

*М. Перепелиця*, кандидат юридичних наук доцент Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

## Теоретичні основи правового статусу владних суб'єктів фінансового права

Владне повноваження як один із критеріїв класифікації суб'єктів фінансового права дає можливість їх поділити на владних та зобов'язаних осіб. Наявність владних та зобов'язаних суб'єктів обумовлена, по-перше, дією імперативного методу правового регулювання у фінансових правовідносинах, і це призводить до того, що особи у таких правовідносинах займають нерівне становище, та, по-друге, предметом галузі фінансового права. Адже ця галузь регулює правовідносини, що за своєю правовою сутністю є публічними — регулюють функціонування публічних фінансів у суспільстві.

Зазначена проблема, безумовно, не є новою у науці фінансового права. На сьогодні існують наукові праці, присвячені як комплексному дослідженню владних осіб як суб'єктів фінансових правовідносин<sup>1</sup>, так і окремим аспектам їх участі у цих видових правовідносинах<sup>2</sup>.

З огляду на викладене автор ставить перед собою завдання дослідити загальні теоретичні основи правового статусу владних суб'єктів фінансового права, нехай і на постановочному рівні. При цьому слід звернути увагу саме на особливості, які виокремлюють владних осіб як специфічних учасників у сфері публічних фінансів.

Специфіка правового статусу владних суб'єктів характеризується такими ознаками: по-перше, вони наділяються компетенцією, якої немає

<sup>1</sup> Див.: *Ашмарина Е. М.* Финансовая деятельность современного государства // Государство и право. – 2004. – № 3. – С. 13; *Бельский К. С.* Феноменология фінансового права. – Смоленск, 1995. – С. 158; *Пацурківський П.* Правові засади фінансової діяльності держави: проблеми методології. – Чернівці, 1997. – С. 74; *Химичева Н. И.* Субъекты советского бюджетного права. – Саратов, 1979. – С. 54.

<sup>2</sup> Див.: *Винницький Д. В.* Субъекты налогового права. М., 2000. – С. 65; *Омельян А. С.* Бюджетная деятельность государства и местных образований – сфера возникновения бюджетных правоотношений // Сб. науч. докл. и сообщ. – Черновцы, 2003. – Вып. 1. – С. 28; *Семчик О. О.* Держава як суб'єкт фінансових правовідносин // За ред. Л. К. Воронової. – К., 2006. – С. 89; *Тріска О. О.* Владарюючі суб'єкти фінансових правовідносин: поняття та види // Науковий вісник Чернівецького університету. – 2006. – Вип. 311. – С. 45.

у зобов'язаних осіб; по-друге, вони, хоча і є владними, але не наділені свободою вибору поведінки в рамках фінансових правовідносин (елементи диспозитивності виявляють себе лише у тому, що ці суб'єкти мають свободу вибору найкращого варіанту виконання покладених на них обов'язків) (але це положення не завжди застосовується до самої держави); по-третє, правова ініціатива у виданні владних актів належить владним особам.

Д. В. Вінницький пропонує (на прикладі суб'єктів податкового права) в основу їх класифікації покласти наявність публічної влади у особи й поділити їх на публічних та приватних осіб податкового права<sup>1</sup>. Не торкаючись у цій статті термінології, що запропонована вченим (публічні та приватні особи), яка викликає певні сумніви, хотілося б звернути увагу на ознаки, які вводить Д. В. Вінницький, що дають можливість поділити учасників податкових правовідносин на вказані групи. А саме: 1) приватні суб'єкти виражають у податкових правовідносинах (а відповідно й у фінансових), як правило, свою власну волю та інтерес. Публічні — волю та інтерес відповідної соціальної спільноти, що проживає на відповідній території; 2) правосуб'єктність приватних суб'єктів характеризується правоздатністю та дієздатністю. Правосуб'єктність публічних суб'єктів — компетенцією; 3) виникнення публічного суб'єкта має або історичний характер, або суб'єкт створюється у примусовому порядку. Для приватного суб'єкта більш характерною є добровільність створення<sup>2</sup>. Виходячи з наведених вченим ознак, можна зробити висновок, що публічні суб'єкти по суті і є владними, тому що останні відповідають цим ознакам та беручи участь у фінансових правовідносинах, керуються публічним інтересом.

