

ДЕРЖАВА ТА ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ ЯК ГОЛОВНІ УЧАСНИКИ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ

STATE AND TERRITORIAL COMMUNITIES AS MAIN ACTORS OF THE STATE FINANCING ACTIVITIES

Шляхтич В.В.,

здобувач кафедри цивільно-правових наук

Східноєвропейський національний університет імені Лесі Українки

Стаття присвячена одному з актуальних питань фінансового права щодо участі держави та територіальних громад у здійсненні фінансової діяльності держави. Більш детально розглядаються органи держави всіх трьох гілок влади, а саме законодавчої, виконавчої та судової. Також досліджуються питання участі у фінансовій діяльності держави всіх господарюючих суб'єктів, заснованих на державній або комунальній власності, та господарюючих суб'єктів, в основі діяльності яких лежить інша форма власності.

Ключові слова: учасники фінансової діяльності, держава як учасник фінансової діяльності, територіальні громади як учасник фінансової діяльності, суб'єкт фінансової діяльності.

Статья посвящена одному из актуальных вопросов финансового права об участии государства и территориальных общин в осуществлении финансовой деятельности государства. Более подробно рассматриваются органы государства всех трех ветвей власти, а именно законодательной, исполнительной и судебной. Также исследуются вопросы участия в финансовой деятельности государства всех хозяйствующих субъектов, основанных на государственной или коммунальной собственности, и хозяйствующих субъектов, в основе деятельности которых лежит другая форма собственности.

Ключевые слова: участники финансовой деятельности, государство как участник финансовой деятельности, территориальные общины как участник финансовой деятельности, субъект финансовой деятельности.

This article is devoted to one of the topical issues of finance on the participation of the state and local communities in the implementation of the financial activities of the state. More deals authorities of the three branches of government, namely the legislative, executive and judicial. State participation in the financial activities through its legislature determines the respective powers of the Verkhovna Rada.

Participation in the financial activities of the executive branch also provides powers that are inherent in the corresponding specificity. First of all it concerns the Cabinet of Ministers of Ukraine, which provides implementation of financial, pricing, investment and taxation policy; develops and implements national programs of economic, scientific, technical, social and cultural development; ensure implementation of the approved State Budget of Ukraine. The government is involved in drafting the state budget and subsequent actions at all stages of the budget process.

We study the participation of all businesses based on state or municipal property, and businesses, the basis of which is another form of ownership. Clearly delineate the conditions of economic agents in general (which include rules for their creation, existence and termination) and the conditions of these subjects at performance of mandatory obligations relating to the movement of public funds (paying taxes, use of funds that color of budgets, etc).

Turnover of public finances, general traffic control funds owned by the state and local communities, based on a number of basic concepts. One of the most fundamental levers clarify the content of financial activity is the definition of Finance, which is also highlighted in the article.

Key words: participants of financial activities as a member state of financial activity, local communities as a participant in financial activities, subject of financial activities.

Характеристика фінансово-прававих відносин передбачає аналіз об'єкта, суб'єктного складу та змісту. При цьому під суб'єктом розуміється той, хто здійснює фінансову діяльність держави. По-перше, це може бути держава в цілому. По-друге, що зустрічається найчастіше, суб'єктом фінансової діяльності держави може виступати її відповідний орган. У даному випадку цей орган може діяти як від імені держави в цілому, так і від власного імені, але за дорученням та в інтересах держави [1, с. 26]. Такий підхід не відображає повністю суб'єктний склад відносин з фінансової діяльності. Він відображає перелік тих учасників фінансової діяльності, які представляють владну сторону відносин, а саме – державу.

Л. К. Воронова при характеристиці відносин у сфері загальнодержавних фінансів підкреслює, що держава безпосередньо або в особі уповноважених фінансових і кредитних органів сама мобілізує, розподіляє і витрачає кошти, фінансуючи народне господарство, установи соціально-культурної сфери, оборону, охорону порядку в країні, управління, створення матеріальних і фінансових резервів [2, с. 6]. На нашу думку, в цьому визначенні вдало підкреслено три принципових аспекти характеристики фінансової діяльності держави: суб'єкти (держава безпосередньо та уповноважені органи); стадії фінансової діяльності (мобілізація, розподіл, витрачання) та мета (фінансове забезпечення державних завдань та функцій).

