

ОСОБЛИВОСТІ МЕТОДУ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ЙОГО ПРОЯВИ У ФІНАНСОВОМУ ПРАВІ

PECULIARITIES OF METHOD OF PUBLIC REGULATION AND ITS OCCURRENCE IN FINANCIAL LAW

Мазур Т.В.,

кандидат юридичних наук, доцент,
помічник-консультант народного депутата України

Стаття присвячена дослідженню методу публічно-правового регулювання та його проявам у фінансовому праві. Автором висвітлено підходи до розуміння методів правового регулювання при поділі права на приватне та публічне. Зроблено висновок, що специфіка методу публічно-правового регулювання у фінансовому праві спричинена особливістю предмету фінансового права та спрямованістю публічної фінансової діяльності.

Ключові слова: метод права, метод публічно-правового регулювання, метод фінансового права.

Статья посвящена исследованию метода публично-правового регулирования и его проявлениям в финансовом праве. Автором освещены подходы к пониманию методов правового регулирования при разделе права на частное и публичное. Сделан вывод, что специфика метода публично-правового регулирования в финансовом праве порождена особенностью предмета финансового права и направленностью публичной финансовой деятельности.

Ключевые слова: метод права, метод публично-правового регулирования, метод финансового права.

This article deals with the method of public regulation and its occurrence in financial law. Author outlines approaches to interpretation of methods of legal regulation when law is divided into the public and private. Conclusion is reached that the specific nature of method of public regulation in financial law is caused by the peculiarities of subject of financial law and orientation of public financial activity.

Key words: method of law, method of public regulation, method of financial law.

«Різниця між правом публічним і приватним – не в різниці відносин та інтересів, а в різних прийомах правового регулювання»

Й.О. Покровський [1, с. 37]

Постановка проблеми. Останніми роками в Україні відбувається активний пошук форм і методів впливу держави на ринкові відносини, зокрема відносини у сфері фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування. У цьому аспекті дедалі актуалізується питання співвідношення публічного та приватного, зокрема публічно-правових та приватно-правових методів регулювання відповідних відносин.

На сьогодні зміст поняття методу не сформований до кінця, що ускладнює розкриття його ролі в межах кожної окремої галузі права, а інколи навіть помилкове розмивання меж галузей права через «приписування» їм нехарактерних методів правового регулювання. У цій сфері не є виключенням і фінансове право.

Проблематика особливостей публічно-правового регулювання у фінансовому праві актуалізується також з точки зору відродження наукового інтересу до публічного права як самостійної галузі права з власним методом публічно-правового регулювання, що повністю перекреслює самостійне існування галузі фінансового права.

Стан дослідження. У літературі традиційно відзначається, що фінансове право є «молодою» галуззю права, що динамічно розвивається, реагуючи на нові виклики ринкової економіки. При цьому, досліджу-

ючи зміни в предметі правового регулювання, вчені часто залишають поза увагою метод, який також має значний вплив на характер фінансово-правових відносин. На жаль, в теорії фінансового права України відсутні комплексні дослідження особливостей методу фінансового права на сучасному етапі, а нечисленні згадування про метод носять фрагментарний констатуючий характер.

Проблеми теорії фінансового права досліджувалися Л.К. Вороновою, М.П. Кучерявенком, О.П. Орлюк, Ю.А. Ровінським, Н.І. Хімичевою, Р.О. Халфіною, О.І. Худяковим, С.Д. Ципкіним та ін. Окремі питання методу фінансового права також піднімалися в межах інституційних досліджень А.Т. Ковальчука, Л.В. Вакарюк, О.А. Лукашева та ін.

З огляду на зазначене, метою цієї статті є дослідження теоретичних розробок особливостей прояву методу публічно-правового регулювання у фінансовому праві.

Виклад основного матеріалу. Перше, на що вважаємо за необхідне звернути увагу, – той факт, що не всі визнають існування характерних методів правового регулювання при поділі права на публічне та приватне [2, с. 100-110; 3, с. 19]. Багато хто взагалі не визнає такого поділу [4, с. 45-52].