Таким чином, під владними суб'єктами фінансового права слід розуміти осіб, наділених владними повноваженнями при здійсненні фінансової діяльності, та таких, що керуються виключно публічним інтересом.

Проте самі владні повноваження можуть мати різну сутність. Так, К. С. Бельський виділяє владні повноваження двох видів — зв'язані та вільні. Зв'язані повноваження передбачають точне встановлення в законі того, що повинні робити державні органи, позбавляючи їх свободи розсуду та передбачаючи деталі їх поведінки. Вільні повноваження передбачають, що законом визначені лише загальні принципи діяльності органів державної влади. При цьому їм наданий деякий бланкет та до-

<sup>1</sup> Вінницький Д. В. Суб'єкти податкового права. — М., 2000. — С. 73.

<sup>2</sup> Там само. — С. 98.

зволено на цій підставі видавати акти як нормативні, так і індивідуальні<sup>1</sup>. Це положення відповідає одній з ознак імперативного методу правового регулювання, де вказується, що особи мають відповідну автономність своїх дій, але в межах, установлених законом. Прикладом «зв'язаних» повноважень є повноваження Державного казначейства при виконанні обов'язку з надання міжбюджетних трансфертів<sup>2</sup>, або повноваження Рахункової палати по контролю за використанням бюджетних коштів у сфері державного боргу<sup>3</sup>. Прикладом «вільних» повноважень є обов'язки Рахункової палати по встановленню строків, видів та порядку проведення фінансових перевірок, ревізій в апараті Верховної Ради України, в органах державної влади та місцевого самоврядування<sup>4</sup> або обов'язки Державного казначейства у сфері бухгалтерського обліку та фінансової звітності<sup>5</sup>.

До групи владних суб'єктів фінансового права входять держава, державні органи, територіальні громади, органи місцевого самоврядування. У цій статті ми звернемо увагу тільки на перших двох учасників — державу і державні органи. Органи державної влади — це організаційно і структурно виділені частини державного механізму, наділені в установленому законодавством порядку державно-владними повноваженнями, правовими і матеріальними засобами для виконання завдань та функцій, що на них покладені.

До структури правового статусу держави як суб'єкта фінансових правовідносин доцільно включити такі елементи: а) фінансова правосуб'єктність; б) фінансові права та обов'язки (компетенція, владні повноваження; в) правові принципи при здійсненні фінансової діяльності. Спробуємо виявити особливості правового статусу держави як учасника фінансових правовідносин саме за цією структурою і тому розглянемо зміст кожної складової.

Першим елементом обґрунтовано буде характеризувати правові принципи при здійсненні державою фінансової діяльності, тому що саме

<sup>1</sup> Див.: *Бельский К. С.* Феноменология финансового права. – Смоленск, 1995. – С. 21.

<sup>2</sup> Бюджетный кодекс України від 21. 06. 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 5. – Ст. 357.

<sup>3</sup> Там само.

<sup>4</sup> Про Рахункову палату України: Закон України від 11. 07. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 137.

<sup>5</sup> Положення про Державне казначейство України: Постанова Кабінету Міністрів України від 21. 12. 2005 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 52. – С. 330.

вони є підґрунтям, основою дії наступних двох — правосуб'єктності та прав і обов'язків. Найбільшою мірою це виявляється у встановленні й функціонуванні правосуб'єктності та прав і обов'язків саме у тій спрямованості, у якій вони повинні діяти і визначатися.

Слід вказати дві суперечності, що існують щодо питання про принципи фінансової діяльності держави. З одного боку, це питання є ще недостатньо дослідженим у науці фінансового права. Стосовно радянського періоду про нього йшла мова у праці Ю. А. Ровинського<sup>1</sup>, але подальшого спеціального дослідження не було.

