

УДК 347.73

*Л. К. Царьова,
канд. юрид. наук, доцент кафедри адміністративного
та фінансового права ОНЮА*

БАЗОВІ КАТЕГОРІЇ ФІНАНСОВОГО ПРАВА

Побудова демократичної правової держави в Україні супроводжується розробкою нових підходів до багатьох наукових категорій, у тому числі і у фінансово-правовій науці. Дослідження вчених спрямовані на врахування у науково-правових категоріях тих суспільних процесів, які є визначальними у той чи інший період. Розвиток фінансового права пов'язаний із відображенням фінансової політики тієї чи іншої держави, із прагненням наукового обґрунтування її основних напрямків, але для будь-якого періоду основною категорією фінансово-правової науки було поняття «фінанси».

Поняття «фінанси» відомо з давніх часів. Фінанси такі ж давні, як і держава. Згадування про фінанси зустрічається ще в роботах класиків Стародавніх Греції і Риму — Ксенофонта, Арістотеля, Цицерона. Становлення ж і розвиток фінансово-правової науки спостерігається з XVIII–XIX ст., з появою багатьох ґрунтовних наукових праць, у яких визначалися основні її категорії, розкривався їхній зміст і їх характерні ознаки. Вчені-дослідники того періоду не відокремлювали фінансову науку від фінансово-правової. Так, відомий російський вчений І. Х. Озеров указує, що «фінансова наука належить, з одного боку, до циклу економічних наук, з іншого — до наук правових; вона є наукою (у переносному значенні) про хліб насущний, про те, чому члени відомого суспільного союзу мають хліб чи не мають його, й у чому складаються найкращі способи добути хліб господарським засобом» [1].

Однією з основних базових категорій фінансово-правової науки того періоду було «державне господарство», а трохи згодом — «фінансове господарство».

Л. Штейн відзначає, що «державне господарство — це така сфера управління, у якій держава через свою господарську діяльність здобуває потрібні їй кошти і використовує їх для виконання усіх інших своїх завдань» [2]. З такого положення випливає, що ціль господарської діяльності держави — одержання засобів для виконання її задач і функцій, тобто фінансове забезпечення діяльності держави. Разом з тим Л. Штейн указує на необхідність наявності в держави не тільки фінансових, але й інших визначених матеріальних засобів, сукупність яких він називає «майновим життям держави» чи «господарством», що виступає як сукупність органічних умов для життєдіяльності держави. Таким чином, він розширює зміст визначеного їм поняття «господарської діяльності держави».

Термін «господарство» розглядається економістами як сукупність природних і зроблених у результаті діяльності людини засобів, використовуваних для створення, підтримки, поліпшення умов і засобів існування, життєзабезпечення [3]. Здійснюючи господарську діяльність, держава як суб'єкт такої діяльності

створює умови для життєдіяльності всього суспільства. Академік І. І. Янжол указує на відмінності між принципами приватного (для того періоду — народного) і державного господарства, а саме: а) на відміну від приватного державне господарство має примусовий характер; б) державне господарство знаходиться поза вільною конкуренцією, що панує у сфері приватної економічної діяльності; в) для державного господарства не притаманний принцип рентабельності, прибутковості, що має вирішальне значення в приватному господарстві, тому що державне господарство ведеться для більш високих цілей — задоволення суспільних потреб; г) у приватному господарстві вирішальним моментом є розмір прибутків, у державному — обсяг необхідних витрат [4]. І. Х. Озеров приблизно такі ж ознаки виділяє для характеристики фінансового господарства [5].

На думку С. І. Гловайського, фінансове господарство визначається як «сукупність явищ, що відносяться до планомірної організованої діяльності примусових союзів, спрямованої на спеціальну мету придбання і витрат господарських благ, необхідних для виконання усіх узагалі задач цих союзів» [6].

