



ФІНАНСОВО-ПРАВОВИЙ ДОГОВІР: ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ

Данило Гетманцев,
доцент кафедри фінансового права Київського національного університету імені Тараса Шевченка, кандидат юридичних наук

Об'єктивні передумови для осмислення та розробки категорії фінансово-правового зобов'язання на рівні науки фінансового права, на наш погляд, є очевидними, й продиктовані як законодавцем, що останніми роками істотно оновлює законодавчий фінансово-правовий матеріал, так і практикою правозастосування, котра вже досить давно зіткнулася з існуванням взаємних прав і обов'язків залежних і володарюючих суб'єктів фінансово-правових відносин.

Здійснюване дослідження правової природи фінансово-правового зобов'язання дає можливість розглядати його як публічне правовідношення між державою й територіальною громадою в особі уповноважених органів і посадових осіб, з однієї сторони, та юридичними і фізичними особами різних категорій (колективними та індивідуальними суб'єктами), з другої сторони, яке виникає, змінюється та припиняється в процесі мобілізації, розподілу, перерозподілу та використання фінансових інструментів (як змісту публічних фондів коштів) і зв'язаних з ними об'єктів (банківської таємниці, конфіденційної інформації тощо), що полягає у взаємозв'язку та взаємообумовленості прав і обов'язків кожної зі сторін, та забезпечується засобами юридичної відповідальності.

Як невід'ємна характеристика фінансово-правового зобов'язання мають розглядатися, поряд з об'єктом, і суб'єктним складом, також підстави

виникнення зобов'язання, тобто юридичні факти, з якими пов'язується виникнення, зміна чи розірвання такого зобов'язання. При цьому за загальними підходами, притаманними юриспруденції, підставою для виникнення зобов'язань є ті факти, з настанням яких пов'язують виникнення зобов'язального відношення.

За загальними підходами, розробленими теоретиками права, під юридичними фактами розуміють життєві обставини, з якими закон, правові норми пов'язують настання юридичних наслідків, насамперед різних правових відносин. Однак із настанням тих або тих фактів пов'язана не лише участь суб'єкта права у правовідносинах, але й власне набуття чи виникнення правосуб'єктності. Без встановлення юридичних фактів неможливе правильне застосування закону, захист прав громадян і організацій, вирішення спорів, притягнення до відповідальності порушників законів [1, 378–379].

Загалом, юридичні факти поділяють на види за різними підставами класифікації. Так, за своїм відношенням до волі людей юридичні факти поділяються на події та дії. Подія — це явище, що не залежить від волі людини: стихійні лиха, народження, смерть людини, закінчення строку тощо. Вони можуть мати юридичне значення лише тією мірою, якою справляють вплив на суспільні відносини. Правові норми, що вказують на події, не можуть оцінювати їх як пра-



вомірні чи неправомірні саме тому, що власне події — явище стихійне. Події стають підставою для правомірних наслідків. Подіям як явищам, що не залежать від волі людини, протистоять усі види дій людей як волевизявлення людини. Дії класифікуються на правомірні та неправомірні.

Від юридичних фактів відрізняють так звані «юридичні умови» — обставини, що мають юридичне значення для настання правових наслідків, але пов'язані з ним не прямо, а через проміжні ланки [2, 85].

Підкреслюють, що в реальності ми частіше маємо справу з комплексом фактів, серед яких розрізняють:

- групу юридичних фактів — декілька фактичних обставин, будь-яка з яких викликає чи може викликати один і той же наслідок;
- юридичний (фактичний) склад — систему юридичних фактів, пов'язаних між собою таким чином, що правові наслідки настають лише за наявності всіх елементів цієї сукупності.

Зазвичай, група юридичних фактів закріплюється в одній нормі та є явищем одного порядку. Юридичний (фактичний) склад містить взаємозв'язані елементи, що окремо можуть взагалі не мати правового значення чи породжують не ті наслідки, до яких прагнули суб'екти права.

Найбільш повною класифікацією юридичних фактів у сфері фінансових правовідносин є їх класифікація за вольовою ознакою на дії та події.

В академічному курсі з фінансового права при характеристиці юридичних фактів також зауважують, що дії у фінансових відносинах можуть бути правомірні та неправомірні. Правомірні дії як вольова поведінка, передбачена фінансово-правовою нормою, поділяють на:

- юридичні акти — правомірна дія участника фінансових правовідносин, спрямована на отримання правового результату. Юридичні

акти можуть бути індивідуальними. Наприклад, індивідуальним актом є кошторис бюджетної установи, податкова декларація платника податків, акт ревізії, складений контролером Рахункової палати України, тощо;

- юридичні вчинки — правомірна дія, що зумовлює правові наслідки, пов'язані з фактом вольової дії, яка не залежить від бажання суб'єкта відносин. Наприклад, юридичним вчинком буде надання свідчень посадовою особою платника податків щодо сплати обов'язкових платежів.