Ті ж, хто є прихильниками поділу права на приватне та публічне, здебільшого підтримують точку зору, що публічні відносини будуються на основі субординації та регулюються за допомогою здебільшого одного методу – імперативного (для якого характерні зобов'язання, заборони, примус і дозвіл), а приватні відносини побудовані на основі координації та регулюються за допомогою диспозитивно-

го методу, суть якого проявляється у здійсненні діяльності на підставі дозволів, узгоджених рівними суб'єктами.

Проте є прихильники й іншої точки зору, на думку яких «у сфері публічного права ряд відносин можуть регулюватися і на основі диспозитивності, коли орган державної влади не може зобов'язати інших суб'єктів здійснити визначені дії в силу вимог законів» [5, с. 17].

Подібної точки зору притримується і Н.В. Генріх, яка досліджуючи метод кримінально-правового регулювання дійшла висновку, що сучасне кримінальне право має сприйматися не як «публічне», а як «переважно публічне право», в якому обмежено поєднуються приватні і публічні інтереси і відповідно приватноправові (диспозитивні) та публічно правові (імперативні) способи правового регулювання. Автор зауважує, що збереження і розвиток публічно-правових начал кримінального права не означає виключення можливості диспозитивного кримінально-правового регулювання. Кримінальне правопорушення базується на юридичній рівності його сторін. А це, у свою чергу, робить можливим підключення до кримінально-правового регулювання диспозитивних способів [6, с. 42-43]. При цьому важливо зауважити, що автор імперативність та диспозитивність розглядає саме як специфічні способи в межах одного методу, який жодним чином не ідентифікує.

Швидше за все, відмінність позицій авторів можна пояснити неправильним сприйняттям суті методів та способів, а також їх співвідношення. Насправді, метод публічно-правового регулювання дійсно передбачає можливість використання різних способів, у тому числі тих, які мають ознаки диспозитивності, але ця диспозитивність є настільки обмеженою, що практично не впливає на в цілому імперативний характер публічно-правового методу.

Питання існування диспозитивності у публічних відносинах взагалі є досить спірним та залежить виключно від розуміння суті диспозитивності. Так, якщо розглядати диспозитивність як право вибирати одну з імперативно встановлених суб'єктом владних повноважень моделей поведінки (сформульованих в уповноважувачій нормі), то дійсно диспозитивність притаманна публічним правовідносинам. Якщо ж розглядати диспозитивність як право сторін самостійно визначати обсяг та характер своїх прав і обов'язків, то у публічних відносинах існування диспозитивності неможливе.

Підтвердженням наведеної позиції може слугувати дослідження Ю.А. Тихомірова, у якому автор відзначає, що «кожний з основних методів є родовим і виражається в різних методах більш конкретного характеру. Він начебто розсипається віялом засобів і способів правового впливу, при чому вони отримують, як правило, юридичний вираз у тому чи іншому наборі прав, обов'язків, взаємовідносин та відповідальності» [7, с. 47-48].

Поряд з цим із переліку характерних ознак, які автор приписує методу публічно-правового регу-

лювання [7, с. 48-50], можна зробити висновок, що він все ж виключає можливість диспозитивного регулювання публічних відносин.

Власну особливість методу публічно-правового регулювання визначила М.А. Хвалєва, вказавши, що «публічне право діє на суспільні відносини через загальний канал – через правовідносини, а повноваження, яке закріплюється за державним органом чи точніше за посадовою особою державного органу, – характеризується як правообов'язок. Наприклад, – зазначає науковець, – право встановлювати та стягувати податки є і обов'язком держави. Право притягувати правопорушника до відповідальності одночасно є обов'язком з охорони правопорядку» [8, с. 23].

Фактично, таким своїм твердженням автор ще раз підкреслює, що те, що ми вважаємо диспозитивом у публічному праві (встановлені нормою права права суб'єкта владних повноважень), насправді є особливим проявом імперативу (встановлений правом обов'язок суб'єкта владних повноважень, який впливає з його права чи кореспондується праву).