З другого боку, в окремо взятих інститутах та підгалузях фінансового права діють досить різноманітні концептуальні підходи та принципи, які іноді навіть не пронизують такий інститут або підгалузь у цілому. Так, наприклад, у сфері бюджетної діяльності держави діють принципи бюджетної системи, що вже не будуть повною мірою стосуватися бюджетного процесу. У сфері податкової діяльності держави функціонують принципи системи оподаткування, принципи податкового законодавства, принципи податкової системи, принципи податку і т. ін., але їх множинність не пронизує цей інститут цілком а, навпаки, викликає певні труднощі при застосуванні їх на практиці.

Тому, на наш погляд, мова у даному випадку повинна йти не про різноманітність та «розкиданість» основних концептуальних підходів у різних напрямках фінансової діяльності держави (бюджетної, податкової і т. ін.), а про їх об'єднання та автономію у межах галузі фінансового права, що забезпечить пряму дію таких принципів у будь-якій сфері фінансової діяльності держави.

Вважаємо, що такими принципами фінансової діяльності держави можуть бути: 1) пріоритетність публічних інтересів у правовому регулюванні фінансових відносин з урахуванням приватних фінансових інтересів; 2) соціальна спрямованість фінансово-правового регулювання; 3) єдність фінансової політики; 4) плановість; 5) законність; 6) розподіл та делегування повноважень у сфері фінансової діяльності між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. У кожному із зазначених принципів будуть виявлятися особливості правового статусу держави як суб'єкта фінансових правовідносин.

Принцип пріоритетності публічних інтересів у правовому регулюванні фінансових відносин з урахуванням приватних фінансових інтере-

<sup>1</sup> Див.: Ровинский Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права. – М., 1960. – С. 64.

сів полягає у використанні фінансово-правових інститутів з метою державного регулювання економіки, виходячи із загальнозначущих завдань суспільства. Він визначає необхідність вдосконалення норм, що закріплюють механізм державного впливу на фінансові відносини, чітко визначення самого поняття фінансово-правових інститутів. Одночасно розглянутий принцип не має суперечити приватним інтересам особи або мінімально втручатися у сферу приватних фінансів. Саме це підтверджує наступний принцип — принцип соціальної спрямованості фінансово-правового регулювання.

Цей принцип випливає з положень Конституції України, яка характеризує Україну як соціальну державу, що забезпечує гідне життя та свободний розвиток людини і громадянина. Ми розуміємо, що в Україні реалізація цього принципу виглядає досить далекою та неперспективною, але визначення такої спрямованості у розвитку фінансового регулювання має, на нашу думку, суттєве значення.

Принцип плановості полягає у положенні, що вся фінансова діяльність держави, яка складається з чітко визначених стадій — мобілізації, розподілу, перерозподілу, використання та контролю за функціонуванням публічних фондів, є не повільною, а чітко спрямованою та продуманою відповідними владними суб'єктами. Це виражається у прийнятті саме планових фінансово-правових актів (закон про державний бюджет, рішення про місцеві бюджети, постанови та накази про розпорядження публічних коштів із позабюджетних цільових фондів). Необхідно зазначити, що саме у фінансовій сфері держава найчастіше застосовує цей принцип, адже він є об'єктивно обумовленим.

Принцип законності діє не лише у сфері фінансових правовідносин, а і в інших напрямках державної діяльності та не є суто фінансовим. Але відмовитися від нього, коли постає питання стосовно розподілу частини національного доходу всього суспільства, було б неправильним. Необхідно мати досить чіткі орієнтири, які надає саме цей принцип, для того щоб вирішувати, яку саме частину коштів, що формуються у суспільстві взагалі, держава має право переводити у режим публічних фінансів. На жаль, на сьогодні в Україні мають місце приклади неодноразового його порушення. Так, податкове законодавство закріплює положення про заборону зміни основних та додаткових елементів податкового механізму іншими нормативно-правовими актами. Але закон про Державний бюджет щороку вносить свої корективи стосовно цього положення і далеко не завжди в інтересах всього суспільства або його більшості, а саме:

змінює, відміняє, збільшує і т. ін. ставки, пільги податків та зборів, встановлює коло платників, об'єктів оподаткування, бази, механізми та терміни їх сплати тощо.