Неправомірні дії — це поведінка, що не відповідає приписам фінансово-правових норм. Це, зокрема, несвоєчасне подання податкової звітності платником податків, нецільове використання бюджетних коштів, порушення терміну повернення банківського кредиту.

Юридичні факти у вигляді юридичних подій — це обставини, що не залежать від волі їхніх учасників, але тягнуть за собою виникнення, зміну або припинення фінансових правовідносин.

За наслідками юридичні факти поділяються на правотворні, правозмінювальні та правоприпиняльні [3, 15].

У теорії приватного (цивільного) права класифікації юридичних фактів можливі за різними підставами. Так, залежно від характеру наслідків, вони можуть бути поділені на:

- факти, що встановлюють право, — з їх існуванням пов'язано виникнення правовідносин;
- факти, що змінюють право, — наявність цих фактів тягне зміну вже наявних правовідносин;
- факти, що припиняють право, — це обставини, наявність яких тягне припинення вже наявних правовідносин;
- факти, що перешкоджають виникненню чи трансформації права, — це обставини, наявність яких



ПОГЛЯД НАУКОВЦЯ

передбачає правову неможливість виникнення, зміни, припинення тощо правовідносин. Наприклад, недієздатність фізичної особи є перешкодою для виникнення у нього цивільних прав і обов'язків унаслідок його власних дій;

- факти, що поновлюють право, — до них належать обставини, наявність яких тягне поновлення раніше наявних прав. Наприклад, у разі появи особи, що заявлене померлою, суд змінює відповідне рішення і фізична особа може вимагати від інших осіб повернення йому майна [2, 86].

Зауважимо, що зазначенена класифікація (але в усіченій формі) може бути цілком застосована й до юридичних фактів, що може стати підставою фінансово-правових зобов'язань. Адже фінансово-правове зобов'язання може виникати, змінюватися та припинятися виключно на підставі юридичного факту. Тож, особливою ознакою всіх підстав фінансово-правових зобов'язань є те, що вони власне передбачені фінансовим законодавством.

При цьому система юридичних фактів, які слугують підставою для виникнення, зміни та припинення фінансово-правового зобов'язання, є безперечно відмінною від інших галузей права. Це зумовлюється, насамперед, публічно-правовою природою фінансово-правового зобов'язання, яка якщо не унеможливила, то зводить до мінімуму договір як підставу для його виникнення.

На наш погляд, існування фінансово-правового договору може бути розкрите через його правову природу. Остання ж зумовлюється цілою низкою чинників, які базуються на положеннях Конституції України [4]. Зокрема, згідно зі ст. 19 якої, органи державної влади та місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти на підставі, в межах повноважень та способом, передбаченими Конституцією і законами Украї-

ни. Відповідно, якщо орган державної влади чи місцевого самоврядування є стороною фінансово-правового договору, він не має права відступити від норми закону.

Звернемо увагу, що, на відміну від фінансового договору, який не отримав належної розробки в юридичній літературі, інша галузь публічного права, а саме — право адміністративне, споріднене багато у чому з фінансовим, давно розробила таку категорію, як «адміністративний договір». Вважаємо за доцільне декілька слів приділити зазначеній категорії, щоб у майбутньому дати можливість спиратися на позитивні досягнення теорії адміністративного права для науки права фінансового щодо розробок, пов'язаних з категорією фінансового договору.

Так, на думку Д. Бахраха, адміністративний договір є особливим видом угод, в яких рівноправність сторін так або так пов'язана з владними повноваженнями одної чи кількох сторін, які про щось домовляються. Це заснований на адміністративно-правових нормах і публічних інтересах в результаті добровільної згоди двох або більшої кількості суб'єктів адміністративного права, одним з яких завжди є суб'єкт адміністративної влади, багатосторонній акт, який встановлює взаємні права та обов'язки його учасників [5, 125].

А. Дъомін під адміністративними договорами розуміє всі публічно-правові угоди, що укладаються органами державної влади та місцевого самоврядування, крім міжнародних та процесуальних, тобто управлінська угода не менш як двох суб'єктів адміністративного права, що укладається на основі норм адміністративного права в публічних цілях, опосередковує управлінські горизонтальні (координаційні) відносини, правовий режим яких містить адміністративно-правові елементи, які виходять за межі приватного права [6, 16].