За великим рахунком, таку позицію підтримує і А.А. Корнілін, зазначаючи, що «метод імперативного впливу характеризується трьома основними способами регулювання суспільних відносин – зобов'язанням (приписом), заборонаю і примусом, які в різних галузях права набувають характерних і не схожих одна на одну форм. Таким чином, метод публічно-правового регулювання – імперативний – є родовим методом для методів правового регулювання, що входять в різні галузі права» [9, с. 27].

Виходячи із зазначеного, можна зробити висновок, що метод публічно-правового регулювання є родовим методом публічного права як надгалузевого утворення, та в межах кожної окремої галузі публічного права має специфічні, унікальні прояви, які, як наслідок, дають право ідентифікувати певну сукупність правових норм як самостійну галузь права.

Методу публічно-правового регулювання притаманні наступні ознаки:

- 1) поширення дії виключно на суб'єктів публічного права, одним із яких завжди є орган державної влади чи орган місцевого самоврядування;
- 2) суворозв'язаність суб'єктів публічного права нормами права, які чітко окреслюють їх правосуб'єктність;
- 3) побудова відносин між суб'єктами публічних відносин на засадах субординації;
- 4) формулювання приписів у формі зобов'язання, заборони, переконання та примусу, або їх поєднання.

На нашу думку, названі ознаки проявлятимуться у правовому регулюванні всіх без виключення публічних відносин, але в кожному конкретному випадку таке публічно-правове регулювання може набувати специфічного забарвлення, яке частково відобразатиме особливості предмету конкретних правовідносин.

Так, однією із галузей публічного права, яка також послуговується методом публічно-правового регулювання, є фінансове право.

Всі ознаки методу публічно-правового регулювання проявляються у фінансовому праві. Держава у фінансово-правових нормах чітко встановлює права та обов'язки суб'єктів фінансових правовідносин. Фінансові правовідносини державою змодельовані на засадах субординації – у цих відносинах завжди є суб'єкт, наділений владними повноваженнями, який виступає управненим суб'єктом, та з іншої сторони – зобов'язаний суб'єкт.

Більша частина фінансово-правових норм передбачають застосування заходів примусу до порушників фінансової дисципліни. Зауважимо, що ці заходи примусу не можуть встановлюватися або будь-яким чином змінюватися за домовленістю сторін. Крім цього, сторона, уповноважена на застосування заходів примусу, не може їх застосовувати або не застосовувати на власний розсуд, а також не може визначати обсяги застосування таких заходів. Відтак, ця ознака ще раз підкреслює виражено імперативний характер приписів фінансових норм.

Якщо порівнювати приписи норм фінансового права з приписами норм інших галузей права, можна помітити, що вони мають більш чіткий, категоричний характер, на чому неодноразово наголошували дослідники теорії фінансового права. Дійсно, встановлюючи права суб'єкта владних повноважень, покликані забезпечити виконання останнім своїх обов'язків, держава максимально чітко формулює не тільки право, а і спосіб та порядок його реалізації.

Так, якщо порівнювати права суб'єкта владних повноважень у забезпеченні правового порядку в межах фінансового права та адміністративного права, можна помітити, що Кодекс України про адміністративні правопорушення передбачає можливість компетентного органу держави здійснити вибір конкретної санкції за вчинене правопорушення в межах визначеного діапазону. Натомість норми, наприклад Податкового кодексу України, Бюджетного кодексу України більш чіткі в питанні визначення санкції, що може бути застосована до порушника фінансової дисципліни за конкретне правопорушення, та найчастіше не передбачають альтернативи.

Незважаючи на поширену останніми роками думку про можливість регулювання фінансових відносин за допомогою договору, вважаємо, що договірне регулювання у фінансовому праві не застосовується. А та незначна кількість адміністративних договорів, які, на думку окремих науковців, є підставою виникнення, зміни чи припинення фінансових правовідносин, насправді зумовлюють виникнення, зміну чи припинення адміністративних правовідносин, які, можливо, зовні віддалено і схожі на фінансові.