Принцип розподілу та делегування повноважень у сфері фінансової діяльності між органами державної влади та органами місцевого самоврядування полягає у розподілі сфер фінансово-правового регулювання між органами влади відповідного рівня та має будуватися на конституційних нормах і засадах. Стосовно цього принципу слід зазначити, що в Україні він діє, але потребує ще свого подальшого вдосконалення.

Державні органи та органи місцевого самоврядування мають свої повноваження у податковій, бюджетній, банківській і т. ін. сферах фінансових правовідносин. Так, органи місцевого самоврядування самостійно приймають та затверджують рішення про місцеві бюджети, напрями використання цих коштів, самостійно вводять у дію перелік місцевих податків та зборів на своїй території, приймають положення про муніципальні займи. Критерієм при делегуванні того чи іншого владного повноваження у сфері фінансової діяльності органам місцевого самоврядування має бути її мета. Так, метою фінансової діяльності муніципальних органів є необхідність задоволення потреб окремої території, вирішення важливих питань виключно в її інтересах. Тому держава повинна надавати саме таке необхідне коло повноважень та у тому обсязі, який би давав змогу на місцевому рівні досягти цієї мети.

Метою фінансової діяльності держави є задоволення потреб усього суспільства, вирішення завдань, які під силу тільки їй, і тому, безумовно, державна компетенція щодо компетенції органів місцевого самоврядування є більш важливою та об'ємною.

Наступними елементами правового статусу держави як учасника фінансових правовідносин є права та обов'язки і правосуб'єктність. Вважаємо за доцільне проаналізувати перший зазначений елемент (фінансові права та обов'язки) у межах другого (фінансової правосуб'єктності), оскільки остання по суті і складається з можливості мати відповідне коло прав та обов'язків та безпосередньо саме коло окремо взятих (сумарно набраних) прав та обов'язків.

При дослідженні питання щодо владних повноважень держави у сфері фінансової діяльності логічно аналізувати коло її обов'язків та прав у бюджетній, податковій, грошовій і т. ін. напрямках функціонування.

Здійснення державою бюджетної компетенції пов'язано з необхідністю матеріального забезпечення свого функціонування та функціону-

вання всього суспільства. Бюджетна діяльність держави є публічною. Це виявляється у тому, що держава мобілізує та використовує кошти в інтересах всього суспільства, скеровує свої зусилля на задоволення його потреб. Через державний бюджет держава реалізує свої внутрішні та зовнішні функції, здійснює соціальну політику, регулює економічні процеси з урахуванням дострокових інтересів країни.

Здійснення державою податкової компетенції пов'язане з основними завданнями, що стоять перед нею, а саме, своєчасне та повне формування дохідної частини публічних фондів. Питання оподаткування є одними із найважливіших у фінансовій діяльності держави, оскільки саме податкові надходження є основою державних доходів; кошти від обов'язкових платежів формують грошові фонди, завдяки яким держава здійснює видатки на забезпечення потреб суспільства. Отже, як і в бюджетних правовідносинах, так і в податкових держава завжди виступає як владний суб'єкт. До податкових повноважень держави, передусім, слід віднести права по формуванню податкової системи шляхом встановлення конкретних видів обов'язкових платежів, принципів її побудови, порядок встановлення основних та додаткових елементів таких платежів, прав та обов'язків осіб, що беруть участь у податкових правовідносинах.

Як суб'єкт валютних правовідносин держава здійснює комплекс заходів (економічних, правових, організаційних) з метою підтримки стабільності національної грошової одиниці, забезпечення безінфляційного економічного зростання, створення умов для збалансованого платіжного балансу, формування золотовалютних резервів країни. До валютних повноважень держави слід віднести валютне регулювання, правозастосовну валютну діяльність, валютний контроль. Валютне регулювання розглядається як комплекс організаційно-правових заходів у сфері валютної діяльності держави, які здійснюються шляхом нормативно-правового визначення державної валютної політики, основних напрямків та державних програм у галузі валютної діяльності; прав та обов'язків суб'єктів валютних правовідносин; правових форм і методів валютного контролю та юридичної відповідальності за порушення валютного законодавства.