А. Савостін вважає, що адміністративний договір — це укладена відповідно до норм адміністративного права угода, що є взаємним узгодженім проявом волі сторін щодо єдиної мети між двома чи більше формально рівними суб'єктами, предметом якої є здійснення юридично значимих управлінських або організаційних дій, в яких хоча б однією зі сторін є орган державного управління чи його законний представник [7].

Вітчизняний провідний фахівець в галузі адміністративного права В. Авер'янов визначав адміністративний договір як угоду, укладену суб'єктами адміністративного права на підставі адміністративно-правових норм у загальнодержавних та інших публічних інтересах, правовий режим якої визначається змістом владних повноважень, носієм яких є обов'язково одна із сторін [8, 291].

На думку В. Стефанюка, адміністративні договори найчастіше мають нормативний характер, що пояснюється їхньою публічно-правовою природою та функціональним призначеннем. Вони укладаються в публічних інтересах, а їхня цільова спрямованість — це досягнення загального блага [9, 11].

Ю. Тихомиров до ознак адміністративного договору вважає належними такі:

- 1) суб'єктом його є учасник публічно-правових відносин і, насамперед, такий, що володіє владними повноваженнями;
- 2) контрагентом у договорі може бути особа, що володіє будь-яким статусом, але у публічно-правовій сфері є носієм деяких владно-регулятивних функцій;
- 3) містить особливий предмет: питання влади, управління, саморегуляції тощо;
- 4) сторони договору набувають своєрідних обов'язків, які забезпечуються специфічними засобами: заходи організаційного, правово-

го, економічного характеру тощо [10, 24].

Зауважимо, що конструкція адміністративного договору отримала свого нормативного закріплення. У ст. 3 КАС України [11] зазначено, що адміністративний договір є дво- або багатостороння угода, зміст якої складають права й обов'язки сторін, що випливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди.

З цього визначення можна дійти висновку, що основними ознаками цих договорів є такі:

- 1) він є актом застосування норм права, внаслідок чого реалізуються конкретні функції виконавчої влади;
- 2) є різновидом публічно-правового договору, хоча вважається, що він є договором змішаного характеру, бо містить ознаки як адміністративної, так і цивільно-правової угоди;
- 3) обов'язковим суб'єктом договору є суб'єкт, наділений державно-владними повноваженнями, чи орган місцевого самоврядування; учасники адміністративного договору «перебувають не в однаковому стані», адже орган управління зберігає владні повноваження адміністративного характеру й водночас має певні зобов'язання перед другою стороною;
- 4) в адміністративному договорі обов'язково визначено, коли, ким і на яких умовах він може бути укладений; проте свобода розсуду, багаторівантний вибір органу управління при укладенні адміністративного договору не заперечується; головне, щоб він був укладений у межах компетенції; ця вимога є гарантією проти свавілля, зловживань;
- 5) метою укладення адміністративних договорів є переважно реалізація публічних інтересів з метою здійснення та забезпечення інте-



ПОГЛЯД НАУКОВЦЯ

ресів населення, держави з використанням повноважень органів і посадових осіб органів державної влади й органів місцевого самоврядування [12, 154].

Своєю чергою, що стосується підходів до договору у фінансовому праві, доцільно звернути увагу на таке.

Так, С. Єрьомін розглядає договір як спосіб регулювання фінансових відносин, який отримав широку правову основу для реального вживання його на практиці. На його погляд, договір у фінансовому праві вийшов на арену суспільного життя та, у поєднанні з класичними способами регулювання суспільних відносин, дає можливість досягти взаємовигідних умов [13, 176].

Існування фінансово-правових договорів підтримує і О. Солдатенко, яка зазначає, що такі договори поєднують у правовій системі місце, близьке до нормативних правових актів, оскільки такі договори мають спеціальну юридичну природу (їхній правовий режим визначається нормами публічного права, а саме фінансового), вони володіють якістю нормативності (їх предмет стосується коштів фондів, які перебувають в державній власності) [14, 125].

О. Дмитрик у своїй монографії, присвяченій дослідженню джерел фінансового права, пропонує ввести категорію «нормативний фінансово-правовий договір» [15, 303]. Під ним предполагається розуміти правовий акт, який має на меті забезпечення реалізації публічних інтересів, укладається між двома чи більше суб'єктами фінансового права, виражає їхню погоджену волю, спрямований на правове регулювання відносин у сфері публічної фінансової діяльності та є формально визначенним, нормативним, обов'язковим і публічним.

