

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВИ ЯК СУБ'ЄКТА ФІНАНСОВИХ ПРАВОВІДНОСИН

Наявність фінансів, їх сутність і призначення завжди тісно пов'язані з існуванням, функціями та правовим статусом держави, тому що остання, реалізуючи свої внутрішні й зовнішні функції, не може обійтися без використання фінансових ресурсів. Право на акумуляцію певної частини внутрішнього валового продукту у власність або розпорядження держави з метою створення спеціальних фондів коштів у кінцевому підсумку й створює можливість для функціонування як самої держави, так і всього суспільства.

Дослідженням питання правового статусу держави як суб'єкта фінансових правовідносин займалися такі вчені, як Є. М. Ашмаріна, Л.К. Воронова, М.П. Кучерявенко, П.С. Пацурківський, О.О. Семчик, О.О. Тріска [Див.: 1; 4; 6], тому що саме цей владний суб'єкт виступає вищою (останньою) інстанцією в процесі розподілу частини національного доходу суспільства при здійсненні фінансової діяльності. На перший план тут виступають хвилюючі всіх інших суб'єктів питання стосовно правових можливостей фінансової діяльності держави в цій сфері, меж та орієнтирів при її здійсненні. Адже вона іноді виходить за межі належних фондів коштів, а сама держава неминуче втручається в царину приватних фінансових правовідносин, залучаючи грошові ресурси зобов'язаних суб'єктів специфічними методами й засобами.

При дослідженні порушеної проблеми ми стикаємося з необхідністю аналізу загальної наукової категорії – «правовий статус», тому що саме це поняття охоплює своїм змістом усі правові можливості держави у сфері фінансової діяльності й дозволяє виокремити деякі її особливості як учасника фінансових правовідносин.

Зазначена проблема, безумовно, не є новою в фінансово-правовій доктрині. Сьогодні існують наукові роботи, присвячені комплексному дослідженню держави як особливого суб'єкта фінансових правовідносин [Див.: 6, с. 244; 1, с. 85-90; 12, с. 16], а також окремим аспектам її участі в таких видових правовідносинах [Див.: 11, с. 222; 2, с. 185; 5, с.117].

Зважаючи на вищевикладене, ми ставимо завдання дослідити правовий статус держави як суб'єкта фінансових правовідносин та його складові елементи, звернути увагу на особливості, які виокремлюють державу як специфічного учасника в царині публічних фінансів.

Держава, що виступає окремим самостійним суб'єктом права наділена правовим статусом в різних галузях і напрямках своєї діяльності, у тому числі й у сфері керування публічними фінансами. Наявність правового статусу є однією з необхідних передумов участі держави у фінансових правовідносинах. Виявлення його сутності у фінансовій діяльності неможливо без аналізу існуючих теоретичних розробок цього поняття. У науці категорія «правовий статус» визначається як сукупність прав та обов'язків, закріплених нормативно-правовими актами за певними суб'єктами [13, с.44]. М.І. Матузов під цим поняттям розуміє «комплексну, інтеграційну категорію, що виражає взаємовідносини громадянина й держави, індивіда й колектива, інші соціальні зв'язки» [8, с.264]. При цьому до її структури вчений включає: а) правові норми, що встановлюють такий статус; б) правосуб'єктність; в) загальні права й обов'язки; г) законні інтереси; д) громадянство; е) юридичну відповідальність; ж) правові принципи; з) правовідносини загального (статусного) типу [8, с. 265].

Ми вважаємо запропоновану М.І. Матузовим структуру правового статусу дещо неоднорідною й широкою за своїм змістом. Зрозуміло, якщо до правового статусу включаються однорідні аналогічні правові поняття (права й обов'язки, правосуб'єктність, законні інтереси, правові принципи), які є єдиними за своєю правовою природою й пов'язані безпосередньо з можливостями суб'єкта у правовій царині. Але важко погодитися з віднесенням до правового статусу самостійних і незалежних категорій – правових норм, правовідносин, юридичну відповідальність, тому що в такому разі можливо включати до його змісту й будь-яке правове поняття, як-то: правова культура, правопорядок, правова політика тощо).

Р.О. Халфіна відмічає, що правовий статус включає 3 елементи: (а) соціальні блага; (б) права й обов'язки, притаманні суб'єктові в реальних правовідносинах, підставою виникнення яких є Конституція й передбачений законодавством юридичний факт; (в) правосуб'єктність як можливість виступати суб'єктами прав та обов'язків у різних сферах суспільних відносин [10, с.123]. Деякий сумнів викликає такий складник статусу, як соціальні блага, але щодо тільки такого учасника правовідносин, як держава. Логічно про такий елемент говорити, коли йдеться про зобов'язаних суб'єктів права, оскільки він їм більше потрібен і більш притаманний. Що ж стосується таких владних учасників права, як держава, державні органи, територіальні громади, органи місцевого самоврядування, то соціальні блага не мають для них такого першочергового значення, як для зобов'язаних суб'єктів і входять до таких елементів статусу як компетенція (владні права й обов'язки), правосуб'єктність, правові принципи.

