

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

Список літератури: 1. *Авер'янов В.Б.* Реформування українського адміністративного права: необхідність переосмислення теоретичних постулатів // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. пр. – О.: Юрид. літ., 2003. – Вип. 19. – С. 181. 2. *Бондаренко Г.П.* Адміністративна відповідальність в СРСР. – Л.: Львів. держ. ун-т, 1975. – 155 с. 3. *Братусь С.Н.* Юридическая ответственность и законность. – М.: Право и закон, 1976. – 201 с. 4. *Гончарук С.Т.* Адміністративна відповідальність за законодавством України: Навч. посіб. – К.: Наук. думка, 1995. – 78 с. 5. *Иванов Л.* Административная ответственность юридических лиц // Закон. – 1998. – № 9. – С. 38. 6. *Костів М.В.* Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб та особливості її реалізації в адміністративно-деліктних відносинах: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – К., 2005. – 20 с. 7. *Лук'янець Д.* Про вину юридичних осіб у сфері адміністративної відповідальності // Право України. – 1999. – № 1. – С. 123. 8. Відомості Верховної Ради України. 9. *Россинский Б.В.* Административное право: Учеб.-метод. и практ. пособ. – М.: Право и закон, 2001. – 688 с. 10. *Шемшученко Ю.С., Погорілко В.Ф.* Адміністративно-правова охорона природи Української РСР. – К.: Наук. думка, 1973. – 125 с.

Надійшла до редакції 01.12.2008 р.

УДК 347.73

М.А. Перепелица, канд. юрид. наук
*Национальная юридическая академия Украины
имени Ярослава Мудрого, г. Харьков*

УЧАСТИЕ ГОСУДАРСТВА В ФИНАНСОВЫХ ПРАВООТНОШЕНИЯХ

Вопросу об участии государства в финансовых правоотношениях в науке финансового права уделялось и уделяется особое внимание в работах Е.М. Ашмаринной, Д.В. Винницкого, М.Ф. Ивлиевой, О.Д. Орлюк, О.О. Семчик, В.М. Чебана [См.: 3-6; 8; 4; 11]. Это вполне логично, так как данная тема имеет большое теоретическое и практическое значение. Её исследование содействует разрешению ряда весьма важных вопросов, свя-

занных с выбором необходимых методов и форм правового регулирования государством определённой группы правоотношений в обществе – финансовых правоотношений. Как правильно убеждает Э.Д. Соколова, в условиях товарно-денежных отношений, существующих в обществе, государство не может выполнять свои задачи и функции по управлению последним и обеспечению его жизнедеятельности, не располагая необходимыми фи-

нансовыми ресурсами. Их фонды стихийно не создаются, а образуются в результате планомерных действий государства, направленных на их создание, распределение и использование [9, с. 95]. Следовательно, участие государства в финансовых правоотношениях – объективно необходимый процесс.

Основная задача настоящей статьи заключается в исследовании положения государства в сфере финансовых правоотношений, степени его участия и форм, в которых оно выражается, определении специфики участия государства как единого неделимого субъекта права, а также его участия как системы соответствующих государственных органов.

Сущности, понятию, признакам и функциям государства в юридической литературе отдано должное внимание, и в рамках данной статьи нет ни необходимости, ни возможности исследовать его со всей той полнотой, на которую оно заслуживает. В данном случае важно сразу определиться, что мы присоединяемся к позициям тех учёных, которые под государством предлагают понимать юридическое лицо публичного права, обособленный субъект права, «имеющий самостоятельное бытие» [2, с. 395; 12, с. 129]. Ведь ему при- сущи такие права и обязанности,

которые по своей сути могут принадлежать и реализовываться исключительно им. И финансовые правоотношения это демонстрируют как нельзя лучше: право на установление и взимание налогов, обязанность осуществлять бюджетное распределение части национального дохода на благо всего общества, обеспечивать стабильность денежной единицы и др. Иными словами, это такие полномочия, выполнение которых нельзя возложить на лицо физическое, юридическое частного права или обособленные подразделения либо распределить между другими субъектами права, и которые неделимым образом могут реализовываться только государством. Как утверждал В.Е. Чиркин, функции, выполняемые в обществе государством, юридическими лицами частного права и другими юридическими лицами публичного права отличаются [12, с. 135].