Таким чином, компетенція держави як суб'єкта фінансового права проявляється в її суверенних правах, зокрема у праві: на встановлення податків, на затвердження бюджету, внаслідок чого вона виступає як держава — власник, тобто казна (власник казни).

Держава, будучи суб'єктом фінансового права, у конкретному фінансовому правовідношенні виступає в особі певного державного орга-

ну, що володіє фінансовою правосуб'єктністю, яка розкривається в його компетенції. Підставою для визнання органів державної влади владними суб'єктами фінансового права є наявність у них владних повноважень у фінансовій сфері. Практично для всіх державних органів фінансова діяльність становить частину їх компетенції. Але для одних ця діяльність є спеціальною і повністю охоплюється їх компетенцією, а для інших — тільки частиною владних повноважень і не завжди є головною. Тобто мова йде про поділ державних органів як суб'єктів фінансового права на органи загальної та спеціальної компетенції.

До органів загальної компетенції у фінансових правовідносинах належать: 1) Верховна Рада України; 2) Кабінет Міністрів України; 3) Президент України; 4) місцеві державні адміністрації.

Верховна Рада України згідно зі ст. 85 Конституції України затверджує Основні напрями бюджетної політики, які беруться за основу при складанні проекту бюджету, затверджує Державний бюджет. Відповідно до ст. 109 Бюджетного кодексу України Верховна Рада України здійснює контроль за додержанням бюджетного законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу.

Кабінет Міністрів України наділений владними повноваженнями у сфері безпосередньої практичної реалізації фінансової політики України, державної політики в галузі ціноутворення і оплати праці, складання та виконання Державного бюджету України і звіту про його виконання, здійснення загальнодержавних і міждержавних програм і т. ін.

Президент України бере участь у фінансових правовідносинах шляхом підписання фінансових законів, видання указів і розпоряджень з питань виконання бюджетів, фінансування державних витрат, грошово-кредитної політики, організації органів фінансової системи. Виходячи з положень Конституції України, Президент визначає основні напрями внутрішньої та зовнішньої політики, на яких зокрема базується й фінансова політика держави. Згідно зі ст. 106 Конституції України Президент звертається зі щорічним посланням до Верховної Ради щодо проблем бюджетної політики.

Місцеві державні адміністрації наділені повноваженнями з питань бюджету, фінансів, обліку; контрольними повноваженнями щодо бюджетів нижчого рівня та стану фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконання державних контрактів перед бюджетом і т. ін.

До органів спеціальної компетенції у фінансовій сфері належать Рахункова Палата України, Міністерство фінансів України, Державне

казначейство України, Державна податкова адміністрація України, Державна контрольно-ревізійна служба України, Державна Пробірна палата України. Повноваження цих органів закріплені в Конституції України, Бюджетному кодексу України, законах та інших нормативних актах, які визначають їх владний статус.

Особливий статус у сфері фінансової діяльності має Національний банк України, основною функцією якого, згідно зі ст. 99 Конституції України, є забезпечення стабільності грошової одиниці. Крім того, Національний банк України розробляє та реалізує грошово-кредитну політику, здійснює реєстрацію і ліцензування банків, банківський нагляд, є органом валютного регулювання та контролю.

Отже, на підставі викладеного, зазначимо, що особливістю правового статусу владних осіб як суб'єктів фінансового права є його владна спрямованість, що виступає об'єктивно обумовленою при здійсненні саме фінансової діяльності. Держава завжди буде виступати єдиним керуючим суб'єктом у бюджетних, податкових, валютних і т. ін. фінансових правовідносинах, тому що тільки вона має можливість забезпечити виконання потреб всього суспільства і жодний інший суб'єкт права не виконає цю роль. А державні органи завжди будуть представляти її інтереси і тому також входять до групи владних осіб фінансового права.