Досить цікавим стосовно розглядуваного питання, ми вважаємо погляд Н.В. Вітрука, який відмічав, що «статус інтегрує ті права й обов'язки суб'єктів, які відповідають їх соціальній ролі в механізмі здійснення народовладдя» [3, с.93]. Правознавець влучно підмітив, що саме статус інтегрує права й обов'язки суб'єкта, що відповідають його соціальній ролі. Справа в тому, що більшість учених при дослідженні цієї проблеми, звертають увагу тільки на одну його сторону – на те, що статус – це визнана законодавством сукупність прав, обов'язків і повноважень суб'єктів. Це, безумовно, є правильно й обґрунтовано. Але ж і законодавство не стихійно окреслює те чи інше коло прав та обов'язків і наділяє їх різною юридичною силою, а визначає його, ґрунтуючись на законах об'єктивної практичної необхідності. Наприклад, держава не просто наділяється владними повноваженнями щодо інших суб'єктів права, особливо у сфері публічних галузей права, а саме в силу об'єктивної необхідності, тому що інакше неможливим є функціонування як самої держави, так і всього суспільства, існування правопорядку взагалі. Адже такий стан речей відповідає соціальній ролі останньої. Саме тому першою причиною наділення відповідних суб'єктів права різним за своєю соціальною роллю правовим статусом виступає закон об'єктивної необхідності, а вже другою – визнання (констатація) його законом.

Дещо аналогічною є й позиція Л.С. Явича, з погляду якого юридичний статус становить собою «відбиття тієї системи правовідносин, у якій знаходиться або може знаходитися суб'єкт» [14, с. 86]. Цінним у цьому визначенні є те, що він також звертає увагу на об'єктивні причини формування статусу особи. Іншими словами, статус – це перш за все відбиття правовідносин, у яких знаходиться суб'єкт. Продовжуючи його думку, можна відмітити, що закон вимушений наділяти ту чи іншу

особу відповідним колом прав та обов'язків з урахуванням правової сутності правовідносин, ступеня значимості їх для держави й суспільства

З аналізу вищезазначеного випливає, що до структури правового статусу держави як суб'єкта фінансових правовідносин ми вважаємо за доцільне включити наступні елементи: (а) фінансову правосуб'єктність; (б) фінансові права й обов'язки (компетенція, владні повноваження; (в) правові принципи при здійсненні фінансової діяльності. Ми звернули увагу саме на ці елементи, тому що, вони, як вважається, мають єдину правову природу, тобто характеризують правові можливості держави в процесі мобілізації, розподілу, перерозподілу й використанню публічних фінансів у суспільстві, а також контролю за їх рухом на всіх стадіях фінансової діяльності.

Спробуємо виявити особливості правового статусу держави, як учасниці фінансових правовідносин саме за цією структурою, для чого розглянемо зміст кожного складника. Перший складовий елемент обґрунтовано характеризуватиме правові принципи при виконанні державою фінансової діяльності, тому що саме вони є підґрунтям дії наступних 2-х – правосуб'єктності і прав та обов'язків, що найбільшою мірою виявляється у їх установленні й функціонуванні саме в тій спрямованості, в якій вони повинні діяти й визначатися.

Необхідно зазначити 2 суперечності стосовно питання щодо принципів фінансової діяльності держави. З одного боку, воно є ще недостатньо дослідженим у науці фінансового права; що ж стосується радянського періоду, то про нього йшлося в роботі Ю.А. Ровинського [7, с.21-30], але подальшого спеціального дослідження не провадилося. З другого боку, в окремо взятих інститутах і підгалузях фінансового права існують досить різні підходи й принципи, які іноді навіть їх не стосуються. Так, у царині бюджетної діяльності держави функціонують принципи бюджетної системи, які вже повністю не стосуються бюджетного процесу; у сфері податкової діяльності – принципи системи оподаткування, податкового законодавства, податкової системи, податку тощо, але їх множинність не стосується даного інституту цілком, а, навпаки, вносить деякі труднощі при оперуванні ними на практиці.

