

СУЩНОСТЬ ПРЕДМЕТА ФИНАНСОВОГО ПРАВА

Воронова Л.К.

Проводится комплексный анализ признаков, составляющих предмет финансового права. Делается вывод о самостоятельности отрасли финансового права. Рассматривается специфика метода финансового права. Анализируются финансовое право как учебная дисциплина.

Ключевые слова: финансовое право, предмет финансового права, метод финансового права, финансовая деятельность.

ESSENCE OF THE SUBJECT OF FINANCIAL LAW

Voronova L.K.

The complex analysis of the features constituting the subject of a financial law is carried out. The conclusion about independence of branch of a financial law is done. Specificity of the method of financial law is considered. Are analyzed a financial law as a branch of science is analyzed.

Key words: financial law, subject of financial law, method of financial law, financial activity.

Надійшла до редакції 15.07.2010 р.

УДК 347.73

*О.А. Дмитрик, канд. юрид. наук, доцент,
докторант кафедры финансового права
Национальная юридическая академия Украины
имени Ярослава Мудрого, г. Харьков*

К ВОПРОСУ ОПРЕДЕЛЕНИЯ МЕСТА ФИНАНСОВОГО-ПРАВОВОГО ДОГОВОРА В СИСТЕМЕ ИСТОЧНИКОВ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

Проблема источников права, в частности финансового, является далеко не новой. Её разработкой занимались и занимаются представители как теории права, так и отраслевых наук, например, С.С. Алексеев, Л.С. Зивс, И.И. Кучеров, Н.М. Марченко, Ю.А. Тихомиров, Г.П. Толстопятенко, А.И. Худяков и др. Вместе с тем все еще дискуссионными остаются

такие вопросы: какие критерии применять для отнесения того или иного акта либо документа к числу источников финансового права; какой набор элементов включает система его источников; существует ли финансово-правовой договор и можно ли его считать источником финансового права и др. Несмотря на кажущуюся простоту указанных вопросов, ответ на них дать не

так уже легко, учитывая наличие различных подходов к ним ученых. Целью данной статьи является критический анализ научных взглядов на определение места финансово-правового договора в системе источников финансового права.

Сегодня очевидным является тот факт, что договорные отношения активно возникают и развиваются также в сфере финансовой деятельности и финансово-правового регулирования. Об этом свидетельствуют нормы Бюджетного кодекса Украины (далее – БК), регламентирующие отношения по поводу внутренних и внешних заимствований, межбюджетных отношений и пр. (статьи 15, 92, 93, 107 и др.), Закона Украины «О порядке погашения обязательств плательщиков налогов перед бюджетами и государственными целевыми фондами» от 21 декабря 2000г. (далее - Закон), предусматривающие применение налогового залога, налогового поручительства, рассрочки и отсрочки налоговых обязательств, налогового компромисса (статьи 5, 8, 14 и др.) и пр. [3; 2001. – № 10. – Ст. 44; № 37 – 38. – Ст. 189]. Соответствующие нормы присущи и финансовому законодательству РФ. Как отмечает М.В. Карасева, в финансовом праве стало больше появляться правоотношений

договорного типа, причем их договорная форма не меняет юридически неравного положения сторон. Договорные отношения в финансовом праве являются вертикальными. В качестве примера ученая использует договор, заключаемый при инвестиционном налоговом кредите [9, с. 269]. Несмотря на то, что практика предоставляет достаточно широкую базу для теоретических разработок, лишь немногие ученые сосредотачивают внимание на определенных аспектах договорного регулирования финансовых отношений. Речь идет о работах С.Г. Еремина, М.В. Карасевой, Н.П. Кучерявенко, И.В. Рукавишниковой, Є.Д. Соколовой, А.И. Худякова и др. Степень же исследования правовой природы финансово-правовых договоров не отвечает их положению и значению при осуществлении финансовой деятельности органами государства и местного самоуправления.

