

УДК 340.12:354.22

*Н. М. Крестовська***СКАРБНИЦЯ ЯК КРИТЕРІЙ ТИПОЛОГІЇ ДЕРЖАВИ**

Типологія держави є одним з добре вивчених сюжетів, тому вона входить не тільки до предмета науки, але й до навчальної дисципліни «Теорія держави і права». Ї водночас — це існуючий з радянських часів (Г. М. Манов, Л. П. Рожкова, В. С. Петров та ін.) предмет для наукового дискурсу, що зумовлює науковців раз у раз до нього звертатися задля розуміння, в якій системі координат існує сучасна держава. Трансформаційні процеси у пострадянських державах об'єктивно активізували інтерес до типології держави, доказом чому є низка досліджень останніх років (В. Я. Любашиць, Р. А. Ромашов, А. І. Бобильов, А. В. Бекін, А. В. Маліков, М. О. Кульков, І. С. Пристанський, Ю. С. Синенко, І. М. Сокольщик та ін.). Увага вчених, за поодинокими винятками, зосереджена на типології форм держави та історичних типах держави, для чого здебільшого пропонуються цивілізаційний та формаційний підходи подекуди зі спробами їх поєднання.

Скарбниця є неодмінною ознакою держави, але, як правило, й вона, й способи її наповнення, й способи розподілу державних коштів розглядаються як категорії фінансового права, на перший погляд, далекі від теоретичного державознавства. Між тим, будучи ознакою держави, скарбниця управі «претендувати» на місце в рамках предмета загально-теоретичної юриспруденції, що й зумовило її вибір як підстави для типології. Відмітимо, що скарбниця відноситься до основних ознак держави, тому може бути підставою саме для типології, а не класифікації держав (відмінність між цими методами систематизації наукового знання добре показана Ю. С. Синенко [1, с. 7]).

Використовуючи для вивчення обраної теми різноманітні методологічні засоби, автор особливо акцентує увагу на залученні поняття «ідеальний тип» М. Вебера. Виявлені у ході дослідження типи держав та інших організацій публічної влади є, передовсім, мисленневими конструкціями.

Для цілей цієї статті державою ми будемо вважати політичну організацію, що володіє засобами керівництва підлеглим населенням на певній території та визнана як суверен іншими державами. На нашу думку, організація публічної влади набула статусу держави тільки у постсередньовічний період, під час формування націй та національних економік (в Європі це відбувалось протягом Довгого XVI століття [2]). Але мобілізація фінансових коштів для потреб владної верхівки і меншою мірою — для потреб спільноти — відбувається не тільки у державі, але й в інших системах публічної влади у ранніх соціорах [3], зокрема, чифдомі, деспотії, полісі, імперії тощо.

Поняття «скарбниця» у цій статті використовується у широкому розумінні як сукупність фінансових коштів, що перебувають у розпорядженні держави або іншої організації публічної влади.

Керуючись концептом школи В. С. Нерсисянца про дихотомію правової та силової держави [4], зазначимо, що здатність мобілізувати фінансові кошти зумовлюється право-договірним або силово-примусовим характером взаємовідносин публічно-владного апарату та підлеглого владі населення. Податок за своєю природою виступає як фінансовий еквівалент суспільного договору. Чи не найяскравіше у вітчизняній традиції цю думку висловив Микола Тургенев: «Податки — це засоби досягнення мети суспільства або держави, тобто мети, яку люди мають на увазі при з'єднанні своєму у суспільство або при складанні держави. На цьому засноване право уряду вимагати податків від народу. Люди, об'єднавшись у суспільство і вручивши уряду владу верховну, вручили йому разом з тим право вимагати податків» [5, с. 11]. Превалювання податкового способу у процесі формування державного бюджету дає можливість говорити про податкову державу як тип держави, яка одночасно є потенційно або актуально правовою державою.

Силовий спосіб формування публічних коштів має два різновиди: стягнення данини та експлуатація державою різними шляхами набутої, у тому числі — вилученої у підлеглих — власності. Такі організації публічної влади ми пропонуємо назвати відповідно данницькими та рентними. Причому й право-договірні, й примусово-силові засоби мобілізації публічних коштів простежуються з давніх-давен до наших днів, хоча їх питома вага у світовому товаристві держав суттєво змінюється впродовж історії.