О. І. Худяков зауважував, що в певних ситуаціях фінансова діяльність держави взагалі напряму не пов'язана з процесами формування, розподілу і використання грошових фондів, рамками яких ця діяльність обмежується у всіх традиційних визначеннях такої діяльності. Мова йде про формування державою грошової системи у своїй країні і організацію грошового обігу [3, с. 16-17]. Ми не погоджуємося з такою думкою щодо виключення такого різновиду суспільних відносин із загальної конструкції фінансової діяльності. По-перше, грошовий обіг так само стосується і проходження грошових коштів по стадіях публічної фінансової діяльності, адже через нього здійснюється формування та розподіл та використання акумульованих державою та територіальною громадою фондів. По-друге, коли ми відносимо до предмета фінансово-правового регулювання обіг публічних грошей, незрозумілим стає виключення із цього предмета грошей взагалі. До публічних фондів ми можемо акумулювати лише той носій, який визначений та захищений державою як загальний еквівалент вартості.

Розглядаючи фінансову діяльність держави як особливий вид державної діяльності, Е. Д. Соколова підкреслює, що цей вид діяльності здійснюють органи держави [4, с. 47], причому до цих органів вона включає органи всіх трьох гілок: законодавчої, виконавчої, судової в межах компетенції, що за ними закріплена. Участь тих чи інших органів у фінансовій діяльності повинна обумовлювати і

закріплення за ними відповідної процедури реалізації повноваження, яке пов'язане із фінансовою діяльністю.

Участь держави у фінансовій діяльності через свої законодавчі органи характеризується повноваженнями Верховної Ради України. А саме, йдеться про повноваження Верховної Ради України стосовно прийняття державного бюджету, яке вона не може делегувати. Більше того, це повноваження забезпечується і відповідною процедурою прийняття бюджету з чітко визначеними термінами, змістом та межами. Ці аспекти детально визначені у ст. ст. 152–162 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» [5].

Зокрема, до однієї із найбільш принципових конституційних норм, що регулює фінансову діяльність, належить ст. 92 Конституції України. Так, у ч. 2 цієї статті закріплено перелік відносин, порядок регулювання яких встановлюється виключно законами. До них належать майже всі види фінансових відносин, а саме: Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи. Тому названі фінансові відносини мають бути врегульовані Верховною Радою України шляхом прийняття Закону – нормативно-правового акта вищої юридичної сили.

Не можна не враховувати, що законодавчі (представницькі) органи держави для досягнення мети та завдань, які поставлені перед ними, для реалізації своїх функцій в умовах дії товарно-грошових відносин потребують значних фінансових ресурсів, тому вони безпосередньо беруть участь у процесі використання грошових фондів [4, с. 51]. Треба розмежовувати кошти, повноваження щодо управління обігом якими передано представницьким органам, та кошти, які необхідні для організації діяльності та існування цих органів.

Участь у фінансовій діяльності органів виконавчої влади також надає повноваженням, що для них притаманні, відповідної специфіки. Перш за все, це стосується повноважень Кабінету Міністрів України, що забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної і податкової політики; розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку країни; забезпечує виконання затвердженого Державного бюджету України. Уряд бере участь у складанні проекту державного бюджету та подальших діях на всіх стадіях бюджетного процесу.

Так, відповідно до Бюджетного кодексу України до бюджетних повноважень Кабінету Міністрів України належать: розроблення та подання Верховній Раді України проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період; розроблення та подання Верховній Раді України проекту про державний бюджет України на наступний бюджетний період; забезпечення виконання закону про державний бюджет України; підготовка та подання Верховній Раді України звітів про виконання Державного бюджету України; розрахунок показників зведеного бюджету України та підготовка звіту про його виконання; ухвалення рішень щодо використання коштів резервного фонду Державного бюджету України; ухвалення рішень про здійснення державних запозичень в обсягах і на умовах, визначених законом про державний бюджет України на відповідний бюджетний період, тощо.

При цьому складно навести особливі повноваження саме у сфері фінансової діяльності Президента України. Зосереджуючись на цьому, деякі автори звертають увагу на підписання закону про державний бюджет України на відповідний рік. Але реалізація цього повноваження Президентом України не характеризується жодною специфі-

кою, ніякою особливою процедурою (як це закріплено для Верховною Радою України при прийнятті закону про державний бюджет України). Тобто підписання ним закону про державний бюджет України нічим не відрізняється від підписання будь-якого іншого закону. Саме тому, на наш погляд, складно обґрунтувати підстави виникнення особливості в реалізації повноважень Президента України за його участю у фінансовій діяльності.

Таким чином, ми вважаємо, що фінансова діяльність держави надає особливих повноважень у фінансовому сенсі представникам законодавчої та виконавчої влади. Що ж стосується судової, то, на наш погляд, складно знайти підтвердження участі судів у фінансовій діяльності держави [4, с. 47, 49]. Згодом Е. Д. Соколова зазначає: «Фінансову діяльність держави здійснюють і органи судової влади як у процесі створення фондів грошових коштів (стягнення, наприклад, державного мита... при розгляді в певних випадках позовних заяв та скарг), так і в процесі використання централізованого фонду грошових коштів» [4, с. 52]. На нашу думку, включення судової гілки влади до суб'єктів, які повинні заробляти кошти, знищить підстави об'єктивності та неупередженості при розгляді спорів. До того ж твердження на те, що фінансова діяльність судів пов'язана із вимогою сплати мита або судового збору, – не зовсім послідовне. Керуючись ним, до суб'єктів фінансової діяльності держави ми маємо включати нотаріусів, адвокатів, органи реєстрації транспортних засобів і т. д., тобто всі ті органи, реалізація повноважень яких вимагає похідних дій від зацікавленої особи – сплати певного обов'язкового платежу.