А. І. Буковецький розглядає фінансове господарство як «сукупність матеріальних ресурсів, якими володіє публічно-правовий союз (держава) для задоволення колективних потреб своїх співчленів». Збирання і витрата матеріальних ресурсів є фінансовою діяльністю держави [7]. Відзначаючи публічний характер фінансового господарства, О. Б. Мильгаузен підкреслює, що воно здобуває свій особливий характер унаслідок того, що є господарством політичних союзів і тому служить у сутності іншим задачам і має у своєму розпорядженні інші засоби ніж приватне господарство [8].

На думку Е. Сакса, «фінансове господарство є вживання багатств на задоволення визначених потреб» [9]. При цьому він підкреслює, що колективні потреби складаються з індивідуальних потреб, рівень задоволення яких визначається державними прибутками і витратами.

Гловайський відзначає, що поняття «фінансове господарство» за змістом ширше, чим «державне господарство», тому що воно включає не тільки господарство держави, але і підпорядкованих йому місцевих суспільних союзів, тобто під фінансовим господарством розумілося будь-яке публічне господарство [10].

Основними складовими частинами системи державного господарства Лоренц Штейн виділяє «виробництво», «споживання» і «відтворення». Щодо держави як господарського суб'єкта — до її складу входять державні доходи, державні витрати і державне капіталотворення [11]. Завдяки останньому створюється державне багатство.

Держава як господарський суб'єкт здійснює свою діяльність згідно з визначеними встановленими їю ж самою правилами. Як вже відзначалося, на відміну від приватного господарства ціль державного господарства — задоволення суспільних потреб. Але цілі і задачі держави обмежуються її фінансовими можливостями. Тому державні кошти розподіляються відповідно до визначених задач і функцій держави.

З установами радянської влади, поступовим усупільненням усіх засобів виробництва, націоналізацією приватних підприємств державне госпо-

дарство розширюється, поглинаючи усе народне (приватне) господарство [12]. Термін «державне господарство» як наукова категорія зникає, а термін «народне господарство» здобуває публічного змісту і починає розглядатися не з позицій державних фінансів, а з позицій керування таким господарством, переходячи в такий спосіб до предмета адміністративно-правової науки.

Дослідження сфери публічних фінансів у радянський період скорочується зі зміною фінансової політики радянського ладу, що ставить перед собою задачу — надання в розпорядження органів радянської влади усіх необхідних засобів для задоволення місцевих і загальнодержавних нестатків, не зупиняючись перед вторгненням у право приватної власності [13].

І все ж таки в цей час з'являються роботи М. А. Гурвича, М. Д. Загряцькова, присвячені публічним фінансам, що сприяли відновленню фінансово-правової науки, і підготували перехід від розуміння сфери фінансового права як державного господарства взагалі до розуміння його предмета як винятково державних фондів коштів [14].

Фінансово-правова наука була відновлена на початку 40-х рр. ХХ ст. з появою фундаментальних досліджень Е. А. Ровинського, що обґрунтував наявність у фінансового права самостійного предмета дослідження, що дало можливість виділити його в окрему самостійну галузь. Однією з базових категорій фінансового права стає фінансова діяльність держави, що розглядається як така і в даний час.

Перехід до ринкової економіки в пострадянських країнах впливає і на основні підходи до базових категорій фінансово-правової науки. Так, К. С. Бельський вважає, що поняття «фінансова діяльність держави» як процес планового збирання, розподілу і використання коштів, за допомогою яких забезпечується практичне здійснення задач і функцій держави, для правової держави пострадянського періоду не прийнятне [15]. Він пропонує замінити цю категорію на «більш точну і скромну» — «керування державними фінансами». Таку позицію він пояснює тим, що приведені вище визначення фінансової діяльності держави підкреслює, на його думку, його етатський характер. Аргументуючи і конкретизуючи свій висновок К. С. Бельський підкреслює, що з зазначеного поняття «випали суспільство і громадяни, безпека, власність і інтереси яких забезпечує фінансова діяльність держави».