Так, у Стародавніх Афінах та Стародавньому Римі часів республіки формування коштів державної скарбниці та фінансування загальносуспільних справ відбувалось добровільно за принципом самообкладення. Так, відправа публічних посад була безоплатною: більше того, посадовець у разі необхідності витрачав власні кошти на загальну справу — на будівництво храмів, громадських споруд, водогонів, доріг тощо. Невипадково славнозвісний афінський стратег Перикл, якого більше десяти разів обирали на почесні посади, помер у бідності. Екіпірування війська задля оборони здійснювалось громадянами за власні кошти,

причому демонстрацією доходів громадянин мав довести, що він спроможний служити у тому чи іншому роді війська. Так, унаслідок реформ Солона афінські громадяни за рівнем доходів були поділені на чотири класи, кожен з яких виконував свою функцію у справі оборони (флот, кіннота, важка та легка піхота). А бідному римському громадянину, який безпідставно претендував на службу у кінноті, цензор, який проводив перепис військовозобов'язаних громадян, міг сказати: «Йди і забери свого коня», тобто призначав його до служби у піхоті.

В обмін на таке самообкладення античний громадянин отримував послуги у вигляді безпечного та комфортного як на ті часи соціального середовища, матеріальної підтримки у разі необхідності, можливості брати участь в управлінні публічними справами та відправі релігійних обрядів.

Натомість, у Спарті — напевно, одній з перших рентних країн, кошти скарбниці формувались за рахунок експлуатації належних державі засобів виробництва — землі та рабів, які перебували всього лише у користуванні громадян. Громадянин отримував від користування державними ресурсами мінімум, необхідний для проживання [6].

Данницькі системи організації публічної влади засновані переважно на грубій силі, але не виключається й мовчазна згода між владними рекетирами та підданими на основі принципу «ми у вас забираємо, що зможемо, і протягом деякого часу не чіпаємо». Саме такими були чифдами ранньосередньовічної Європи (класичним тому прикладом є Київська Русь), кочові імперії Азії. Вихід збирачів данини за межі «санітарних норм» нерідко мав трагічний для них кінець. Прикладом тому є хоча би історія київського князя Ігоря, який вирішив двічі зібрати данину з деревлян.

Данина, як правило, спочатку не є сталою за розміром та строками збирання, але внаслідок спротиву населення поступово вноrmовується. Наприклад, впорядкуванням данини були так звані реформи київської княгині Ольги, у ході яких були визначені розмір, місця та строки збирання данини. Розвинута данницька система стягнення фінансових коштів має свій локальний рівень. Керівна верхівка отримує від сюзерена території та людей-підданих для отримання данини з метою «оплати» таким чином управлінських функцій. Приклади — система сюзеренітету-васалітету в Західній Європі, система «годувань» у Московському царстві.

Рентні системи публічного управління засновані на власності на ресурси, які й експлуатуються владним апаратом. Такі ресурси можуть бути природними (корисні копалини, ліси, земля) та соціальними (робоча сила, людські ресурси у найширшому сенсі слова). Походження державних ресурсів може бути різним (привласнення ресурсів іншої держави внаслідок окупації, анексії території тощо, експропріація майна «внутрішніх ворогів», націоналізація ресурсів свого суспільства, запозичення з іноземних джерел) — важливим є те, що управління ними та

використання їх зосереджено в руках правлячої верхівки (найдавніший приклад рентної системи управління — східна деспотія).

Рентна держава, як правило, встановлює невисокі податки: бюджет формується завдяки ресурсній ренті. Але й суспільство, яке практично не сплачує податків, не розглядає державний апарат як найманих ним службовців. Як показує С. Хантінгтон, гасло податкових революцій «немає податків без представництва» тут має свою дзеркальну протилежність: «немає податків — немає й представництва» [7, с. 77]. Історія рентних держав показує, що, як правило, вони слабо відповідають викликам модернізації. Так, Іспанська імперія, яка мала колосальні рентні надходження за рахунок експлуатації природних багатств Нового Світу, з кінця XVI ст. потрапила в економічну та політичну кризу, віддалені наслідки якої відчуються досі.

