов'язань (правопорушення) і як результат – виникнення державної заборгованості. Наприклад, заборгованість по виплатах заробітної плати працівникам бюджетних структур, пенсій, стипендій, соціальної допомоги, заборгованість по виплатах щодо матеріально-технічного стану відповідних установ (наприклад, державних органів, державних підприємств тощо). Отже, невиконання бюджетного зобов'язання державою повинно визнаватися як правопорушення. Але неправдоподібно собі навіть уявити ситуацію, щоб суб'єкт фінансового права (установа), яка не отримала фінансування на належному для виконання її функцій рівні, у судовому порядку подала скаргу на державу (в особі відповідного органу) щодо такого свого порушеного права, або фізична особа, яка не отримала своєчасно заробітну плату.

Низький рівень виконання державою своїх бюджетних зобов'язань підтверджується і аналізом технічної сторони самого процесу повернення коштів. Сам механізм виплати (повернення) бюджетних коштів уявляється громіздким і важким, тому що дістати кошти, які за рішенням суду належить виплатити певному суб'єктові, чії права були порушені, буде можливим тільки у випадку наявності відповідного напряму фінансування, який повинен пройти процедуру перших двох стадій бюджетного процесу. Раніше цього здійснити не можна, тому що це порушить принцип цільового використання бюджетних коштів (адже кошти у поточному бюджетному періоді вже розподілені за відповідними напрямками фінансування і використовуються). Особа все одно зможе не раніше, чим у наступному бюджетному періоді отримати свої кошти, які вже будуть знецінені інфляцією. Тому сама вже процедура повернення коштів із бюджету не сприяє потерпілим особам, а здатність держави нести фінансову відповідальність значно ускладнюється. Причинами цього є особливості бюджетного процесу та принцип цільового використання коштів.

Окрім бюджетного, у держави може виникнути (і виникає) також боргове зобов'язання. Бюджетний кодекс України не закріплює окремо поняття «боргове зобов'язання держави», що виникає в результаті державного кредиту, але про те, що воно є, стає зрозумілим при аналізі понять «державне запозичення» та «державний борг» [7]. Саме під державним боргом і розуміється загальна сума боргових зобов'язань держави з повернення отриманих та непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають внаслідок державного запозичення. Невиконання борго-



вого зобов'язання державою також повинно визнаватися як правопорушення.

Звичайно, не можна стверджувати, що держава абсолютно ігнорує виконання своїх фінансових зобов'язань і, таким чином, не визнає себе відповідальною. Так, наприклад, Закон України «Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України» встановлює зобов'язання держави перед громадянами України, які внаслідок знецінювання втратили свої грошові заощадження, розміщені в період до 2 січня 1992 р. в установи Ощадного банку СРСР, повернути частину таких заощаджень. Компенсаціям, за цим Законом, підлягають також грошові заощадження громадян України, розміщені в установи Ощадного банку України й колишнього Укрдержстраху протягом 1992 – 1994 р. і які були на рахунках цих установ не менш одного повного календарного року в період 1992 – 1995 р. (дія закону поширюється також на іноземних громадян та осіб без громадянства).

Держава намагається створити правові основи виконання своїх фінансових (бюджетних і боргових) зобов'язань. Втім, фінансово-правові норми, що регулюють це питання, мають розрізнений характер, не деталізовані, на низькому рівні забезпечення їх конкретне виконання.

Повернення коштів потерпілим здійснюється за рахунок Державного бюджету, а не за рахунок грошового фонду окремо взятого державного органу. Ось чому, іншими словами, коли говорять, що держава

є боржником певної суми грошей, це означає, що, хоча конкретно здійснити її виплату потерпілому зобов'язаний компетентний у цьому випадку службовець державного органу, але здійснювати виплату він буде не особисто, як борг цього органу, який він представляє, а як борг саме держави і за рахунок бюджету держави.

Висновок. Таким чином, держава, як самостійний суб'єкт фінансового права, має по відношенню до фізичних та юридичних осіб свої власні фінансові зобов'язання – зокрема, бюджетне та боргове, механізми виконання яких повинні носити такий же невідворотний характер відповідальності, як і у зобов'язаних суб'єктів фінансового права по відношенню до держави.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Гетманцев Д.О. До питань характеристики фінансово-правового зобов'язання як фінансово-правового відношення / Д.О. Гетманцев. Часопис Київського університету права. 2001. – № 3. – С. 117-121.
2. Запольський С.В. Дискуссионные вопросы теории финансового права / С.В. Запольский. – М., 2006. – 187 с.
3. Кучерявенко Н.П. Основы налогового права / Н.П. Кучерявенко. – Харьков: Легас. – 242 с.
4. Карасёва М.В. Финансовое правоотношение / М.В. Карасёва. – Воронеж: Изд-во ВГУ, 1997. – 304 с.
5. Конституція України від 28.06. 1996 р. № 254 // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права / В.Е. Чиркин. – М.: Норма, 2007. – 352 с.
7. Бюджетний кодекс України: станом на 28.01.2015 р.: офіц. вид. – Х: Право, 2015. – 192 с.