Найчастіше подібного роду адміністративні договори визначають обсяг прав та обов'язків суб'єктів правовідносин, які впливають не на формування, розподіл чи використання публічних фондів коштів, а виключно на спосіб чи форму реалізації такими суб'єктами наданої законом правосуб'єктності. Наприклад, відповідно до частини сьомої статті 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», органи місцевого самоврядування з ураху-

ванням місцевих умов і особливостей можуть перерозподіляти між собою на підставі договорів окремі повноваження та власні бюджетні кошти [10]. Тобто первинним є перерозподіл повноважень, який вже потім тягне за собою перерозподіл бюджетних коштів, необхідних для виконання цих повноважень.

Прикладом використання договорів у фінансовому праві може стати також частина третя статті 93 Бюджетного кодексу України, відповідно до якої «передача коштів між місцевими бюджетами здійснюється на підставі рішень відповідних місцевих рад, прийнятих кожною із сторін, і укладання договору (курсив мій. – авт.). Усі договори про передачу коштів між місцевими бюджетами, згідно з такими рішеннями, укладаються до 1 серпня року, що передує плановому» [11].

Процитована норма та практика її застосування ще раз підтверджує, що первинним є прийняття рішення відповідних місцевих рад, і лише після цього укладається договір.

Крім цього, видатки з місцевого бюджету (фактична передача коштів) здійснюються виключно на підставі акту про місцевий бюджет, а не на підставі договору, і якщо цей акт не передбачає розміру міжбюджетних трансфертів, такі трансферти не можуть бути зреалізованими виключно на підставі договору.

Тобто договори, які використовуються у фінансовому праві, мають абсолютно іншу природу, ніж договори у цивільному праві. Найперше, що кидається в очі, це відсутність свободи укладання договору. Сторони можуть укласти договори тільки у тій сфері фінансових відносин, щодо якої це прямо передбачено законом. Крім цього, передумовою для укладення договору є рішення уповноваженого суб'єкта фінансових правовідносин, який не лише надає повноваження на підписання договору, але і визначає істотні умови такого договору. Не можна оминати увагою і той факт, що подібного роду договори у фінансовому праві потребують наступного затвердження відповідною радою, а також закріплення відповідних показників в актах про місцеві бюджети.

У цій частині не можемо погодитися і з твердженням А.М. Котенка, що місцева рада вільно приймає рішення про вступ у такі договірні відносини [12, с. 424]. Адже багато в чому місцева рада зв'язана необхідністю реалізації фінансової політики. Укладення договору не залежить виключно від волі ради, а в першу чергу – від фінансових потреб та можливостей територіальної громади.

Відтак, не можна стверджувати, що можливість укладання договорів у фінансовому праві суперечить виключно імперативному регулюванню фінансових правовідносин.

Ознакою методу публічно-правового регулювання, яка не притаманна фінансовому праву, є субординаційний характер побудови відносин. У фінансовому праві, на відміну, наприклад, від адміністративного, зв'язок між суб'єктами не будується за принципом вертикалі. Суб'єкти фінансових правовідносин найчастіше не перебувають у відносинах

безпосереднього підпорядкування, а їх зв'язки будуються виключно по лінії фінансової діяльності.

У зв'язку з наведеним дозволимо собі не погодитися із твердженням І.В. Рукавишнікової, що вплив фінансової політики держави на метод фінансового права проявляється в існуванні менш жорстких владно-підпорядкованих зв'язків між суб'єктами фінансових відносин [13, с. 106]. Зауважимо, що не фінансова політика впливає на метод фінансового права, а особлива сфера, у якій виникають фінансові правовідносини – сфера фінансової діяльності. Адже якщо припустити, що відбудеться зміна фінансової політики держави, вона абсолютно не вплине на характер зв'язків між суб'єктами фінансових відносин. Зокрема, якщо Державна казначейська служба не перебуває у відносинах влади-підпорядкування з Національним банком України, то будь-яка зміна фінансової політики не вплине на характер зв'язків між ними.