Історія Російської імперії — це теж історія рентної держави, хоча в ній простежується спроба переходу до податкової держави. Зокрема, такими були модернізаційні фінансові реформи другої половини XIX ст. (скасування суто рентного подушного податку, реформа оподаткування промисловості, введення винної монополії, золотого стандарту рубля, квартирного та земельного податку). А населення держави, що почала рухатися у бік податкової держави, вимагало уже й представництва, результатом чого стало скликання на початку XX ст. першого російського парламенту — Державної Думи.

Що стосується СРСР, то як правильно відзначає С. Синельников-Мурилов, система формування державних фінансів була псевдоподатковою. Єдиним платежем, що мав зовнішні риси податку, був податок з доходів громадян. Але в умовах, коли єдиним роботодавцем виступала держава, фактично він був лише недоплачуваною частиною заробітної плати [8].

Крах Радянського Союзу певною мірою був спричинений тими ж факторами, що й розвал Іспанської імперії, — ресурсні надходження за рахунок нафти та газу були направлені не на модернізацію промислового виробництва та інвестування в людський капітал, а на гонку озброєнь та банальне проїдання. Обвал цін на нафту в останні роки існування обвалив і бюджет, і державу в цілому.

Взагалі багаті природні ресурси здатні відіграти недобрий жарт з громадянським суспільством. В ресурсних державах (термін уведений С. Кордонським [9]) немає суспільної мотивації для просування уперед в усіх сенсах слова — у розвитку економіки, політичної сфери, науки. Як показує С. Хантінгтон на прикладі нафтодобувних країн, доходи, які країна отримує від продажу енергоносіїв, збільшують потенціал державної бюрократії и, оскільки вони зменшують або взагалі усувають необхідність оподаткування (Туркменістан, Лівія), тим самим вони зменшують необхідність мати уряд, від якого можна вимагати (або просити) поступок з боку суб'єктів оподаткування [7, с. 77]. Інакше кажучи, там неможливі податкові революції — основа формування сучасних демократичних держав.

Витоки податку як способу формування публічних коштів сягають античної давнини, але розвинуті податкові системи управління властиво виключно державам, тобто тим системам управління, які першопочатково були створені в Європі протягом Довгого XVI століття (1492–1648). Саме в цей період відбулись величні політичні, економічні та ідеологічні революції — Реформація (перша половина XVI ст.), визвольна війна у Нідерландах (кінець XVI ст.), Великий бунт в Англії (середина XVII ст.), які без найменшого перебільшення можна назвати податковими революціями. Єдине, що їх відрізняє, — адресат пред'явлення податкових вимог: у першому випадку це була католицька церква, в другому — іноземна держава, а в третьому — власна держава. Дуже скромні за масштабом та протилежними за наслідками були податкові бунти у Московському царстві (Соляний та Мідний бунти «бунташного» XVII ст.). На відміну від європейських країн вони призвели до консервації старих способів наповнення державної скарбниці, що було нормативно оформлено феодальною антиконституцією — Соборним Уложением 1649 р.

Податкові держави засновані на мовчазному суспільному договорі громадян з державою: «Ми — тобі гроші, ти нам безпеку». Хоча й договірна теорія податку не виключає податкових бунтів та втечі від сплати податків, якщо держава переходить межі «справедливого податку». Адже громадянин — платник податків — не готовий підтримувати державну владу, яка нехтує його думками та інтересами, зокрема економічними. Зазначимо, що причинами податкової непокори, як правило, стають не масштаби податків, а численні податкові привілеї та преференції, а також неефективне і нецільове використання зібраних коштів. Так, у «старих» країнах Європейського Союзу рівень податкової експансії сягає 50 % (найвищий рівень оподаткування у Швеції, Данії, Австрії). Але такий тягар податків значною мірою нівелюється завдяки ефективним системам соціального захисту населення. Тут податок є еквівалентом значних соціальних послуг, які громадянин отримує від держави. Тут варто згадати слова Й.-К. Оландера, колишнього посла Швеції в Україні: «Мене часто запитують: а як шведи погоджуються сплачувати такі податки? Річ у тому, що вони упевнені: їхні гроші використовуються правильно» [10]. Тому активних дій, спрямованих проти податкової політики держави, у цих країнах, на відміну від, наприклад, Греції з її масовою втечею від сплати податків, тут немає.

