УДК 347.73:342.22

А. Монаєнко, доктор юридичних наук, доцент, проректор з наукової роботи Класичного приватного університету

Поняття фінансової правосуб'єктності держави

Фінансове право, регулюючи особливу частину суспільних відносин, визначає коло учасників цих відносин. При цьому воно наділяє їх юридичними правами і обов'язками, що забезпечують формування, розподіл і використання грошових фондів відповідно до завдань, функцій держави та органів місцевого самоврядування. У зв'язку з цим актуальним є питання щодо визначення фінансової правосуб'єктності держави як суб'єкта фінансового права.

Метою статті є дослідження поняття фінансової правосуб'єктності держави.

Властивість юридичної або фізичної особи бути носієм юридичних прав і обов'язків на підставі юридичних норм називається правосуб'єктністю.

М. В. Вітрук визначає правосуб'єктність як самостійну правову категорію, що існує поряд із правами й обов'язками, що свідчить про правову здатність особи мати права й обов'язки, бути їхнім носієм на будь-якій стадії їхнього прояву, у тому числі самостійно (своїми діями) або через законних представників набувати, здійснювати, змінювати й припиняти, а також відповідати за неправомірну реалізацію й виконання[1].

Найбільш обґрунтованою видається позиція тих фахівців, які розглядають правосуб'єктність як частину правового статусу, оскільки правовий статус визначається правовими нормами, які закріплюють права та обов'язки і відповідальність. Надалі ці права і обов'язки можуть бути реалізовані суб'єктом права у конкретних правовідносинах, тому правосуб'єктність розглядається як елемент правового статусу[2].

С. С. Алексєєв вважає, що суб'єктами права є особи, які потенційно мають можливість та здатність брати участь у правовідносинах, тобто наділені правосуб'єктністю[3]. У працях деяких вчених можна

[1] Витрук Н. В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе / Витрук Н. В. – М. : Юрид. лит., 1979. – С. 93.

[2] Семчик О. О. Держава і фінанси: правовий зв'язок : монографія / О. О. Семчик ; відп. ред. Л. К. Воронова. – К. : Юрид. думка, 2010. – С. 20.

[3] Алексеев С. С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие и классификация / С. С. Алексеев // Сов. государство и право. – 1987. – № 6. – С. 14

© Монаєнко А., 2011

спостерігати, що правосуб'єктність як правова категорія має такі складові — правоздатність, дієздатність[1].

Член-кореспондент НАПрН України О. П. Орлюк стверджує, що правосуб'єктність охоплює правоздатність та дієздатність, а суб'єктами фінансового права є фізичні та юридичні особи, поведінку яких регулюють норми фінансового права за наявності в них ознак правоздатності та дієздатності[2].

На нашу думку, правосуб'єктність у фінансовому праві включає в себе три елементи: можливість мати права і нести обов'язки (правоздатність), можливість до самостійного здійснення прав і обов'язків (дієздатність) та здатність суб'єкта нести відповідальність за свої дії чи бездіяльність (деліктоздатність). Причому М. В. Карасьова зазначає, що деліктоздатністю у фінансових правовідносинах за участю держави володіє тільки держава в цілому[3].

Правосуб'єктність у фінансовому праві — поняття більш широке, ніж суб'єкти фінансових правовідносин. Суб'єктами фінансового права є юридичні і фізичні особи, які мають правосуб'єктність, тобто можуть потенційно бути учасниками фінансових правовідносин, а суб'єктом фінансових правовідносин є реальний учасник цих правових відносин. Суб'єктами фінансового права виступають держава, адміністративно-територіальні утворення; юридичні особи — підприємства й організації усіх форм власності, установи, громадські організації, тобто колективні суб'єкти і громадяни як індивідуальні суб'єкти.

Держава виступає, як правило, в особі уповноваженого нею органу публічної влади: Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України, Національного банку України. Суб'єктами фінансового права є також адміністративно-територіальні одиниці: Автономна Республіка Крим, області, міста, райони, селища, села.