В научной правовой литературе традиционно выделяют 4 внутренние функции государства – экономическую, социальную, политическую и идеологическую. Как участник финансовых правоотношений, оно прежде всего выражает себя через экономическую функцию, суть которой состоит в установлении государством порядка и условий экономической деятельности, т.

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОННОСТИ

е. в целом – регулирования экономикой. Е.А. Ровинский в своё время акцентировал внимание на том, что через финансовую деятельность государства отражается (осуществляется) взаимосвязь государства и экономики общества [7, с. 35].

Если более детально вникнуть в характер такой взаимосвязи, становится понятно, что речь идёт об участии государства в правоотношениях, имеющих имущественный характер. С точки зрения структуры имущественные правоотношения могут быть построены по одной из 2-х моделей – либо власти-подчинения, либо равенства.

Государство участвует в имущественных правоотношениях, построенных по принципу «власть-подчинение». И для этого имеются определённые предпосылки, вызванные необходимостью создания единого централизованного денежного фонда государства для обеспечения жизнедеятельности всего общества. По поводу мобилизации, распределения и использования средств данного фонда и возникают такого рода имущественные властные правоотношения. Следовательно, государство участвует в финансовых правоотношениях в статусе не просто хозяйствующего субъекта, а властно-хозяйствующего, имеющего принадлежащее ему на

праве государственной собственности имущество. С точки зрения В.Е. Чиркина, оно имеет свою собственность, причём во много раз превосходящую собственность других субъектов права, а, значит, его можно рассматривать с позиций хозяйствующего субъекта [12, с. 138]. В правовых источниках встречаются и более интересные выводы при рассмотрении данного вопроса: например, К.И. Анненков отмечал, что государство является субъектом имущественных прав, имущественным субъектом [1, 116].

Его имущество характеризуется особым правовым режимом. Хотя законом и провозглашается принцип равенства всех форм собственности, фактически собственность государства и по объёму, и по значению гораздо важнее муниципальной или индивидуальной. И это вполне понятно, ибо в данном случае речь идёт о собственности всего народа, проживающего на его территории. В.Е. Чиркин в связи с этим подчёркивал: хотя принято говорить о государственной собственности, по существу, она принадлежит народу, обществу как всеобъемлющему территориальному публичному коллективу страны. Эта собственность находится во владении, пользовании, распоряжении государства, т.е. выступает в государ-

ственной форме. Поэтому понятие «государственная форма собственности» не противоречит её сути как собственности народа, общества [12, с. 145]. Вполне очевиден тот факт, что от имени государства его собственностью распоряжаются соответствующие органы. Однако, в чьём бы владении, пользовании или распоряжении в определённый момент времени ни находилось имущество, являющееся государственной собственностью, его собственником всё равно продолжает оставаться государство. Это ещё раз подтверждает необходимость признания последнего как самостоятельного субъекта права.

В аспекте властно-хозяйствующего субъекта государство выступает единым неделимым участником финансовых правоотношений. Ведь ему, как уже отмечалось, присущи такие права, полномочия и функции в сфере публичных финансов, которые, по сути, являются неделимыми и могут принадлежать и реализовываться исключительно государством.

Но, когда речь идёт о детализации и конкретизации государственных финансовых полномочий, неизбежно поднимается вопрос о функционировании системы структур, реализующих эти властные полномочия. Реализуются они через систему го-

сударственных органов с помощью методов финансовой деятельности – мобилизации, распределения и использования публичных денежных фондов. При этом за такими процессами обязательно осуществляется контроль. Государственные органы реализуют данные полномочия по вышеуказанным направлениям в 2-х аспектах: либо эта деятельность является для них основной и определяющей, либо они имеют к ней косвенное отношение, т.е. будучи созданными государством не с целью осуществления финансовой деятельности, а наряду со своими иными основными функциями выполняют их и в сфере публичных финансов. В первом случае речь идёт о государственных органах специальной компетенции, реализующих финансовую деятельность, во втором – об органах общей компетенции.