З цим висновком не можна погодитися за такими причинами:

1) запропоноване поняття «керування фінансами» не відповідає за обсягом поняттю «фінансова діяльність держави», тому що воно вужче, тому що стосується лише сфери державного керування, тобто діяльності органів виконавчої влади. У цьому випадку такий елемент фінансової діяльності держави як правове регулювання фінансів не буде входити в це поняття і законодавчий орган не буде розглядатися як суб'єкт фінансової діяльності. До того ж, «керування фінансами» — це один з розділів особливої частини адміністративного права;

2) як відомо з теорії права, задачі і функції держави включають насамперед забезпечення суспільних інтересів і інтересів громадян, тому немає необхідності деталізувати це у визначенні фінансової діяльності держави, тому

що будь-яке визначення повинне бути лаконічним й охоплювати всі його аспекти.

Вважаємо, що категорія «фінансова діяльність держави» має право на легітимність і для пострадянської держави, тому що це поняття за змістом є найбільш ємним і охоплює всі аспекти діяльності держави, зв'язані з фінансовим забезпеченням його задач і функцій.

Представляється можливим використовувати цю категорію, уточнивши її визначення з урахуванням тих змін, що відбулися в суспільстві і державі. Можна, приміром, запропонувати таке визначення: фінансова діяльність — це урегульована фінансово-правовими нормами діяльність уповноважених і зобов'язаних суб'єктів, спрямована на фінансове забезпечення суспільних і державних потреб.

Під фінансовим забезпеченням розуміється визначена законодавством сукупність мір і засобів, спрямованих на створення фінансової бази для досягнення визначених цілей.

Запропоноване визначення фінансової діяльності безумовно є дискусійним. Воно є лише спробою сформулювати зміст фінансової діяльності держави стосовно нових суспільних умов.

Разом з тим підтримуємо позицію П. С. Пацурківського, що більш прийнятною базовою фінансово-правовою категорією для сучасного періоду є «публічні фінанси» [16] як об'єкт правового регулювання. З огляду на суспільні процеси, що відбуваються у світі, їх потрібно розглядати не тільки на загальнодержавному і муніципальному рівнях, але і на міжнародному.

Альтернативою категорії «фінансова діяльність держави» може бути відновлення у фінансово-правовій науці категорії «фінансове господарство», що у такій розумінні як єдина система суспільних зв'язків у сфері господарської діяльності держави не розглядається зараз ні однією наукою, а це значить, що без уваги залишається визначення правового положення держави як господарського суб'єкта у всім різноманітті його аспектів: як владного суб'єкта (публічно-правовий аспект), як рівноправного суб'єкта (приватно-правовий аспект), унаслідок чого деяким важливим правовим інститутам не приділяється належної уваги. У зв'язку з цим вони є сферою численних порушень, що завдають шкоди державі і суспільству. Особливе значення має в цьому плані сфера приватизації державного майна, де суспільний інтерес важко визначається, а політичні рішення приймаються на основі переговорів і компромісів, без обліку економічної доцільності. Інститут приватизації державного майна, на нашу думку, можна вважати комплексним правовим інститутом, що включає норми адміністративного, фінансового і цивільного права. Норми адміністративного права регулюють відносини щодо організаційних аспектів приватизації об'єктів державного або комунального господарства, зокрема, визначення переліку об'єктів приватизації, порядку оголошення і її проведення; норми фінансового права встановлюють методикку вартісної оцінки об'єктів державного майна, що підлягають приватизації, порядок зарахування засобів, що повинні надійти за приватизовані об'єкти у відповідні бюджети і їхнє подальше використання для

фінансового забезпечення публічних нестатків; норми цивільного права визначають майнові і немайнові права приватних власників приватизованого підприємства.

Одним з інститутів, що повинний знайти своє місце у фінансово-правовій науці пострадянської держави, на нашу думку, є й інститут зобов'язання.