Академік НАПрН України, професор Л. К. Воронова, академік НАПрН України, професор М. П. Кучерявенко, професор Н. Ю. Пришва вважають, що держава і адміністративно-територіальні утворення виступають у бюджетних правовідносинах, бо вони Конституцією України наділяються правом на бюджет, а звідси випливає їх право на

[1] Див.: Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении / Р. О. Халфина. – М. : Юрид. лит., 1974. – С. 98.

[2] Орлюк О. П. Фінансове право. Академічний курс : підручник / О. П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – С. 140.

[3] Карасева М. В. Финансовое правоотношение / М. В. Карасева. – М. : Норма, 2001. – С. 113.

одержання доходів і фінансування видатків, які пов'язані із здійсненням функцій, покладених на них Конституцією. Ці суб'єкти беруть участь і у правовідносинах, пов'язаних із державним кредитом, бо їм надано право випуску державних і місцевих позик[1].

Вказані вище науковці відносять до колективних суб'єктів фінансового права органи законодавчої і виконавчої влади: Верховну Раду України, Рахункову палату, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Державне казначейство України. Ці державні органи не тільки можуть, а й зобов'язані брати участь у фінансових правовідносинах, оскільки це покладається на них Конституцією та законодавчими актами. У фінансових правовідносинах беруть участь органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи. Вони збирають податки, фінансують видатки, наповнюють і витрачають позабюджетні фонди тощо[2].

Будучи суб'єктом фінансового права, держава володіє фінансовою правосуб'єктністю. У теорії фінансового права дослідженню питання про фінансову правосуб'єктність держави приділялося не достатньо уваги. Однак у працях відомих науковців та інших фахівців у галузі фінансового права були досліджені деякі аспекти фінансової правоздатності, зокрема, українських вчених: Л. К. Воронової, І. Б. Заверухи, Й. А. Іванського, М. П. Кучерявенка, А. А. Нечай, О. П. Орлюк, Н. Ю. Пришви, В. Д. Чернадчука; російських дослідників: В. В. Бесчеревних, О. В. Горбунової, Ю. А. Крохіної, Н. А. Саттарової та ін.

Суб'єкт фінансового права володіє фінансовою правосуб'єктністю і може завдяки цьому брати участь в конкретних фінансово-правових відносинах, а держава є суб'єктом фінансово-правових відносин.

Поняття «фінансова правосуб'єктність» включає поняття «фінансова правоздатність», «фінансова дієздатність» та «фінансова деліктоздатність». Фінансова правоздатність — це здатність мати фінансові права і обов'язки, передбачені законом. Фінансова дієздатність — це здатність особи самостійно, або через законних представників набувати, здійснювати, змінювати і припиняти фінансові права і обов'язки. Фінансова деліктоздатність — це здатність відповідати за невиконання своїх обов'язків і неправомірну реалізацію своїх фінансових прав.

У роботах А. С. Ємельянова, А. А. Ялбулганова наголошується, що суб'єктом фінансового права держава також може бути в тому випадку,

[1] Фінансове право України : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / Л. К. Воронова, М. П. Кучерявенко, Н. Ю. Пришва та ін. – К. : Правова єдність, 2009. – С. 77.

[2] Там само. – С. 78.

якщо вона володіє фінансовою правосуб'єктністю, яка складається з фінансової право- і дієздатності, включаючи деліктоздатність[1].

Будь-який суб'єкт фінансового права, у т. ч. і держава, правосуб'єктний відносно тих прав і обов'язків, які встановлені законом для нього в кожен історичний період. Аналіз чинного законодавства України показує, що фінансова правосуб'єктність держави складається з її суверенних прав у галузі фінансової діяльності і прав власника щодо грошових фондів. Проте держава не може самостійно реалізовувати фінансові права і нести фінансові обов'язки, які їй належать. Для досягнення цих цілей держава покладає виконання певних функцій і необхідних для їх здійснення прав на свої органи публічної влади. Тому правосуб'єктність органів публічної влади у сфері фінансової діяльності, а також їх посадових осіб є похідною від правосуб'єктності держави.