Выполнение финансовой деятельности в обществе – объективная необходимость, обусловленная экономическими законами развития любого государственного хозяйства, поэтому важное значение здесь отводится созданию и функционированию органов специальной финансовой компетенции – Верховной Раде Украины, Кабинету Министров Украины, Президенту Украины. Если они определяют основные ориентиры для прове-

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОННОСТИ

дения в жизнь единой финансовой политики и руководят организацией государственных финансов, то структуры, наделённые специальными финансовыми полномочиями, обеспечивают исполнение таких задач уже непосредственно, на местах. Иначе говоря, создание системы государственных органов специальной компетенции в области публичных финансов связано с необходимостью организации движения публичных денежных средств на стадиях их мобилизации, распределения и использования с целью обеспечения жизнедеятельности всего общества.

Государственный орган специальной финансовой компетенции представляет собой организацию, (а) выступающую частью государственного аппарата, (б) наделённую властными полномочиями, (в) характеризующуюся наличием определённой структуры и правовым характером связей, соединяющих состав органа в единое целое, (г) имеющую территориальный масштаб своей деятельности, (д) образующуюся в порядке, установленном законом и (е) применяющую соответствующие методы, необходимые для достижения поставленных перед ней задач и функций.

Прежде всего необходимо исходить из того, что система го-

сударственных органов специальной финансовой компетенции – это важная составляющая часть механизма государственного аппарата, так как именно на них возложены задачи по непосредственной реализации функций в сфере мобилизации, распределения и использования публичных денежных фондов, а также по осуществлению контроля за публичными финансами на этих стадиях их движения. Никакая иная организационная структура, функционирующая в обществе, не имеет возможности едино, организованно и целенаправленно реализовывать такие задачи. Да и само государство не может какими-то иными методами или способами достичь поставленных перед ним важнейших целей в осуществлении финансовой деятельности, иначе как через создание субъектов, призванных выступать от его имени и выполнять необходимые функции. Не будет преувеличением утверждение, что роль государственных органов специальной финансовой компетенции, возможно, является наиболее важной в государственной жизни, по сравнению с остальными государственными структурами, так как именно от успешности их действий зависит функционирование всей системы государственных органов. Ведь все без исключения госу-

дарственные органы финансируются из Государственного бюджета, т.е. участвуют в стадиях распределения и использования публичных денежных средств.

При характеристике рассматриваемого государственного органа наиболее важным выступает признак наделения его полномочиями властного характера. Поскольку данные субъекты права осуществляют свою деятельность от имени и в интересах государства, возникает вполне обоснованная необходимость наделения их такими полномочиями. Именно правовые возможности подобного рода могут непосредственно способствовать реализации этими органами государственных задач в сфере финансов.

При анализе вопроса о властвующих полномочиях государственных органов специальной финансовой компетенции необходимо обратить внимание на само понятие «полномочия». Ю.А. Тихомиров утверждает: «Публичная сфера предполагает соединённость прав и обязанностей в формулу «полномочия» как правообязанность, которую нельзя не реализовывать в публичных интересах» [10, с. 56]. Иными словами, исследуемые государственные органы обладают правами в смысле обязанностей и не могут осуществлять

первые (даже если законодатель именно таким термином называет в нормативном акте предоставленные им модели поведения) в их классическом понимании исходя из свободного рассмотрения. Этот вывод подтверждается также при перечислении конкретных видов властвующих полномочий, выделяемых учёным, где ни одно из действий, составляющих содержание полномочия, не может характеризоваться как право органа власти. Ю.А. Тихомиров предлагает следующий перечень полномочий, характеризующихся властным признаком как Государственный орган:

- руководит – полнообъемно разрешает вопросы;
- управляет – выдаёт императивные указания, распоряжения;
- решает – устанавливает, определяет, утверждает, создаёт, оформляет, представляет. Членение возможно по степени самостоятельности принятия решений: (а) независимо (самостоятельно), (б) по согласованию, (в) совместно, (г) предварительно, (д) рекомендательно;
- участвует – формирует, разрабатывает, согласовывает, порядок использования (имущества и пр.), содействует;
- нормирует – вводит правила, принимает правовые акты, устанавливает нормативно-тех-

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОННОСТИ

ническую и иную документацию;

- организует – создаёт условия, стимулирует, поддерживает, выполняет, осуществляет, инструктирует;

- разрабатывает – предложения, проекты, программы, прогнозы, аналитическую информацию;

- указывает – отменяет акты, приостанавливает их действие, создаёт организации, издаёт предписания по совершению действий;

- координирует – объединяет планы и программы, согласовывает акты, действия и позиции, целевые установки, информационное обеспечение;

- контролирует – проверяет отчёты, информацию;

- запрещает – отменяет, признаёт недействительным, приостанавливает [10, с. 57].