Аналізуючи природу фінансової діяльності держави, Е. Д. Соколова підкреслює ще одну характерну особливість. Йдеться про встановлення певних умов участі всіх господарюючих суб'єктів незалежно від форми власності [4, с. 48]. З цим, безумовно, слід погодитися. При цьому треба розмежовувати умови діяльності для господарюючих суб'єктів, заснованих на державній або комунальній власності, та господарюючих суб'єктів, в основі діяльності яких лежить інша форма власності. Якщо стосовно перших у ході фінансової діяльності закріплюються всі умови та обставини її здійснення, то стосовно других – лише ті, які пов'язані та обумовлені участю цих суб'єктів у відносинах щодо обігу публічних коштів. Інші відносини залишаються поза межами публічного регулювання.

Зі слів Е. Д. Соколової ми бачимо, що, на її думку, державному, у т. ч. правовому регулюванню, підлягає фінансова діяльність усіх господарюючих суб'єктів (зокрема і дії громадян), а не тільки фінансова діяльність держави та фінансова діяльність муніципальних утворень [4, с. 49]. Більше того, навряд чи держава та територіальні громади в цих відносинах можуть розглядатися як господарюючі суб'єкти. Відносини, що пов'язані із фінансовою діяльністю, за своєю природою виступають як владно-майнові, та переважно зосереджуються на організаційному аспекті.

Вважаємо за необхідне розмежувати умови діяльності господарюючих суб'єктів взагалі (які включають правила їх утворення, існування та припинення діяльності) та умови діяльності цих суб'єктів при виконанні імперативних обов'язків, пов'язаних із рухом публічних грошових фондів (сплата податків, цільове використання коштів, що виділені із бюджетів, і т. д.). Лише останній різновид умов можна пов'язувати із фінансовою діяльністю.

Адміністративно-управлінське регулювання спрямоване на забезпечення умов, у т. ч. на формування грошових фондів. Фінансові органи державної влади вирішують також значущі завдання щодо формування, розвитку, стабільного функціонування фінансової системи, стабільної діяльності недержавних фінансових утворень, формують умови для забезпечення необхідного рівня макроекономічних показників з метою формування позитивного інвестиційного клімату [6, с. 110-111].

Так, регулювання обігу публічних коштів об'єктивно обумовлює керівництво та управління цими процесами владних суб'єктів. Зрозуміло, що йдеться про управління власником коштів їх обігом. Саме тому в такому режимі доцільно і необхідно застосовувати виключно імперативні методи регулювання. У той же час державне управління обігом непублічних коштів орієнтується на утворення відповідних умов їх руху, створення певних правил поведінки. Але відносини між учасниками такого типу діяльності вже будуватимуться шляхом використання методів домовленостей договорів та охоплюватимуть диспозитивні методи.

Аналіз змісту фінансової діяльності, виокремлення ролі публічних суб'єктів в її реалізації (передусім держави) безпосередньо підводить до питання щодо співвідношення суспільних та державних інтересів, значення державного регулювання цими процесами. На сьогодні склався підхід, за якого при характеристиці громадянського суспільства обумовлюється невтручання держави у справи особистості, приватне життя людей, сферу вільного підприємництва. «...Громадянське суспільство – це, по суті, синонім саме ринкових відносин та інших видів діяльності, які безпосередньо непідвладні державному апарату. У громадянському суспільстві держава розглядається лише як арбітр, свого роду «наглядач» («нічний сторож»), який встановлює «правила гри» та стежить за їх дотриманням всіма учасниками суспільних відносин» [6, с. 30].

Треба погодитись із тим, що головним фактором суспільних відносин виступає інтерес, який об'єднує всіх у суспільство. При цьому важливо враховувати, що йдеться про сукупність інтересів, інтерес як родове явище. Узгодження особистих та публічних інтересів і обумовлює розвиток суспільства. У цій ситуації немає сенсу розглядати державу як особу, що протистоїть громадянському суспільству.