Деякі учені вважають, що правосуб'єктність держави складається з правосуб'єктності її органів[2].

На наш погляд, слід розрізняти фінансову правосуб'єктність держави і правосуб'єктність органів публічної влади у сфері фінансів. Подібне розмежування обумовлене тим, що держава, перш за все, є суспільно-територіальним суб'єктом фінансового права, а органи публічної влади є групою колективних суб'єктів фінансового права.

Аналізуючи дослідження Ю. А. Крохіної, держава у сфері відносин суверенітету і власності виступає як єдина система органів, які виконують більшість її правомочностей у сфері фінансової діяльності. Дана обставина дає підстави вважати державу особливим суб'єктом фінансового права. З позиції автора, держава може виявляти себе як самостійний суб'єкт фінансового права у сферах бюджетної і кредитної діяльності[3].

Що стосується податкового права, то з погляду Д. В. Вінницького, податкова правосуб'єктність держави розкривається через компетенцію Російської Федерації. Виявляючи суть податкової компетенції Російської Федерації, Д. В. Вінницький указує на її зв'язок із суверенітетом. Це пояснюється тим, що податкові повноваження є частиною компетенції суверенної держави[4].

[1] Емельянов А. С. Финансовое право / А. С. Емельянов. – М., 2002. – С. 70–72; Финансовое право / под ред. А. А. Ялбулганова. – М., 2001. – С. 54–57.

[2] Алехин А. П. Административное право Российской Федерации : учебник / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. – М., 1999. – С. 44–46.

[3] Крохина Ю. А. Финансовое право России : учеб. для вузов / Ю. А. Крохина. – М. : Норма, 2004. – С. 344.

[4] Винницкий Д. В. Российское налоговое право: проблемы теории и практики / Д. В. Винницкий. – СПб., 2003. – С. 175.

Що стосується інших робіт у галузі фінансового права, то, як показує практика, у більшості випадків фінансова правосуб'єктність держави взагалі не розглядається як самостійна правова категорія[1].

Підсумовуючи дослідження, отримані ученими у галузі фінансового права, можна дійти висновку, що фінансова правосуб'єктність держави є складною правовою категорією, яка має свою структуру і певну характеристику. При цьому фінансова правосуб'єктність держави є сукупністю таких елементів, як правоздатність, дієздатність, деліктоздатність. Фінансова правоздатність — це здатність держави мати фінансові права і обов'язки, передбачені чинними законодавством.

Аналіз чинного фінансового законодавства України дозволяє стверджувати, що Україна як суб'єкт фінансового права є правоздатною щодо:

а) затвердження Державного бюджету України; б) встановлення податків і зборів; в) справляння податків і зборів; г) державного кредиту; д) здійснення публічних видатків; е) грошової емісії.

Органи місцевого самоврядування як суб'єкти фінансового права є правоздатними щодо: а) затвердження відповідного місцевого бюджету; б) отримання фінансової допомоги з Державного бюджета України; в) права на встановлення місцевих податків і зборів; г) випуску боргових зобов'язань.

Як власник Україна також розпоряджається фондами коштів бюджету і державних цільових позабюджетних фондів. Що стосується фінансової дієздатності України, то вона включає такі елементи:

– здатність держави набувати фінансових прав;

– здатність держави виконувати фінансові обов'язки;

– здатність держави самостійно нести фінансово-правову відповідальність (фінансова деліктоздатність).

Практика показує, що здатність своїми діями набувати фінансових прав і, відповідно, виконувати фінансові обов'язки належить Україні, але реалізуються ця здатність органами публічної влади.