В теории финансового права длительное время преобладала позиция (к сожалению, она и в настоящее время доминирует), в соответствии с которой источниками являются только нормативно-правовые акты представительных и исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, содержащие финансово-правовые нормы

[См.: 4, с. 48; 14, с. 28, 29; 17, с. 18, 19]. При таком понимании источников о правовом договоре как об их виде, естественно, речь идти не могла. Кстати, такая ситуация сложилась по поводу признания существования и отнесения к источникам финансового права финансово-правового не только договора, но и судебных прецедентов.

Преобладание именно такого взгляда при определении этих источников является вполне понятным, поскольку в советское время единодушно отмечалось, что нормативный юридический акт является единственным средством возведения государственной воли в закон – актом правотворчества, юридическим источником права, в соответствии с чем в социалистическом обществе он является единственным носителем, формой бытия юридических норм [2, с. 208]. Потому и неудивительно, что в условиях доминирования императивного, разрешительного типа правового регулирования всех общественных отношений в государстве единственным источником права (и финансового в том числе) был нормативно-правовой акт, а основная роль при этом отводилась закону. Иные источники права, в частности, были вытеснены этими актами. Однако современные

условия, характеризующие расширением сферы дозволенного регламентирования финансовых отношений, включением международных договоров, согласие на обязательность которых дано Верховной Радой Украины, в состав национального законодательства, позволяют по-новому взглянуть на систему источников финансового права.

Необходимо отметить, что договор всегда считался исключительно частноправовой категорией и не входил в круг явлений, исследуемых публичными науками, в частности, и финансовым правом. Мы солидарны с высказыванием Р.З. Ярмухаметова, что в теории права сложилась стойкая позиция относительно межотраслевого разграничения юридических средств, результатом которой договор, как средство правовой регламентации, оказался фактически монополизированным частным правом, а административный акт – публичным. Это привело к тому, что договор почти исчез из сферы регулирования конституционного, финансового и других отраслей права. Научно-методологическое изучение договорного регламентирования замкнулось в пределах нескольких отраслевых наук частного права [19, с. 11].

Поскольку методом финансового права является императивный, не допускающий никаких взаимных договоренностей сторон правоотношений, считалось (да и считается), что в сфере публичных финансов договора быть не может, а если все же в процессе финансовой деятельности возникают договорные отношения, они являются не финансово-правовыми, а гражданскими. Так, Э.Д. Соколова акцентирует внимание на небесспорности попытки введения в юридический оборот категории «финансово-правовой договор». Этот договор заключается между участниками финансовых отношений, поскольку он не может быть основанием возникновения финансовых правоотношений, базирующихся на принципе власти и подчинения, когда стороны юридически не равны и одна из сторон подчиняется другой не по собственному желанию. Ученая утверждает, что возражение необходимости введения названной категории не исключает признания, что в условиях развития рыночных отношений наблюдается процесс расширения договорного регулирования отношений в сфере финансов. Но при таких условиях возникают правоотношения не финансовые, а гражданские, способствующие

повышению эффективности первых и не имеющие самостоятельного значения [15, с. 107, 108].

Схожую мысль отстаивает Д.А. Лисицин, утверждая, что сама по себе принадлежность к финансовой деятельности государства вовсе не означает принадлежности к финансовому праву, ибо в процессе этой деятельности могут возникать экономические отношения как финансовые, так и нефинансовые, которые могут регламентироваться и гражданским правом. Иначе говоря, государство может осуществлять свою финансовую деятельность, используя как финансово-правовые рычаги, так и гражданско-правовые. Анализируя отношения, возникающие в процессе бюджетного кредитования, Д.А. Лисицин приходит к выводу, что по своей экономической природе они не финансовые, а кредитные, поэтому регулируются не финансовым, а гражданским правом. При этом договор бюджетного кредитования считается не финансово-правовым, а обычным гражданско-правовым. Но все это вовсе не препятствует утверждению, что государственное кредитование является методом финансовой деятельности государства [11, с. 175].