Совершенно очевидно, что ни одно из вышеуказанных видов полномочий не может трактоваться как право государственного органа и понимается исключительно как его обязанность. Следовательно, государство, как система соответствующих государственных органов, детализирует и распределяет

между ними в зависимости от поставленных целей и задач виды и круг властвующих полномочий, определяет их объёмы и методы реализации. Здесь оно как бы отходит на второй план и разделяет свою финансовую публичную компетенцию на части между соответствующими структурами власти.

Подводя итог изложенному, можем сказать, что, с позиции властно-хозяйствующего субъекта государство выступает единым неделимым участником финансовых правоотношений, с такими присущими ему правами, обязанностями и функциями в сфере публичных финансов, которые, по сути являются неделимыми и могут принадлежать и реализовываться исключительно государством. Как система соответствующих государственных органов, оно детализирует и распределяет между ними в зависимости от поставленных целей и задач виды и круг властвующих полномочий, определяет их объёмы и методы реализации, как бы отходит на второй план и разделяет свою финансовую публичную компетенцию на части между соответствующими структурами власти.

Список литературы: 1. Анненков К.И. Система русского гражданского права. – Т.1: Введение и общая часть. – СПб: Изд-во Юрид. Кн. маг. Н.К. Мартынова. – 1909. – 438 с. 2. Архипов С.И. Субъект права: теоретическое исследование. – СПб: Юрид. центр Пресс, 2004. – 469 с. 3. Ашмарина Е.М. Финансовая деятельность современного государства // Гос-во и право. – 2004. – № 3. – С. 85-90. 4. Винницкий Д.В. Категория «финансовая деятельность

государства» в науке российского финансового права // Гос-во и право. – 2003. – № 2. – С. 56-62. **5. Излиева М.Ф.** Категории «финансы» и «финансовая деятельность государства» в науке финансового права // Гос-во и право. – 2004. – № 7. – С. 20-26. **6. Орлюк О.Д.** Держава як учасник фінансового ринку // Юрид. Україна. – 2003. – № 10. – С. 27-36. **7. Ровинский Е.А.** Финансовое право: Ученик. – М.: Юрид. лит., 1971. – 157 с. **8. Семчик О.О.** Держава як суб'єкт фінансових правовідносин. – К.: Юрид. думка, 2006. – 116 с. **9. Соколова Э.Д.** Понятие и принципы финансовой деятельности государства и муниципальных образований // Гос-во и право. – 2007. – № 5. – С. 95-100. **10. Тихомиров Ю.А.** Теория компетенции. – М.: Норма, 2002. – 483 с. **11. Чебан В.М.** Правові форми фінансової діяльності: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 Київ. нац. ун-т. – К., 1998. – 16 с. **12. Чиркин В.Е.** Юридическое лицо публичного права. – М.: Норма, 2007. – 352 с.

Надійшла до редакції 12.12.2008 р.

УДК 347.73

О.О. Дмитрик, канд. юрид. наук
*Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого, м. Харків*

ДОГОВІР ЯК ЗАСІБ УРЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВИХ ВІДНОСИН

Зміни, що відбуваються в усіх сферах життєдіяльності нашої держави, за умови реформування соціальних, політичних та економічних відносин, відчутно впливають на формування й розвиток фінансових відносин і виникнення певних проблем при їх правовому впорядкуванні. На сьогодні залишається не з'ясованим питання щодо місця договору при врегулюванні правом фінансових відносин. Можна констатувати, що рівень теоретичної розробки щодо з'ясування сутності договору й визначення його місця в системі джерел фінансового права, суттєво відстає

від практики його застосування. Отже, метою даної статі є з'ясування питання стосовно використання договірної форми регламентування фінансових відносин і позначення деяких проблем у цій сфері.

У теорії фінансового права тривалий час нормативно-правовий договір як форма впорядкування фінансових відносин і джерело права взагалі не розглядався. У жодному підручнику з фінансового права, виданих за радянських часів і в перше десятиріччя існування незалежної України, ми не знайдемо згадки про нього [Див., напр., 11]. Проте в