Так, наприклад, відповідно до ч. 1 ст. 16 Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 р. право на здійснення державних внутрішніх та зовнішніх запозичень у межах, визначених законом про Державний бюджет України, належить державі в особі Міністра фінансів України або особі, яка виконує його обов'язки, за дорученням Кабінету Міністрів України. Відповідно до ч. 3 ст. 16 Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 р. Верховна Рада Автономної Республі-

[1] Див.: Мандрица В. М. Финансовое право / В. М. Мандрица. – Ростов н/Д., 2003. – С. 29; Финансовое право / под ред. О. Н. Горбуновой. – М., 2000. – С. 47.

ки Крим та міські ради мають право здійснювати місцеві внутрішні запозичення[1].

Як ми вже відзначали, Україна володіє правоздатністю відносно встановлення податків та зборів, проте безпосередньо реалізовують ці повноваження законодавчі органи державної влади та місцеві ради. Так, відповідно до ч. 4.4 ст. 4 Податкового кодексу України від 2 грудня 2010 р. установлення і скасування податків та зборів, а також пільг їх платникам здійснюються відповідно до цього Кодексу Верховною Радою України, а також Верховною Радою Автономної Республіки Крим, сільськими, селищними, міськими радами у межах їх повноважень, визначених Конституцією України та законами України.

Наведене вище дозволяє стверджувати, що органи публічної влади виступають носіями влади, зобов'язаними суб'єктами щодо держави. Органи публічної влади «впроваджують у життя» свої права і права держави як власника, тобто реалізують фінансову дієздатність держави. Проте, здійснюючи дії від імені держави, відповідальність фактично покладається на Україну, а не на її органи публічної влади. Це означає, що можна вести мову про деліктоздатність держави у сфері фінансів.

Деліктоздатність держави у сфері фінансів виражається у здатності нести відповідальність за невиконання фінансових обов'язків. Проблема відповідальності держави в теорії права є досі недостатньо розробленою. У фінансовому праві це питання набуває особливої актуальності через визнання держави як домінуючого суб'єкта цієї галузі.

На нашу думку, деліктоздатність є тим критерієм, який дозволяє у ряді випадків саме державу вважати самостійним суб'єктом права. Проте питання про відповідальність держави у фінансовому праві поки залишається відкритим. Держава є деліктоздатною у сфері фінансово-правового регулювання тоді, коли реалізує суверенні права і права власника.

На наш погляд, деталізація заходів фінансово-правового примусу залежить від того, що реалізує держава: тільки її суверенне право або право власника і суверена одночасно.

Теоретично, деліктоздатність держави у сфері фінансів повинна реалізовуватися у разі наявності фінансового правопорушення, тобто дій чи бездіяльності, що порушує норми фінансового права, за яке чинним законодавством встановлена фінансово-правова відповідальність.

Проте аналіз фінансового законодавства дозволяє назвати випадки, коли держава фактично несе відповідальність у сфері фінансів, хоча законодавець не визнає це відповідальністю зі всіма властивими їй

[1] Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.

ознаками, тобто не називає відповідальність, не визначає складу правопорушення, за яке вона настає, не вказує форму вини тощо.

Перш за все аналіз чинного законодавства України показує, що відповідальність виникає у держави як єдиного власника грошових фондів і має майновий характер. Розглянемо докладніше випадки, коли Україна може бути суб'єктом відповідальності.

Відповідно до ч. 2.14 ст. 164 Податкового кодексу України від 2 грудня 2010 р. до загального місячного (річного) оподатковуваного доходу платника податку включається дохід у вигляді неустойки (штрафів, пені), відшкодування матеріальної або немайнової (моральної) шкоди, крім: пені, що сплачується на користь платника податку за рахунок бюджету (цільового страхового фонду) внаслідок несвоєчасного повернення надміру сплачених грошових зобов'язань або інших сум бюджетного відшкодування[1].

Така фактична поведінка держави може бути названа простроченням або несвоєчасним виконанням обов'язку повернення грошових зобов'язань. Стосовно повернення надмірно сплачених сум податків і зборів платникам податків податковими органами термін також відіграє значну роль, оскільки за кожен день прострочення виконання зобов'язання нараховується пеня, що є майновим обтяженням для держави.