Ось чому, з нашого погляду, в даному випадку повинно йтися не про різнірідність чи так би мовити розкиданість основних концептуальних підходів у різних напрямках фінансової діяльності держави (бюджетної, податкової та ін.), а про їх об'єднання й автономію в рамках галузі фінансового права, що забезпечить пряму дію таких принципів у будь-якій царині 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) її плановість; 5) законність; 6) розподіл і делегування повноважень між органами державної влади й органами місцевого самоврядування. У кожному із зазначених принципів виявлятимуться особливості правового статусу держави як суб'єкта фінансових правовідносин.

Принцип пріоритетності публічних інтересів у правовому регулюванні фінансових відносин з урахуванням приватних фінансових інтересів полягає у використанні фінансово-правових інститутів з метою державного регулювання економіки й з урахуванням загально значимих завдань суспільства. Він визначає необхідність удосконалення норм, що закріплюють механізм державного впливу на фінансові відносини, чітке визначення самого поняття «фінансово-правовий інститут». Одночасно цей принцип не повинен суперечити приватним інтересам особи, або хоча б мінімально втручатися у сферу приватних фінансів.

Саме це підтверджує наступний принцип – соціальної спрямованості фінансово-правового регулювання. Він витікає з положень Конституції, яка характеризує Україну як соціальну державу, що забезпечує гідне життя й вільний розвиток людини і громадянина. Ми розуміємо, що зараз реалізація цього принципу в Україні досить далека й неперспективна, але визначення такої спрямованості в розвитку фінансового регулювання має, на нашу думку, істотне значення.

Принцип плановості охоплюється положенням, що вся фінансова діяльність держави, що складається з чітко окреслених стадій (мобілізації, розподілу, перерозподілу, використанню, контролю за функціонуванням публічних фондів), є не довільною, а як слід спрямованою й продуманою відповідними владними суб'єктами. Це виражається у прийнятті саме планових фінансово-правових актів (закон про Держбюджет, рішення про місцеві бюджети, постанови й накази про розпорядження публічних коштів з позабюджетних цільових фондів). Необхідно зазначити, що саме у фінансовій царині держава найчастіше застосовує цей принцип, бо він є об'єктивно зумовленим.

Принцип законності діє не тільки у сфері фінансових правовідносин, а й в інших напрямках державної діяльності і не є виключно фінансовим. Але відмовитися від нього, коли постає питання стосовно розподілу частини національного доходу всього суспільства, було б неправильно. Треба мати досить чіткі орієнтири, які надає саме цей принцип, щоб вирішувати, яку саме частину коштів, що формуються в суспільстві взагалі, держава вправі переводити в режим публічних фінансів. На жаль, на сьогодні в Україні мають місце приклади неодноразового його порушення. Так, податкове законодавство закріплює положення про заборону зміни основних і додаткових елементів податкового механізму іншими нормативно-правовими актами. Але закон про Держбюджет кожного року вносить корективи щодо цього припису й не завжди в інтересах всього суспільства чи його більшості: змінює, скасовує, збільшує ставки, пільги податків і зборів, установлює коло платників, об'єктів оподаткування, бази, механізмів й терміни їх сплати тощо.

Принцип розподілу й делегування повноважень у сфері фінансової діяльності між органами державної влади й органами місцевого самоврядування полягає в розділі сфер фінансово-правової регламентації між органами влади відповідного рівня, що повинно будуватися на конституційних нормах і засадах. Стосовно нього треба зазначити, що в Україні він діє, але потребує подальшого вдосконалення. Зазначені органи мають свої повноваження в податковій, бюджетній, банківській та інших царинах фінансових правовідносин. Наприклад, органи місцевого самоврядування самостійно приймають і стверджують рішення про місцеві бюджети, напрямки використання цих коштів, окреслюють перелік місцевих податків і зборів на своїй території, затверджують положення про муніципальні займи. Критерієм при делегуванні того чи іншого владного повноваження у сфері фінансової діяльності цим органам має бути її мета. Так, метою такої діяльності муніципальних органів є необхідність задоволення потреб окремої території, вирішення важливих питань виключно в її інтересах. Тому держава й повинна надавати саме таке необхідне коло повноважень і в тому обсязі, який дав би можливість на місцевому рівні досягти цієї мети.

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

Наступними елементами правового статусу держави як учасника фінансових правовідносин виступають права й обов'язки та правосуб'єктність. Вважаємо доцільним проаналізувати перший зазначений елемент (права та обов'язки) в рамках другого (правосуб'єктності), бо остання, по суті, і складається з можливості мати відповідне коло прав і обов'язків і безпосередньо саме коло окремо взятих (сумарно набраних) прав та обов'язків.