У той же час вважаємо за доцільне наголосити, що виконавча влада у фінансовій діяльності реалізує своє призначення, перш за все, через діяльність Кабінету Міністрів України та відповідних міністерств. Також уже наголошувалось, що повноваження Президента України з управління фінансовою сферою нічим не відрізняються від інших управлінських повноважень у будь-якій сфері. Саме тому віднести їх до фінансових повноважень у нас немає жодних підстав. Ще раз підкреслюємо, що участь Верховної Ради України або Кабінету Міністрів України у сфері фінансового регулювання обумовлюється поряд з іншими певними спеціальними режимами, основу яких становить саме фінансово-правовий сенс явища. Достатньо лише згадати особливу процедуру реалізації законотворчої функції Верховної Ради України при прийнятті закону про державний бюджет України, спеціальні повноваження Кабінету Міністрів України при складанні проекту бюджету, корегуванні його на стадії обговорення і прийняття і т. д. У такій ситуації можна зробити висновок про особливість повноважень цих учасників фінансової діяльності, які належать виключно від характеру такої діяльності.

У літературі зустрічаються різні думки стосовно ролі Президента України у здійсненні фінансової діяльності держави [6, с. 43]. Посилання на те, що він формує систему фінансових органів, має узгоджуватись із предметом галузевого регулювання. Акцент на управлінську роль Президента України при формуванні органів у галузі фінансів переважно відображає його місце як учасника адміністративно-правових відносин. Його участь у відносинах щодо управління обігом публічних грошових фондів не додає жодних специфічних рис.

Участь суб'єктів фінансової діяльності у відносинах щодо обігу бюджетних коштів передбачає їх принципове розмежування. У цих відносинах беруть участь:

1) власники бюджетних коштів. Зрозуміло, що йдеться насамперед про державу та територіальні громади, обіг централізованих та децентралізованих коштів яких і охоплює весь бюджетний цикл. Принциповою є наявність цих учасників фінансової діяльності на всіх стадіях бюджетної діяльності, бо на кожній із них йдеться про реалізацію публічного інтересу держави та територіальних громад;

2) державні органи. Йдеться насамперед про відповідну спеціалізацію державних органів саме у сфері бюджетної діяльності. При цьому ми можемо розподілити такі органи на дві підгрупи: а) державні органи, які реалізують свої повноваження на всіх стадіях бюджетної діяльності (Кабінет Міністрів

України і т. д.); б) державні органи, повноваження яких пов'язані виключно з окремою стадією бюджетного процесу;

3) розпорядники бюджетних коштів – особи, реалізація повноважень яких пов'язується з певним етапом окремої стадії бюджетного процесу.

Невипадково вчені наголошують, що виконання бюджету означає повне та своєчасне надходження до бюджету усіх передбачених законодавством доходів та забезпечення фінансування усіх запланованих витраток. Головним у процесі виконання бюджетів є забезпечення в повному обсязі надходження податків, зборів та інших неподаткових обов'язкових платежів у дохідну частину бюджету та фінансування заходів і програм у межах затверджених витраток бюджету.

Виходячи з того, що кошти до бюджету надходять нерівномірно, законодавчі та виконавчі органи влади можуть коригувати виділення бюджетних асигнувань, але в межах затверджених бюджетних призначень. Крім цього, на стадії виконання бюджету здійснюється ретельний контроль за цільовим використанням бюджетних коштів, наданих їх розпорядникам, бюджетним установам та одержувачам. Отже, ця стадія бюджетного процесу містить виконання дохідної та витраткової частин бюджету [8, с. 145]. Виконання бюджету – процес отримання доходів і здійснення витраток, передбачених у затвердженому бюджеті. У ході виконання бюджету можуть спостерігатися відхилення від прийнятого варіанта, у зв'язку з чим необхідно контролювати та регулювати процес виконання [9, с. 159].

ЛІТЕРАТУРА

1. Пацурківський П. С. Правові засади фінансової діяльності держави : проблеми методології / П. С. Пацурківський. – Чернівці, 1997. – 286 с.
2. Фінансове право (за законодавством України) / за ред. Л. К. Воронової і Д. А. Бекерської. – К. : Вентурі, 1995. – 383 с.
3. Худяков А. И. Основы теории финансового права / А. И. Худяков. – М., 1995. – 477 с.
4. Соколова Э. Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований / Э. Д. Соколова. – М. : ИД «Юриспруденция», 2009. – 161 с.
5. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14–15, 16–17. – Ст. 133.
6. Асадов А. М. Косвенные (опосредованные) правовые отношения : вопросы методологии и значение в финансовой деятельности государства : монография / А. М. Асадов. – М. : Норма, 2013. – 320 с.
7. Фінансове право : підручник / М. П. Кучерявенко, Д. О. Білінський, О. О. Дмитрик та ін. ; за ред. д-ра юрид. наук, проф. М. П. Кучерявенка. – Х. : Право, 2013. – 400 с.
8. Современный экономический словарь / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. – 2-е изд., испр. – М. : ИНФРА-М, 1999. – 47 с.