Мы же не можем согласиться с такой позицией ученых. Действительно, императивный метод правового регламентирования финансовых отношений объективно необходим, так как именно он в состоянии реально способствовать и обеспечивать своевременное и в полном объеме поступление средств в публичные фонды, надлежащее их распределение и перераспределение, а также их строго целевое и целесообразное использование. Но это не означает, что государство не должно учитывать интересы других субъектов правоотношений, предоставляя им определенную свободу действий. Кроме того, использование финансовым правом метода властных распоряжений не дает нам оснований утверждать, что в случае применения договорного способа упорядочения таких отношений они непременно являются гражданско-правовыми. Как видится, это отношения финансово-правовые, поскольку возникают именно в процессе финансовой деятельности и регламентируются нормами финансового права. Государство в лице определенного органа – одна из сторон таких отношений. Мы присоединяемся к утверждению А.И. Худякова, что характер правоотношений определяет не метод правового

регулирования, а их собственное экономическое содержание. Более того, содержание финансового права формируется не теоретическими убеждениями относительно системы права, а потребностями финансовой деятельности государства [18, с. 50, 51].

Но здесь необходимо сделать одно замечание: применение финансово-правового договора при упорядочении финансовых отношений вовсе не означает, что финансовое право наряду с императивным использует и диспозитивный метод правового регулирования. Поэтому мы позволим себе не согласиться с мнением А.И. Худякова, что финансовое право применяет не только односторонне-властный метод правового регулирования, но и договорной, но не в гражданско-правовом смысле, а в финансово-правовом [18, с. 46]. О применении диспозитивного метода говорит и С.Г. Еремин [7. с. 103]. Мы солидарны с мнением С.В. Запольского, что к изменению границ между финансово-правовым и гражданско-правовым регламентированием нужно относиться чрезвычайно осторожно, учитывая закономерности функционирования этих 2-х различных методов правового регулирования. Познание

природы, сущности финансово-го права и его предмета имеет значение не только отраслевое, но и более глобальное, т. е. для всей системы отраслей права [8, с. 30]. Как известно, метод правового регулирования – это совокупность юридических приемов, средств и способов, с помощью которых осуществляется воздействие в определенной сфере отношений [См.: 5, с.116; 16, с. 84]. Считаем, что в таких случаях речь должна идти о применении конкретных приемов, средств, составляющих органическую систему единственного метода правой регламентации финансовых отношений – императивного, т.е. властных предписаний.

Существуют и иные точки зрения. Например, И.В. Рукавишникова, признавая существование договора в финансовом праве, указывает, что он представляет собой юридический факт, выступающий основанием возникновения, изменения или прекращения финансовых правоотношений [13, с. 248]. Не останавливаясь на детальном анализе такого мнения и признавая существование финансово-правового договора, можем констатировать, что в этом случае он рассматривается только как юридический факт. Однако согласиться с таким взглядом достаточно сложно. Как пред-

ставляется, сегодняшние реалии вынуждают рассматривать финансово-правовые договоры несколько с других позиций, когда некоторые из них являются источником финансового права.

Показательно, что подобную точку зрения отстаивали выдающиеся теоретики права. Так, Н.Г. Александров считал в корне неправильным в теории государства и права ограничивать договор лишь плоскостью юридических фактов и упускать его при выяснении проблемы источников права [1, с. 61]. Схоже высказался и С.Ф. Кечекьян, указав, что договоры в некоторых случаях не только создают определенные правоотношения, но и порождают нормы права, т.е. выступают источниками последнего [10]. Вот почему финансово-правовые договоры следует изучать с позиций определения их как юридических фактов, так и источников финансового права.

