

ПОГАШЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КРЕДИТУ: ДЕЯКІ СУПЕРЕЧНОСТІ ЗАКОНОДАВСТВА

Під державним кредитом необхідно розуміти сукупність кредитних відносин, у якій однією зі сторін (кредитором чи позичальником) є держава, а іншою — юридичні чи фізичні особи. Звичайно держава виступає позичальником коштів, а кредиторами є банки, урядові заклади, корпорації, страхові компанії. Держава виступає й у ролі кредитора, а позичальниками є місцеві органи влади, державні підприємства найбільш пріоритетних галузей економіки. В залежності від напрямку сфери діяльності у галузі державного кредиту його прийнято поділяти на внутрішній і зовнішній.

У цій статті мова йде про таку форму державного кредиту, коли Україна виступає як кредитор, а в ролі позичальника виступають українські юридичні особи резиденти, економічний розвиток яких має республіканське значення, а також про особливу категорію бюджетних зобов'язань держави — прострочених кредитах, які отримані українськими юридичними особами резидентами від іноземних кредиторів під державні гарантії.

У період становлення ринкових відносин в економіці держави значного суспільно-правового значення набуває чіткий механізм правового регулювання відносин у сфері кредитування (у тому числі і публічного), спрямованого на підтримку і розвиток національних суб'єктів господарювання. Даний механізм, в епоху загальної недостатності публічних фінансів, повинен містити чіткі розпорядження (які передбачені диспозицією фінансово-правової норми) суб'єктам даних відносин стосовно захисту прав і інтересів держави і, зокрема, забезпечувати охоронну функцію коштів Державного бюджету України. Але практика публічного кредитування наочно показує недостатню правову урегульованість відносин, пов'язаних із примусовим стягненням суми основного боргу та відсотків за користування державними коштами до Державного бюджету України, а також суперечливість наявних правових норм.

Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 р. не містить норм прямого регулювання відносин, що виникають при примусовому стягненні сум кредитів, отриманих за рахунок коштів Державного бюджету України [1]. Однак, беручи до уваги те, що зобов'язання перед бюджетом по поверненню у бюджет коштів, отриманих під гарантії уряду України і відшкодованих за рахунок коштів Державного бюджету, закріплені Бюджетним кодексом України від 21 червня 2001 р. і, відповідно до постулатів фінансово-правової науки, тотожні кредитним зобов'язанням позичальників по поверненню в бюджет позикових коштів і відсотків за їхнє використання, то на практиці застосовується правовий механізм, пов'язаний з відшкодуванням гарантійних зобов'язань Кабінету Міністрів України.

Пункт 4 ст. 17 Бюджетного кодексу України (далі — БК) визначає, що у випадку невиконання юридичними особами своїх зобов'язань по погашенню й обслуговуванню наданих на умовах зворотності кредитів, притягнутих державою, чи під державні гарантії, інших гарантованих державою зобов'язань і стягнення заборгованості перед Державним бюджетом України по наданих з Державного бюджету України підприємствам і організаціям позичках, позичках, наданих за рахунок коштів притягнутих державою під державні гарантії, плати за користування цими позиками, органи стягнення застосовують механізм стягнення цієї заборгованості в порядку, передбаченому законом для стягнення не внесених у термін податків і неподаткових платежів, включаючи погашення такої заборгованості за рахунок майна боржників.

Стаття 2 п. 30 БК України визначає, що органи стягнення — це податкові, митні й інші державні органи, яким відповідно до закону надано право стягнення в бюджет податків, зборів (обов'язкових платежів) і інших надходжень [1]. Тобто порядок та правові підстави, відповідно до яких провадиться таке стягнення, повинні бути визначені законом.

Порядок і правові підстави стягнення податків і зборів (обов'язкових платежів) регулюються Законом України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами і державними цільовими фондами» від 21 грудня 2000 р. [2] (далі — Закон України № 2181). Частина друга Преамбули даного Закону прямо встановлює, що він не регулює питання погашення й обслуговування кредитів, наданих за рахунок бюджетних коштів позик, чи притягнутих державою під державні гарантії, інших зобов'язань, що випливають з угод, укладених державними органами від імені держави, які регулюються нормами цивільного законодавства й інших законів з питань державного боргу і його обслуговування. Це є цілком природно, тому що вказані відносини мають не публічно-правовий, а цивільно-правовий характер. Цивільний кодекс України в ст. 1 встановлює, що дія його не поширюється на податкові і бюджетні відносини [3]. Утім, що відносини, пов'язані з примусовим стягненням кредитних коштів у Державний бюджет України, є бюджетними, треба думати, ні в кого сумнівів не викликає. І з цих позицій можна було б припустити, що все-таки Закон України № 2181 поширює дію своїх норм на відносини, пов'язані зі стягненням кредитних коштів у бюджет. Однак при подальшому дослідженні Закону України № 2181 виявляємо ряд розбіжностей.