Крім цього, також немає достатніх підстав стверджувати, що владно-підпорядковані зв'язки між суб'єктами фінансових відносин є менш жорсткими. В межах фінансових відносин владно-підпорядкований характер таких відносин є очевидним та яскраво вираженим, адже у фінансових відносинах завжди чітко можна ідентифікувати управлену особу (суб'єкта владних повноважень) та зобов'язану особу (іншого суб'єкта владних повноважень, юридичну чи фізичну особу). При цьому, за умови виникнення фінансових відносин між двома суб'єктами владних повноважень, один з них у межах таких фінансових відносин завжди виконуватиме роль «влади», а інший – «підпорядкування», і це не залежатиме від адміністративно-управлінських зв'язків таких суб'єктів.

Таким чином, методу у фінансовому праві притаманні всі характерні ознаки методу публічно-правового регулювання, за виключенням субординаційного характеру побудови відносин між суб'єктами, що одночасно можна вважати особливістю цього методу у фінансовому праві.

Варто зауважити, що специфічним проявом публічно-правового методу у фінансовому праві виступає його гнучкість. Адже, незважаючи на те, що фінансова політика не впливає на характер (жорсткість) зв'язків між суб'єктами фінансових правовідносин, вона так чи інакше впливає на специфічне поєднання різноманітних способів впливу на поведінку учасників фінансових правовідносин, що дозволяє залишити ці відносини достатньо жорстко владно-підпорядкованими, але одночасно замінити, наприклад, категоричний обов'язок на уповноваження із визначенням конкретної мети, яку слід досягти.

Висновки. Метод публічно-правового регулювання, який використовується у переважно публічних галузях права, має низку характерних особливостей, які у тому числі знайшли свій прояв і у фінансовому праві.

Поряд з цим специфіка методу публічно-правового регулювання у фінансовому праві породжена особливостями предмету фінансового права, а також спрямованістю публічної фінансової діяльності. Саме це спричиняє відсутність субординаційного характеру побудови відносин між суб'єктами та можливість досягнення підвищеної гнучкості цього методу у фінансовому праві завдяки комбінуванню різних способів впливу на поведінку учасників фінансових правовідносин.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права / И.А. Покровский. – Изд. 3-е, стереотип. – М. : Статут, 2001. – 353 с.
2. Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. О системе советского права / О.С. Иоффе // Сов. государство и право. – 1957. – № 6. – С. 101-110.
3. Громов С.А. Соотношение частного и публичного права в российской системе права: тенденции дифференциации и интеграции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С.А. Громов. – СПб., 2004. – 24 с.
4. Гойхбарг А.Г. Основы частного имущественного права. Очерки / А.Г. Гойхбарг. – М. : Красная Новь, 1924. – 136 с.
5. Кучков Д.С. Право в ненормативном регулировании общественных отношений / Д.С. Кучков. – автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Владимир, 2009. – 28 с.
6. Генрих Н.В. Предмет и метод уголовно-правового регулирования / Н.В. Генрих. – автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – Казань, 2011. – 62 с.
7. Тихомиров Ю.А. Публичное право : учебник / Ю.А. Тихомиров. – М. : БЕК, 1995. – 496 с.
8. Хвалева М.А. Метод публичного права / М.А. Хвалева. – автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2007. – 28 с.
9. Корнилин А.А. Особенности метода публично-правового регулирования / А.А. Корнилин // Вопросы экономики и права. – № 1. – 2010. – С. 23-27.
10. Закон України «Про місце самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
11. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50-51. – Ст. 572.
12. Котенко А.М. Деякі аспекти фінансово-правового договору [Електронний ресурс] / А.М. Котенко // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 422-427. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11kamfpd.pdf>.
13. Рукавишнікова І.В. Метод фінансового права / Отв. ред. Н.И. Химичева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2006. – 285 с.