У зв'язку з цим можна сказати, що платник податків також зазнає певних негативних наслідків, оскільки позбавлений можливості використовувати грошові кошти через їх недоотримання внаслідок прострочення виконання обов'язку державою.

Як видно із статей Податкового кодексу України від 2 грудня 2010 р., для держави пеня за несвоєчасне повернення надміру сплачених грошових зобов'язань або інших сум бюджетного відшкодування є мірою фінансово-правової відповідальності, яка має правопоновлювальний характер і є майновим обтяженням. Більше того, Податковий кодекс України виключає можливість застосування пені за надмірно сплачений податок за ініціативою сторін, тобто це фінансово-правова санкція, яка вимагає сплати податковими органами (фактично державою) пені у разі прострочення відшкодування з бюджету коштів платникові податків, а також встановлює строго регламентований порядок її нарахування.

Відповідно до ч. 1 ст. 43 Податкового кодексу України від 2 грудня 2010 р. помилково та/або надміру сплачені суми грошового зобов'язання підлягають поверненню платнику відповідно до цієї статті, крім випадків наявності у такого платника податкового боргу[2].

[1] Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // Голос України. – 2010. – № 229.

[2] Там само.

Згідно з п. 5.3 ст. 177 Податкового кодексу України від 2 грудня 2010 р. надмірно сплачені суми податку підлягають зарахуванню в рахунок майбутніх платежів з цього податку або поверненню платнику податку в порядку, передбаченому цим Кодексом[1].

У даному випадку можна вести мову про існування відповідальності держави за збиток, заподіяний платникові податків надмірно справленим податком, несвоєчасним поверненням надміру сплачених грошових зобов'язань або інших сум бюджетного відшкодування. Доводами на користь існування в даному випадку відповідальності є такі:

а) поняття юридичної відповідальності в науці пов'язане завжди з додатковими обтяженнями;

б) юридична відповідальність у фінансовому праві утворює дві різні конструкції. Одна з них має компенсаційний характер, інша — каральний. У даному випадку можна розглядати пеню як правопоновлювальну санкцію, що має компенсаційний характер, для відшкодування збитку, заподіяного платникам податків.

в) суб'єктами правовідношення відповідальності є, з одного боку, держава, з другого — платники податків та зборів.

Фінансово-правові санкції характеризуються такими ознаками:

– по-перше, заходи фінансово-правового впливу, тобто пеня за несвоєчасне повернення надміру сплачених грошових зобов'язань або інших сум бюджетного відшкодування, виникає в результаті здійснення об'єктивно протиправних діянь з боку держави. Це пояснюється тим, що на відміну від фінансового правопорушення, об'єктивно протиправні діяння не характеризуються такими ознаками, як винність і караність. Відповідно об'єктивно протиправні діяння передбачають застосування тільки правопоновлювальних санкцій, які спрямовані на відновлення порушеного права платника податків;

– по-друге, ознакою, що визначає пеню за несвоєчасне повернення надміру сплачених грошових зобов'язань або інших сум бюджетного відшкодування, заходом фінансово-правової відповідальності є й те, що відновлення порушеного права платника податків здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України;

– по-третє, дані заходи фінансово-правового впливу, що застосовуються до держави, передбачені безпосередньо чинним законодавством України.

Усе вищерозглянуте дозволяє стверджувати, що відповідальність держави у сфері фінансів набуває рис майнової (правопоновлювальної)

[1] Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // Голос України. – 2010. – № 229.

відповідальності, яка за юридичною природою виникнення є фінансово-правовою відповідальністю і спрямована на відновлення порушеного права платника податків.

Окрім фінансово-правової відповідальності, до держави як суб'єкта фінансового права може бути застосована і політична відповідальність. Практика показує, що за діяння держави у сфері фінансів у разі реалізації нею своїх прав, що приводять до негативних наслідків у діяльності суб'єктів господарювання, може наставати і політична відповідальність. Уперше політична відповідальність як правовий інститут досліджувалася в конституційному праві. Так, політична відповідальність є різновидом конституційно-правової відповідальності.