Анализ действующего законодательства позволяет нам сделать вывод, что все финансово-правовые договоры можно разделить на индивидуальные, которые являющиеся юридическими фактами, и нормативные, представляющие собой источники финансового права. Индивидуальный имеет не свойственные нормативному договору признаки:

(а) определенность адресата, прав и обязанностей содержащихся в нем; (б) однократность применения как самого договорного акта, так и порождаемых им конкретных норм; (в) прекращение действия договора сразу после его реализации [12, с. 298]. В качестве примера индивидуального финансово-правового договора можно привести соглашение о налоговом компромиссе, реализация которого предусмотрена ст. 5 Закона. Так, в соответствии с указанной статьей работник налогового органа, уполномоченный рассматривать жалобу налогоплательщика в пределах административной апелляционной процедуры, имеет право предлагать последнему компромиссное решение спора, которое заключается в удовлетворении части его жалобы под его обязательство согласиться с остальными налоговыми обязательствами, начисленными контролирующим органом. Основанием для принятия такого решения служит наличие у налогового органа таких фактов и доказательств по существу жалобы налогоплательщика, которые позволяют считать, что предложенный налоговый компромисс приведет к более быстрому и/или более полному погашению налогового обязательства, по сравнению с ре-

зультатами, которые могут быть получены при передаче такого спора на разрешение суда.

Несмотря на то, что в тексте Закона, а также приказа Государственной налоговой администрации Украины от 26 апреля 2001г., которым утвержден Порядок применения налогового компромисса органами государственной налоговой службы в пределах административной апелляционной процедуры, не применяется термин «договор», эта процедура по своей сути является именно соглашением о взаимных обязательствах, а следовательно, индивидуальным финансово-правовым договором между плательщиком и налоговым органом.

Индивидуальным финансово-правовым является и договор о рассрочке или отсрочке налоговых обязательств плательщиков, механизм реализации которых предусмотрен ст. 14 Закона.

Если финансово-правовой договор, заключен компетентным субъектом, имеет целью публичные интересы, содержит нормы финансового права (т.е. имеет нормативный характер) и рассчитан на возникновение финансовых правоотношений между неограниченным кругом лиц, он будет считаться источником финансового права. Ярким при-

мером этому служат договоры, заключаемые в бюджетной сфере, приобретаемые важное значение при урегулировании отношений межбюджетных и по поводу получения займов. Статья 92 БК предоставляет право территориальным громадам сел, поселков и городов объединять на договорных началах средства соответствующих бюджетов для выполнения собственных полномочий. В частности, городские (городов республиканского – Автономной Республики Крым и областного значения) и районные советы могут передать расходы на выполнение всех или части собственных полномочий Верховной Раде АРК или областному совету с передачей соответствующих средств в бюджет АРК или в областной в виде межбюджетного трансферта. Сельские, поселковые и городские (городов районного значения) советы могут передавать расходы на осуществление всех или части собственных полномочий советам (районному или территориальной громады) с передачей средств в соответствующий бюджет в виде межбюджетного трансферта. Такая передача расходов осуществляется по общему решению соответствующих советов на договорных началах.

В соответствии со ст. 93 БК передача прав на осуществление расходов для выполнения делегированных государственных полномочий в бюджеты сел, поселков, городов районного значения и их объединений также может осуществляться по решению районного или городского (городов республиканского – АРК или областного значения) совета в виде межбюджетного трансферта с заключением договора. В таких случаях финансово-правовые договоры, изданные компетентными субъектами, направлены на удовлетворение публичных интересов, устанавливают определенные правила поведения, содержат нормы финансового права, устраняют индивидуализацию относительно отдельных субъектов, а потому, на наш взгляд, их надо включать в систему источников финансового права.

Включая такие договоры в систему источников финансового права, мы учитываем замечание, сделанное Т.В. Гуровой, что идея автономии источников права и наличия в правовой системе каждого из них собственного сектора со своим предметом регулирования может быть признана сегодня более плодотворной, чем настойчивое игнорирование всех иных формальных источников права во имя верховенства закона [6, с. 69].