Податкове зобов'язання (в контексті Закону України № 2181) — це зобов'язання платника податків сплатити в бюджети чи державні цільові фонди відповідну суму коштів у порядку і терміни, встановлені даним Законом і іншими законами України [2]. Однак порядок і терміни погашення позичальником своїх кредитних зобов'язань перед кредитором (як і інші істотні умови договору кредитування) передбачені не даним Законом і не іншими законами України, а договором кредитування між Міністерством фінансів в особі уповноваженого органу та позичальником.

Крім того, ст. 2 Закону України № 2181 визначений вичерпний перелік контролюючих органів і встановлена їхня компетенція. Так, митні органи здійсню-

ють контроль щодо ввізного і вивізного мита, акцизного збору, податку на додану вартість, інших податків і зборів (обов'язкових платежів), що відповідно до законів стягуються при ввозі (пересиланні) товарів і предметів на митну територію України чи вивозі (пересиланні) товарів і предметів з митної території України.

Установи Пенсійного фонду України контролюють сплату внесків у Пенсійний фонд України.

Установи Фонду соціального страхування України — внесків у Фонд соціального страхування України.

Податкові органи — щодо податків і зборів (обов'язкових платежів), що стягуються в бюджети і державні цільові фонди, крім вищезазначених.

Як ми бачимо, у наведеному переліку контролюючих органів і в зазначеному колі їх юрисдикції немає органу стягнення, на який би законодавчо була покладена функція, і не визначено порядок стягнення кредитних коштів, отриманих з Державного бюджету України, і плати за користування таким кредитом.

Тому, з точки зору засад цивільного законодавства, можна дійти висновку про наявність повноважень по стягненню простроченої заборгованості по бюджетних позичках та кредитах, які залучені під державні гарантії, у Міністерства фінансів України.

Слід зазначити, що, відповідно до положення про Міністерство фінансів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27.02.1993 р. № 147 (надалі — Положення), Міністерство фінансів України забезпечує реалізацію державної фінансової політики. Серед основних завдань Мінфіну, викладених у п. 3 Положення, — складання і забезпечення виконання державного бюджету. Пунктом 4 Положення встановлено, що Мінфін відповідно до покладених на нього завдань:

«...3) організовує виконання державного бюджету по доходах і видатках... забезпечує надходження доходів до Державного бюджету України та вживає заходів до ефективного витрачання бюджетних коштів;

4) забезпечує захист фінансових інтересів держави...

6) ...в межах своїх повноважень здійснює обслуговування внутрішнього та зовнішнього державного боргу...»

Також необхідно взяти до уваги, що розповсюджений стереотип про такі повноваження податкової служби є неспроможним, оскільки перелік податків і зборів (обов'язкових платежів), які компетентна стягувати Державна податкова адміністрація України, вичерпно визначений ст. ст. 13, 14 Закону України «Про систему оподаткування» [4]. Крім того, ст. 1 даного Закону встановлено, що податки і збори (обов'язкові платежі), не передбачені даним Законом, стягненню не підлягають. Також необхідно додати, що, як вже зазначалося раніш, стороною-кредитором за цивільно-правовими угодами про кредитування виступають уповноважені органи Міністерства фінансів. Податкові органи, на які пропонується згідно із законами України про державний бюджет покласти обов'язки щодо стягнення простроченої заборгованості по кредитах, які надані урядом або під державні гарантії, не є правонаступниками тих юридич-

них осіб, які від імені держави надавали кредити або гарантії щодо повернення таких кредитів. А згідно з вимогами Закону України «Про державну податкову службу» органи державної податкової служби не мають права подавати позовні заяви до господарських судів за такою категорією справ, що дуже часто відзначають судді при поверненні позовних матеріалів чи відмові в задоволенні позовних заяв.

Виходячи з окремих норм Закону № 2181-111, обов'язковими умовами для застосування заходів стягнення органами податкової служби є:

- наявність податкового боргу, тобто не сплачених у встановлений термін зобов'язань по податках і зборах (обов'язкових платежах) у бюджеті і державні цільові фонди, визначені Законом України від 25.06.91 р. № 1251-XIII «Про систему оподаткування» (далі — Закон № 1251-X11) [4];
- відповідне подання контролюючих органів;
- перебування активів боржника в податковій заставі.