У більшості робіт фахівців з фінансового права зазначається, що правосуб'єктність у ньому містить два елементи – можливість мати права й нести обов'язки (правоздатність) і можливість самостійно здійснювати коло відповідних прав та обов'язків [Див.:4, с.33; 9, с.84]. Особливість фінансової правосуб'єктності держави полягає саме в колі специфічних повноважень (владних обов'язків та прав), які виникають, змінюються і припиняються на стадіях мобілізації, розподілу й використання публічних фінансових ресурсів. Що ж стосується самої можливості мати такі повноваження, то вона є однаковою для всіх напрямків державного керування, (не тільки фінансового) і тому, як вбачається, цей елемент не відбиває специфіки держави як суб'єкта фінансових правовідносин. Таким чином, звертати увагу необхідно тільки на владні повноваження держави. При дослідженні питання щодо владних повноважень держави в царині фінансової діяльності логічно вивчити коло її обов'язків і прав у бюджетному, податковому, грошовому та інших напрямках функціонування.

Здійснення державою бюджетної компетенції пов'язано з необхідністю матеріального забезпечення функціонування свого й усього суспільства. Бюджетна діяльність держави є публічною, що виявляється в тому, що остання мобілізує й використовує кошти в інтересах всього суспільства, скеровує свої зусилля на задоволення його потреб. Через Держбюджет держава реалізує свої внутрішні й зовнішні функції, здійснює соціальну політику, регламентує економічні процеси з урахуванням довгострокових інтересів країни. Особливістю її правового статусу як суб'єкта бюджетних правовідносин є те, що вона виступає неодмінним їх учасником, завжди наділеним владними повноваженнями.

Здійснення державою податкової компетенції пояснюється основними завданнями, що стоять перед нею, тобто, своєчасним і повним формуванням доходної частини публічних фондів. Питання оподаткування – одне з 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 владним суб'єктом. До податкових повноважень держави перш за все слід віднести права по формуванню податкової системи шляхом установлення конкретних видів обов'язкових платежів, принципів її побудови, порядок закріплення основних і додаткових елементів таких платежів, прав та обов'язків осіб, які беруть участь у податкових правовідносинах.

Як суб'єкт валютних правовідносин, держава впроваджує 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, правозастосовчу 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 і державних програм, прав та обов'язків суб'єктів валютних правовідносин; правових форм і методів валютного контролю та юридичної відповідальності за порушення валютного законодавства. З урахуванням цього логічно зробити висновок, що в таких правовідносинах держава також виступає як владний суб'єкт права.

Отже, підбиваючи підсумок викладеному, підкреслимо, що особливістю правового статусу держави як суб'єкта фінансових правовідносин є її владна спрямованість, що виступає об'єктивно зумовленою при здійсненні саме фінансової діяльності. Держава завжди буде виступати єдиним керуючим суб'єктом у бюджетних, податкових, валютних та інших фінансових правовідносинах, тому що тільки вона має можливість організувати виконання потреб усього суспільства і жоден інший суб'єкт права не впорається з цією роллю.

Список літератури: 1. Ашмарина Е.М. Финансовая деятельность современного государства // Гос-во и право. – 2004. – № 3. – С. 85-90. 2. Винницький Д.В. Субъекты налогового права. – М.: НОРМА, 2000. – 185 с. 3. Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. – М.: Изд-во МГУ, 1979. – 284 с. 4. Воронова Л.К., Кучерявенко Н.П. Финансовое право: Учеб. пособ. – Харьков: Легас, 2003. – 360 с. 5. Омелян А.С. Бюджетная деятельность государства и местных образований – сфера возникновения бюджетных правоотношений // Сб. науч. докл. и сообщ. – Вып. 1. – Черновцы: Черновец. гос. ун-т, 2003. – С.117-124. 6. Пацурківський П. Правові засади фінансової діяльності держави: проблеми методології. – Чернівці: Чернівецьк. держ. ун-т, 1997. – 244 с. 7. Ровинский Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права. – М.: Изд-во МГУ, 1960. – 98 с. 8. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М.: Юристъ, 2000. – 776 с. 9. Финансовое право: Учебник / Под ред. О.Н. Горбуновой. – М.: Юристъ, 2002. – 733 с. 10. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. – М.: Юрид. лит., 1974. – 351 с. 11. Химичева Н.И. Субъекты советского бюджетного права. – Саратов: Изд-во Саратов. гос. ун-та, 1979. – 222 с. 12. Чебан В.М. Правові форми фінансової діяльності: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук – К., 1998. – 16 с. 13. Шемшученко Ю.С., Пархоменко Н.М. Правовий статус // Юрид. енциклопедія: / За ред. Ю.С. Шемшученко та ін. В 6-ти т. Т. 5. – К., 1998. – С.344- 345 с. 14. Явич Л.С. Общая теория права. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1976. – 287 с.

Надійшла до редакції 20.11.2007 р.