Подводя итог изложенному, отметим, что проблема финансово-правового договора как сложного и многогранного явления, как источника финансового права является чрезвычайно актуальной, требующей тща-

тельного исследования и всестороннего анализа. По нашему убеждению, в современных условиях этот вид договора непременно необходимо включать в систему источников финансового права.

Список литературы: 1. *Александров Н.Г.* К вопросу о роли договора в правовом регулировании общественных отношений // Учен. зап. ВИЮН. – М.: Юриздат, 1946. – Вып. VI. – С. 61-72. 2. *Алексеев С.С.* Общая теория права: Учеб.: В 2-х т. – Т 2 – М.: Юрид. лит., 1982. – 359 с. 3. Відомості Верховної Ради України. 4. *Воронова Л.К.* Фінансове право України: Підруч. – К.: Прецедент; Моя книга, 2006. – 448 с. 5. *Горшенёв В.М.* Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. – М.: Юрид. лит., 1972. – 256 с. 6. *Гурова Т.В.* Актуальные проблемы теории источников права: Дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.01. – Самара, 2000. – 188 с. 7. *Еремич С.Г.* Договор в финансовом праве: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2008. – 184 с. 8. *Запольский, С. В.* О предмете финансового права // Правоведение. – 2002. – № 5 (244). – С. 25 – 30. 9. *Карасева М.В.* Финансовое правоотношение. – М.: Норма, 2001. – 288 с. 10. *Кечекьян С.Ф.* О понятии источника права // Учен. зап. МГУ. – М.: Изд-во МГУ, 1946. – Вып. 116. 11. *Лисицин Д.А.* Финансовая деятельность государства: содержание, методы осуществления: Дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.14. – Челябинск, 2004. – 215 с. 12. *Марченко М.Н.* Источники права: Учеб. пособ. – М.: ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2005. – 760 с. 13. *Рукавишникова И.В.* Метод финансового права. – М.: Юристъ, 2006. – 285 с. 14. Советское финансовое право: Учеб. / Под ред. *Е.А.Ровинского*. – М.: Юрид. лит., 1978. – 424 с. 15. *Соколова Э.Д.* Правовые основы финансовой системы России. – М.: ИД «Юриспруденция», 2006. – 112 с. 16. *Сорокин В.Д.* Метод правового регулирования. Теоретические проблемы. – М.: Юрид. лит., 1976. – 142 с. 17. Финансовое право: Учеб. пособ. / Под ред. *М.М.Расолова*. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2002. – 444 с. 18. *Худяков А.И.* Основы теории финансового права. – Алматы: Жеті жарғы, 1995. – 288 с. 19. *Ярмухаметов Р.З.* Договор как источник публичного права: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Уфа, 2002. – 205 с.

К ВОПРОСУ ОПРЕДЕЛЕНИЯ МЕСТА ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО ДОГОВОРА В СИСТЕМЕ ИСТОЧНИКОВ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

Дмитрик О.А.

На основании анализа действующего финансового законодательства сделан вывод о существовании финансово-правового договора в сфере финансовой деятельности государства. Рассмотрены различные научные взгляды на определение правовой природы таких договоров, а также на их место в системе источников финансового права.

Ключевые слова: источники финансового права, система источников финансового права, финансово-правовой договор.

ABOUT THE PROBLEM OF THE ROLE OF A FINANCIAL-LEGAL AGREEMENT IN THE SYSTEM OF SOURCES OF FINANCIAL LAW

Dmytryk O.A.

Basing on the analysis of valid financial legislation, a conclusion is made that a financial-legal agreement is a part of financial activity of the state. Different scientific positions concerning determination of the legal nature of such agreements and their place in the system of sources of financial law are considered.

Key words: sources of financial law, system of sources of financial law, financial-legal agreement.

Надійшла до редакції 15.07.2010 р.