Загальноєвропейська тенденція розвитку держави — від данницької до рентної і далі — до податкової держави. Простежити цю тенденцію можна на прикладі Англії. Англосаксонські чифдоми з їх данницькою системою змінюються в ході реформ Вільгельма Завойовника та його нащадків, які вноормовують ресурсну ренту (перепис платників ренти, створення казначейства — Палати Шахівниці). З часів Великої хартії вільностей поступово утверджується головний принцип податкової держави — «немає податків без представництва». Зрозуміло, що до часів Великого бунту це представництво є доволі таки нерепрезентативним,

адже від встановлення податків усунута більшість населення країни. Але через події Великого бунту та Славетної революції аж до парламентських реформ XIX ст. цей принцип проходить червоною ниткою і, врешті-решт, набуває своїх демократичних форм. Податки встановлює парламент, який обирається усім народом на регулярних, чесних, прозорих виборах.

Вітчизняна українська тенденція є суттєво відмінною від цієї еволюції податкової держави — від данницької до рентної, з невеликим періодом існування податкової держави (практично — це лише початок XX ст.) і далі, у складі СРСР, — до рентної, а на сьогодні — до данницької держави. Формально Україна, в якій діє Податковий кодекс, претендує на «звання» податкової держави. Але в реальності державний бюджет виконується значною мірою не за рахунок податків, а за рахунок зростання державного боргу. Ставлення населення до сплати податків є аналогічним ситуації в данницькій державі. Так, Центром Разумкова у березні 2009 р. було проведено соціологічне опитування, в ході якого було поставлене таке запитання: «Що ви відчуваєте, коли сплачуєте податки?» [11]. Близько 28 % опитаних вважають, що у них відбирають чесно зароблені гроші. І лише 4,3 % відчувають себе часткою фінансової могутності держави. Ще більш вражаючими є відповіді на запитання щодо розподілу зібраних коштів. Найбільша частина — близько 38 % респондентів — відповіла таким чином: «Все одно всі ці гроші розкрадають чиновники», 17,6 % респондентів вважають, що хоча гроші платників податків не розкрадають, але розподіляють не так, як їм хотілося б. І лише 4,3 % пов'язали сплату податків з соціальними послугами держави, вважаючи, що гроші повернуться до них та їхніх близьких через державні витрати. Крім того, не слід забувати про додаткові витрати населення на утримання уже не держави, а численного бюрократичного апарату — те, що Олександр Пасхавер елегантно називає корупційним податком [12], а в реальності є не чим іншим, як стародавньою даниною. У рейтингу International Transparency Україна міцно тримає місце серед держав з високим рівнем корупції: у 2010 р. — 136-те місце серед 178 держав [13].

Відмітимо, що в сусідній Росії, яка є класичною ресурсною державою, цей зворотний напрям «застряг» на рентному рівні. Хоча опитування, проведені в Росії, показують, що й росіяни, подібно українцям, сприймають податок з доходів громадян як данину, яку вони вимушені сплачувати державі, як узаконене пограбування з боку останньої. Вони не вбачають зв'язку між сплачуваними ними податками та соціально-значущими функціями держави [8]. Та й рівень корупції у Росії тою ж таки International Transparency оцінюється як високий. Справа в тому, що рентна держава тут існує наполовину — лише як засіб наповнення скарбниці, але не як засіб перерозподілу отриманих коштів.

Отже, в підсумку зазначимо, що застосування для типологізації держав такої ознаки держави, як скарбниця, дало можливість оцінити до-

сучасні соціори та нині існуючі держави в рамках трьох типів: данницькі, рентні, податкові. Усі вони більшою чи меншою мірою присутні у сьогоdnішньому світовому співтоваристві і, як видається, превалювання того чи іншого засобу формування та виконання державного бюджету має набагато більше значення для виявлення сутності держави, ніж її форма і навіть функціональний апарат. Лише податкові держави реально можуть бути охарактеризовані як демократичні, правові та соціальні, оскільки взаємовідносини між державним апаратом та громадянським суспільством тут ґрунтуються на засадах економічних та правових законів.