В юридичній літературі поняттям «зобов'язання» здебільшого визначаються такі цивільні правовідносини, коли одна особа (боржник) зобов'язана зробити на користь іншої особи (кредитора) визначену дію, або утриматися від визначеної дії, а кредитор має право жадати від боржника виконання його обов'язку [17]. Таким чином, на наш погляд, неправомірно звужується зміст поняття «зобов'язання». Адже у Конституції України і законодавстві, що регулює відносини у сфері публічного права, цей термін теж використовується. Так, Конституція України в ст. 67 відзначає, що «кожен зобов'язаний платити податки і збори в порядку і розмірах, установлених законом». У Бюджетному кодексі України використовується поняття «бюджетне зобов'язання» і дається його визначення: «Бюджетне зобов'язання — будь-яке здійснене відповідно бюджетному асигнуванню розміщення замовлення, висновок договору, придбання товару, чи послуги здійснення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду, згідно яким необхідно здійснити платежі протягом цього ж періоду чи періоду в майбутньому» [18].

Закон України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами і державними цільовими фондами» від 21.12.2000 р. № 2181-III [19] (далі — Закон № 2181) дає визначення поняттю «податкове зобов'язання» як обов'язку платника податків сплатити в бюджети чи цільові державні фонди відповідну суму грошей у порядку і терміни, визначені цим чи іншими законами України. Таким чином, у Законі № 2181 законодавець ототожнює поняття «зобов'язання» і «обов'язок». Слід зауважити, що зазначені поняття є кореспондуючими, але мають і свої відмінності, зокрема: зобов'язанням притаманний матеріальний зміст, обов'язок — зв'язаний зі здійсненням визначених дій.

Представляється необхідним дослідження публічного аспекту інституту зобов'язання і зокрема, його фінансово-правового аспекту, і в першу чергу — податкового зобов'язання, теоретичного його визначення й обґрунтування його правової природи, визначення способів забезпечення податкових зобов'язань, визначення кола зобов'язаних осіб у таких правовідносинах і т. п.

Податкове зобов'язання — це встановлені податковим законом суспільні відносини щодо сплати платником податків визначеної відповідно до закону суми коштів у відповідний державний цільовий фонд у порядку і терміни, передбачені законом.

Як і будь-які зобов'язання, податкові зобов'язання мають свої елементи складу: суб'єкт, об'єкт і зміст зобов'язання. Суб'єктний склад податкових зобов'язань відрізняється від зобов'язань у цивільно-правових відносин тим, що правомочною стороною в них завжди виступає держава, зобов'язаною стороною є платники податків, тобто юридичні і фізичні особи, на яких покладений обо-

в'язок по сплаті податків і інших обов'язкових платежів у державні грошові фонди.

Юридичним об'єктом податкового зобов'язання є визначене активне поводження зобов'язаних осіб, що складається з їхніх активних дій, а саме в сплаті податків і інших обов'язкових платежів. У випадку нездійснення таких дій зобов'язаними особами в них виникають додаткові зобов'язання, але в цьому випадку пов'язані з податковими правопорушеннями, тобто деліктні зобов'язання, що мають свої способи забезпечення.

Зміст податкових зобов'язальних правовідносин, як і будь-яких інших правовідносин, складається із суб'єктивних прав і обов'язків їхніх учасників. Правомочний суб'єкт — держава має право вимоги, що забезпечується передбаченими законом примусовими заходами. Зобов'язані особи повинні здійснювати передбачені законом відповідні платежі в державні грошові фонди вчасно й у повному обсязі.

Зазначене дає можливість виділити характерні ознаки податкових зобов'язань, а саме:

- вони виникають у сфері відносин влади і підпорядкування;
- правомочною стороною податкових зобов'язань є завжди держава в особі уповноваженого державного органа;
- вони виникають на підставі чи законі адміністративного акта;
- вони мають лише грошовий характер;
- їхнє виконання забезпечується як у судовому, так і в адміністративному порядку;
- зобов'язана сторона завжди повинна здійснити визначені активні позитивні дії;
- їхнє невиконання забезпечується специфічними санкціями, властивими публічно-правовим відносинам.