Заборгованість по кредитах під гарантію уряду не включається в перелік платежів, визначених Законом № 1251-XII, а тому не вважається податковим боргом.

Крім того, як вже вказувалося, згідно з пп. 1.1 податкове зобов'язання — зобов'язання платника податків сплатити до бюджетів або державних цільових фондів відповідну суму коштів у порядку та у строки, визначені цим Законом або іншими законами України.

Тобто Закон № 2181-111 не регулює питання погашення й обслуговування кредитів, наданих за рахунок бюджетних коштів чи позик, притягнутих державою чи під державні гарантії, інших зобов'язань, що випливають з угод, укладених державними органами від імені держави.

При цьому відповідно до пп. 2 п. 1 ст. 113 Бюджетного кодексу України контроль за цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів, отриманих під гарантію Кабінету Міністрів України, належить до повноважень органів Державної контрольно-ревізійної служби України [1].

Необхідно також указати, що стягнення інших неподаткових платежів, що не належать до переліку загальнодержавних і місцевих податків і зборів (обов'язкових платежів), може провадитися тільки за рішенням суду (господарського суду) органами державної виконавчої служби.

Органи ж державної податкової служби не наділені навіть правом подавати позови в судові органи про стягнення боргу, не пов'язаного з порушенням податкового законодавства, як і виступати стороною при розгляді таких справ у судах, оскільки органи державної податкової служби не надавали зазначені кредити і не контролюють їхню сплату. Тому, можна припустити, що підготовка позовної заяви в суд і захист інтересів держави в суді належать до компетенції контрольно-ревізійних органів.

Таким чином, підсумовуючи усе вищевикладене, можна прийти до висновку, що на сьогоднішній день не створено чіткого правового механізму примусового стягнення в доход Державного бюджету України коштів, що раніше були виділені державою на користь позичальників, і плати за їхнє використання,

а також коштів у погашення збитків Державного бюджету, понесених унаслідок взятих на себе урядом України гарантійних зобов'язань українських юридичних осіб резидентів за іноземними кредитами. Відсутність належного правового захисту прав і інтересів держави в ході здійснення фінансової діяльності створює фактичну неможливість стягнення коштів у бюджет і, безумовно, не сприяє зміцненню фінансової і бюджетної дисципліни в державі. Існуючий правовий порядок у даному питанні замість належного регулювання відносин державного кредиту, які повинні базуватися на умовах терміновості, зворотності і оплатності, фактично створює відносини безповоротної фінансової допомоги, що лише після закінчення трьох років буде обкладена податком на прибуток, якщо підприємство раніше не поверне гроші чи не збанкрутує [5].

Такий стан справ уявляється неприпустимим, і автор вважає, що з урахуванням викладених суперечностей правових норм необхідним є їх якнайшвидше удосконалювання й узгодження у встановленому законодавством порядку.

Література

1. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 року. — К.: Атика, 2001. — 80 с.
2. Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами і державними цільовими фондами: Закон України від 21 грудня 2000 р. // Все про бухгалтерський облік. — 2001. — 8 жовт.
3. Гражданский кодекс Украины / Вступ. ст. А. С. Довгерт. — Х.: Одиссей, 2004 — 400 с.
4. Про систему оподаткування: Закон України // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 22. — Ст. 159.
5. Про внесення зміни до Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств»: Закон України // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 27. — Ст. 181.

УДК 351.851(477)

Б. А. Пережняк

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ ДЕРЖАВНОГО ВПЛИВУ У СФЕРІ ОСВІТИ

Організація ліцензійно-акредитаційних процесів є основою регулювання освітньої діяльності та забезпечення державних стандартів у галузі освіти України, що охоплює понад 970 вищих навчальних закладів різних форм власності й понад 1080 професійно-технічних та вищих професійних училищ.

Ліцензування навчальних закладів — це система державного визнання спроможності навчального закладу здійснювати освітню діяльність за заявленими обсягами підготовки відповідно до державних вимог щодо кадрового, навчально-методичного та матеріально-технічного забезпечення. Ліцензування напрямів (спеціальностей) здійснюється за схемою: «заявник — МОН — експертні комісії — ДАК-МОН».

Термін дії ліцензії повинен відповідати терміну навчання за даним освіт-