Література і примітки

1. Синенко Ю. С. Типология государства: сравнительно-правовой анализ: автореф. ... дис. канд. юрид. наук : 12.00.01 / Ю. С. Синенко. — М., 2007. — 22 с.
2. До питання про періодизацію історико-правових макропроцесів / Н. Крестовська // Наукова спадщина професора В. С. Кульчицького і сучасність : матеріали XXIV Міжнар. іст.-правової конф. м. Львів, 28 квіт. — 1 трав. 2011 р. — Л. : Вид. центр ЛНУ ім. І. Франка, 2011. — С. 112–119.
3. Поняття соціально-історичного організму (соціору) уведено Ю. І. Семеновим. Докладніше: Семенов Ю. И. Введение во всемирную историю. Проблема и понятийный аппарат. Возникновение человеческого общества : учеб. пособие. Вып. I / Ю. И. Семенов. — М. : МФТИ, 1997. — 202 с.
4. В юридичній інтерпретації держава — це правова форма і правовий тип публічної політичної влади, в силовій інтерпретації — це влада як така, незалежно від наявності чи відсутності правових форм і обмежень цієї влади. Докладніше: Соколышник И. М. О силовой и юридической интерпретациях государства / И. М. Соколышник // Право и политика. — 2007. — № 2. — С. 5–12.
5. Тургенев Н. И. Опыт теории налогов / Николай Иванович Тургенев. — СПб. : Тип. Н. Греча, 1818. — X, 368 с.
6. Сапов Г. От Моисея до наших дней [Электронный ресурс] / Григорий Сапов // Отечественные записки. — 2002. — № 4–5. — Режим доступа : http://magazines.russ.ru/oz/2002/4/2002_04_08.html#top.
7. Хантингтон С. Третья волна : пер. с англ. / Сэмюэл Хантингтон. — М. : РОС-СПЭН, 2003. — 368 с.
8. Синельников-Мурылев С. О налогах с любовью [Электронный ресурс] / Сергей Синельников-Мурылев // Отечественные записки. — 2002. — № 4–5. — Режим доступа : http://magazines.russ.ru/oz/2002/4/2002_04_05.html.
9. Термін уведений С. Кордонським. Докладніше: Кордонский С. Ресурсное государство / С. Кордонский. — М. : REGNUM, 2007. — 108 с.
10. Шангіна Л. Про великі і маленькі будинки, або Чому шведи сплачують податки? / Людмила Шангіна // Дзеркало тижня. — 2009. — 16 берез.
11. Соціологічне опитування «Що Ви відчуваєте, коли сплачуєте податки?» [Електронний ресурс]. — Режим доступа : http://razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=440.
12. Яценко Н. Александр Пасхавер: «Я сочувствую этой власти» / Наталия Яценко, Александр Пасхавер // Зеркало недели. — 2010. — № 46, 11–17 дек.
13. Рейтинг восприятия коррупции в странах мира [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://ria.ru/infografika/20101027/289524140.html>.

А н о т а ц і я

Крестовська Н. М. Скарбниця як критерій типології держави. — Стаття.

На підставі способів мобілізації та розподілу державних коштів виокремлено такі типи публічної організованої влади, у тому числі — держави, як: данницький, рентний, податковий. Зроблений висновок про суспільно-договірний характер податку, що уможливорює переростання податкової держави у демократичну, правову, соціальну.

Ключові слова: данина, рента, ресурси, податок, податкова революція, корупція.

А н н о т а ц и я

Крестовская Н. Н. Казна как критерий типологии государства. — Статья.

На основании способов мобилизации и распределения государственных средств выделены такие типы публичной организованной власти, в том числе — государства, как: даннический, рентный, налоговый. Сделан вывод об общественно-договорном характере налога, что делает возможным перерастание налогового государства в демократическое, правовое, социальное.

Ключевые слова: дань, рента, ресурсы, налог, налоговая революция, коррупция.

S u m m a r y

Krestovska N. M. Treasury as a criterion for the typology of state. — Article.

The author, basing on the methods of mobilization and allocation of public funds, specifically mentions the following types of organized public authorities, including states, as: tribute, rent, tax. It is concluded that social-contractual nature of the tax enables the transformation of the tax state into a democratic, legal, social state.

Keywords: tribute, rents, resources, tax, tax revolution, corruption.