Крім зазначених фінансово-правових інститутів, варто вказати також на інститут фінансово-правової відповідальності, що є предметом численних наукових дискусій, але разом з тим дотепер залишається остаточно не визначеним питання про виділення фінансово-правової відповідальності як самостійного виду юридичної відповідальності. Характерні риси фінансових санкцій, визначених законодавством, відрізняють їх від інших юридичних санкцій. Це є аргументом на користь розгляду фінансово-правової відповідальності як самостійного виду юридичної відповідальності.

Література

1. Энциклопедический словарь / Ф. А. Брокгауз, И. А. Ефрон. — С.Пб., 1902. — Т. 70. — С. 867.
2. Штейн Л. Финансовая наука. Вып. 1. Государственное хозяйство: Пер. с нем. / Под ред. А. П. Субботина. — С.Пб., 1885. — С. 3.
3. Борисов А. Б. Большой экономический словарь. — М.: Книжный мир, 1999. — С. 820.
4. Янжул И. И. Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах. — М.: Статут, 2002. — С. 48–50.
5. Энциклопедический словарь / Ф. А. Брокгауз, И. А. Ефрон. — С.Пб., 1902. — Т. 70. — С. 869.
6. Иловайский С. И. Бюджетное право. — О., 1912. — С. 4–5. Цит. по: Воропова Л. К., Кучеря-

- венко П. П. Финансовое право: Учеб. пособие для студ. юрид. вузов и фак. — Х.: Легас, 2003. — С. 9.
7. Буковецкий А. И. Введение в финансовую науку. — Л., 1929. — С. 5.
 8. Мильгаузен О. Б. Финансовое право. — М., 1866. — С. 4.
 9. Цит. по: Пушкарева В. М. История финансовой мысли и политики налогов: Учеб. пособие. — М.: ИЦФРА-М, 1996. — С. 30.
 10. Иловайский С. И. Краткий учебник финансового права. — О., 1893. — С. 274.
 11. Штейн Л. Вказ. праця. — С. 19.
 12. Таргулов Я. Финансовая наука: (Краткий курс). — Пг., 1929. — С. 131.
 13. Там само.
 14. Цит. по: Пацуркивский П. С. Предмет и границы финансового права постсоциалистического государства // Финансово-правовая доктрина постсоциалистического государства: Сб. материалов Междунар. конф. — С. 8.
 15. Бельский К. С. Финансовое право. — М.: Юрист, 1994. — С. 28.
 16. Пацуркивский П. С. Вказ. праця. — С. 23.
 17. Юридичний словник-довідник / За ред. Ю. С. Шемшученка. — К.: Феміна, 1996. — С. 252; Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия / Под ред. М. Ю. Тихомирова. — М., 1998. — С. 285.
 18. Бюджетный кодекс Украины. — Ст. 2, п. 8.
 19. Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами: Закон України від 21.12.2000 р. № 2181-III // Офіційний вісник України. — 2002. — № 7. — Ст. 2.

УДК 35.081

О. І. Бедний,
канд. юрид. наук, доцент кафедри адміністративного
та фінансового права ОНЮА

САМОСТІЙНІСТЬ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ ЯК ПРИНЦИП СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

В умовах політико-правових перетворень в нашій державі ми розглядаємо державне управління і управління з боку органів місцевого самоврядування (муніципальне, самоврядне управління) як складові більш широко явища — публічного управління, тобто управління, яке ґрунтується на публічній владі та забезпечує публічні інтереси. Відповідно державна служба і служба в органах місцевого самоврядування є складовими публічної служби, яка є засобом функціонування публічного управління.

Категорія принципів служби в органах місцевого самоврядування є достатньо новою для української науки державного управління та адміністративного права. Вона є продуктом синтезу принципів державного управління і державної служби та принципів місцевого самоврядування, але не суто механічного їх поєднання.

Після проголошення Українською державою незалежності формування інститутів місцевого самоврядування та професійної служби покликало необхідність як критичного перегляду системи принципів служби, так і їх відповідного правового закріплення. Тривалий час на службу в органах місцевого самовряду-