Певні міркування з цього приводу виражені й у працях О. Пастушенко, І. Рукавишнікової, Е. Соколової та ін. Зазначені вище положення, хоча й викликають певні зауваження, водночас

створюють підстави для подальшого наукового пошуку та розробки категорії фінансово-правового договору.

Загалом же викладені міркування дають змогу запропонувати визначення фінансово-правового договору. **Фінансово-правовий договір є особливою угодою, що укладається на підставі правозастосовного акта між чітко визначеними законодавством суб'єктами, один з яких обов'язково наділений державно-владними повноваженнями чи є органом місцевого самоврядування, і який спрямований на встановлення між такими суб'єктами взаємних прав і обов'язків, підкріплений заходами відповідальності для обох суб'єктів та має на меті забезпечення публічних інтересів у сфері фінансової діяльності.**

На наш погляд, ознаками фінансово-правового договору є такі:

- однією стороною фінансово-правового договору завжди є держава чи територіальна громада, зазвичай, в особі відповідного державного органу чи органу місцевої влади, що діють на підставі, в межах повноважень і способом, передбаченими Конституцією й законами України. Інтереси держави чи територіальної громади можуть представляти уповноважені органи та/або посадові особи;
- форма фінансово-правового договору, зазвичай, визначається законодавством;
- фінансово-правовий договір є відплатним, що проявляється у взаємній вигоді сторін фінансово-правового договору від його укладення та виконання (хоча в цьому контексті термін «вигода» щодо державного органу можна застосувати лише умовно);
- обов'язковість для сторін умов фінансово-правового договору;
- фінансово-правовий договір, зазвичай, включається до юридичного складу, що породжує фінансово-правове зобов'язання.



Водночас вищевикладені міркування свідчать лише про початок розробки категорії фінансово-правового договору та вимагають його подальшого осмислення з метою запропонувати

вживати у майбутньому як на рівні теорії фінансового права, так і безпосередньо в галузевому законодавстві. ♦

Список використаних джерел

1. Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов / под общ. ред. В. С. Нерсесянца. — М. : Норма, 2008. — 832 с.
2. Харитонов Е. О. Гражданское право Украины : учебник. — Изд. второе / Е. О. Харитонов, Н. А. Саниахметова. — Х. : Одиссей, 2005. — 960 с.
3. Орлюк О. П. Фінансове право : академічний курс / О. П. Орлюк. — К. : Юрінком Інтер, 2010. — 880 с.
4. Конституція України від 28.06.1996 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1996. — № 30. — Ст. 141 (із змінами, внесеними згідно із Законом № 2952-VI від 01.02.2011 року // ВВР. — 2011. — № 10. — Ст. 68).
5. Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник / Д. Н. Бахрах. — М. : НОРМА, 2000. — 640 с.
6. Демин А. В. Общие вопросы теории административного договора / А. В. Демин. — Красноярск, 1998. — 93 с.
7. Мельник Ю. В. Адміністративний договір як одна з правових форм діяльності місцевих органів виконавчої влади [Електронний ресурс] — Режим доступу до ресурсу : <http://www.yut.kiev.ua/?p=22>.
8. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у двох томах : Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: Авер'янов В. Б. та ін.. — К. : Юридична думка, 2007. — 592 с.
9. Стефанюк В. Адміністративний договір — вимога сьогодення / В. Стефанюк // Право України. — 2003. — № 11. — С. 11–16.
10. Публичные услуги и право. Научно-практическое пособие / Под ред. д.ю.н., проф. Ю. А. Тихомирова. — М. : НОРМА, 2007. — 416 с.
11. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 року // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 35–36. — Ст. 446 (зі змінами).
12. Адміністративне право України : підручник / Битяк Ю. П., Гаращук В. Н., Дяченко О. В. та ін. ; за ред. Битяка Ю. П. — К. : Юрінком Інтер, 2005. — 544 с.
13. Еремин С. Г. Договор в финансовом праве : дис... канд. юрид. наук : 12.00.14 / С. Г. Еремин. — М., 2008. — 203 с.
14. Солдатенко О. В. О некоторых публичных договорах в финансовом праве // Договор в публичном праве : сб. науч. ст. / под ред. Е. В. Гриценко, Е. Г. Бабеля. — М. : Волтерс Клувер, 2009. — 288 с.
15. Дмитрик О. О. Джерела фінансового права: проблеми та перспективи розвитку : монографія / О. О. Дмитрик. — Х. : Віровець А. П. «Апостроф», 2010. — 328 с.