Постійну зміну вищих посадових осіб у державі можна оцінювати двояко: або їх відхід є результатом умисно невиконаних державними органами конституційних функцій (тоді результат — звільнення окремих посадових осіб, відставка Кабінету Міністрів України, тобто конституційно-правова відповідальність, або компромісне вирішення політичних сил з метою перегрупування частини владних повноважень, вираження незгоди з курсом реформ, тоді відставка розглядається як застосування політичної відповідальності).

Отже, на наш погляд, у загальному вигляді, політична відповідальність держави є заходом суспільного впливу на державу, що реалізується в одній із форм народовладдя і обумовлена незгодою з курсом реформ, унаслідок чого здійснюється перегрупування частини владних повноважень, відставка уряду.

Політична відповідальність держави у сфері фінансів досліджується в роботах М. В. Карасьової. Слідуючи її позиції, необхідність визнання саме Російської Федерації суб'єктом фінансового права у відносинах із приводу затвердження федерального бюджету обумовлена високим політичним ефектом такої акції і політико-юридичною відповідальністю держави перед народом, яка не може бути покладена на якийсь один державний орган. Політична відповідальність держави у сфері фінансів, санкціями якої можуть бути мітинги, демонстрації, страйки з приводу невиплати або несвоєчасної виплати зарплати бюджетним працівникам, трансформується в юридичні механізми реагування самої держави на недоліки своєї діяльності. Це може виражатися в заміні керівників органів державної влади, внесенні змін до чинного законодавства, скороченні бюджетних видатків[1].

[1] Карасева М. В. Финансовое правоотношение / М. В. Карасева. – М., 2001. – С. 105–106.

Як показує практика, у сфері політичної відповідальності вимоги народу звертаються до держави в цілому, а не до якого-небудь конкретного органу публічної влади, як правило, ці вимоги зводяться до дуже «завищених податків», «заниженої заробітної плати» для працівників бюджетної сфери, що, у свою чергу, приводить до масового обурення у вигляді страйків, мітингів.

Отже, фінансова правосуб'єктність держави є складною фінансово-правовою категорією, елементами якої є фінансова правоздатність, фінансова дієздатність і фінансова деліктоздатність. Специфіка фінансової правосуб'єктності держави виявляється в тому, що правоздатність і дієздатність держави у сфері фінансів збігаються. Держава здатна мати права і нести обов'язки, які сама для себе встановила. Сукупність прав та обов'язків держави у сфері фінансів визначається її компетенцією, яка може бути реалізована органами публічної влади. Проте, за наявності факту порушення, що виникло в результаті незаконних діянь органів публічної влади та призвело до спричинення шкоди громадянам, а також при несвоєчасному поверненні надміру сплачених грошових зобов'язань або інших сум бюджетного відшкодування фактичним суб'єктом відповідальності є держава. Тому ми говоримо, що держава як суб'єкт фінансового права є деліктоздатною, тобто володіє здатністю нести відповідальність. Держава як суверен і власник грошових фондів несе перш за все фінансово-правову відповідальність, яка має майновий (правопоновлювальний) характер. Окрім фінансово-правової відповідальності, держава як особливий суб'єкт фінансового права може нести і політичну відповідальність.

Монаенко А. Понятие финансовой правосубъектности государства

В статье автором исследуются особенности правового статуса субъектов финансового права, понятие финансовой правосубъектности государства, особенности финансово-правовой ответственности государства.

***Ключевые слова*:** органы местного самоуправления, финансовое право, государство, бюджетные правоотношения, налоги, денежные обязательства, юридическая ответственность, пеня, финасовая правосубъектность.

Monaienko A. Concept of financial legal personality of the state

The author probes in the article the features of legal status of subjects of financial law, concept of financial legal personality of the state, features of financially legal responsibility of the state.

***Keywords*:** organs of local self-government, financial law, state, budgetary and legal relations, taxes, bills of debt, legal responsibility, fine, financial legal personality