

СУБЪЕКТИВНОЕ ПРАВО В ФИНАНСОВЫХ ПРАВООТНОШЕНИЯХ

© 2011 О.В. Сафронов

Московская государственная юридическая академия им. О.Е. Кутафина

E-mail: ter_finlaw@mail.ru

Рассмотрена проблема использования понятия субъективного права в финансовых правоотношениях.

Ключевые слова: субъективное право, полномочие, компетенция, правообязанность, финансовое правоотношение.

Ввиду стремительного развития финансового права теоретический интерес вызывает проблема правового статуса и субъективного права субъектов финансового права.

Проблема проявляется в незавершенном согласовании двух концепций: субъективного права и правосубъектности при императивном методе. Глубокое исследование вопроса субъективного права, предпринятое наукой общей теории права и гражданского права, не нашло продолжения в науке финансового права. Вместо этого финансовое право переняло разработки понятия “компетенция уполномоченного субъекта”, сделанные в административном праве.

Взаимосвязь любого правоотношения и субъективного права разработана общеправовой наукой. Так, Р.О. Халфина утверждает, что “субъективное право - всегда элемент правоотношения”¹.

Н.И. Матузов пишет, что юридическое содержание правового отношения образуют субъективные права и обязанности сторон (субъектов) правоотношения².

Таким образом, вне зависимости от вида правоотношения всегда содержанием правоотношения являются субъективные права субъекта правоотношения. Кроме субъективного права, содержание правоотношения составляет и соответствующая ему обязанность, которые вместе образуют юридическую связь управомоченной и обязанной сторон.

Наиболее распространенное и используемое определение субъективного права определяет его как меру возможного и дозволенного поведения. Содержание субъективного права составляют правомочия - юридически обеспеченные возможности, классифицируемые по какому-либо основанию. Взгляды на количество и перечень правомочий, составляющих содержание субъективного права, неоднозначны. Так, Черданцев указы-

вает, что “субъективное право - это мера дозволенного поведения, обеспечиваемая государством. Содержание субъективного права выражается в трех правомочиях: во-первых, в возможности определенного поведения самого управомоченного. ... во-вторых, в возможности управомоченного требовать от обязанного лица определенного поведения, которое вытекает из его обязанности; в-третьих, в возможности управомоченного обратиться к государственным органам за защитой своих нарушенных прав”³.

С.С. Алексеев указывает, что субъективное право включает: право на собственные фактические действия, направленные на использование полезных свойств объекта права; право на юридические действия, на принятие юридических решений; право требовать от другой стороны исполнения обязанности, т.е. право на чужие действия; право притязания, которое заключается в возможности привести в действие аппарат принуждения против обязанного лица, т.е. право на принудительное исполнение обязанности⁴.

Несмотря на то, что приведенные определения разрабатывались в рамках общей теории права, в указанную конструкцию без изъятий вписывается только частнопредметное субъективное право.

Попробуем вписать любое финансовое правоотношение, например правоотношение между налогоплательщиком и налоговым органом по поводу взимания налогов. Правомочием на собственное поведение будет установленный административным регламентом или любым другим нормативным правовым актом порядок действий уполномоченного государственного органа при исполнении своей функции. Бюрократизация деятельности государственных органов является вынужденной необходимостью при развитии правового государства, усложнении правовой системы государства и увеличении количества закон-

ных интересов, баланс между которыми необходимо искать для сохранения стабильности общества. Тенденции развития публичного права в России и других европейских странах доказывают, что количество административных регламентов и процедур будет только увеличиваться, сокращая количество правоотношений, в которых остается место административному усмотрению. Правомочием на требование от обязанного лица определенного поведения в данном случае будет право требовать от налогоплательщика исполнения обязанностей по своевременной и надлежащей уплате налога в соответствующий бюджет. Третье правомочие выражается в финансовой ответственности, к которой управомоченный субъект может привлечь налогоплательщика, используя аппарат принуждения.

Из трех полномочий право на собственные фактические действия применительно к государственному органу является спорным, поскольку идет вразрез с характером метода финансового права.

Так, И.В. Рукавишникова пишет, что “приобретая субъективные права или принимая на себя юридические обязанности, участники правоотношений всегда подчиняются определенному правовому методу, в соответствии с которым впоследствии будет строиться их реальное поведение, обусловленное рамками правоотношения”⁵. Это вторая часть проблемы, а именно права уполномоченного субъекта во властных правоотношениях являются его обязанностью исполнять эти права.

Характерная черта данных отношений - обязательный режим осуществления властным (уполномоченным) участником предоставленных ему прав. Это означает, что властвующий субъект финансового правоотношения не может, а обязан осуществить свое право в соответствии с предоставленной компетенцией при наступлении определенных, предусмотренных объективным правом актов или событий.

Для уполномоченного субъекта финансовых правоотношений (государственного органа) все права, вытекающие из его задач и функций, не суть права в самом классическом понимании, т.е. такие, которые орган может использовать или не использовать исключительно по собственному усмотрению, а суть служение государству, т.е. в широком плане - выполнение обязанностей перед ним⁶.

Г.В. Атаманчук считает, что свобода уполномоченных государственных органов в общем зафиксирована в их правовом статусе (правах, обязанностях, ограничениях и ответственности, а более конкретно - в функциях и правомочиях). Соответственно, и каждый орган государственной власти связан в своих решениях и действиях рамками правового статуса, а в нем - установленной для него компетенцией. Свобода здесь состоит в возможности действовать инициативно, творчески, самостоятельно в твердо очерченных границах (пределах свободы)⁷.

Право властного субъекта не является в широком понимании правом как возможностью выбора между разными вариантами поведения, а является обязанностью. Властный субъект финансового правоотношения, имея возможность требовать от подчиненного участника финансового отношения, в то же время обязан требовать от этого субъекта исполнения возложенной на него обязанности. Таким образом, в одном правоотношении мы имеем два обязанных субъекта. Например, Д.И. Мейер говорил, что “право есть принадлежащая лицу возможность делать что-либо; но возможность действия не составляет необходимости его совершения: напротив, именно потому право и представляется правом, что лицо может отказаться от совершения действия, составляющего содержание права; если бы осуществление возможности составляло для лица необходимость, то право обратилось бы в обязательство; но понятия о праве и обязательстве диаметрально противоположны друг другу”⁸.

Конструкция правоотношения как связь обязанного и уполномоченного субъектов через противопоставление права и обязанности требует критического осмысления. Для объяснения указанного противоречия рядом ученых была предпринята попытка сведения прав и обязанностей властного субъекта в единое целое. Так, Н.И. Химичева пишет, что “бюджетные права по своим юридическим свойствам во многих случаях сближаются с обязанностями, являются в значительной мере одновременно и обязанностями (например, право утверждать бюджет, право распределять бюджетные средства по основным направлениям расходов и т.д.). Таким образом, в большинстве случаев бюджетное право (правомочие) и обязанность слиты в едином полномочии, эти полномочия отражают неразрывность прав и обязанностей субъектов бюджетного права”⁹.

Возможно ли сведение прав и обязанностей в единое целое или это искусственная конструкция, призванная устранить противоречие между статусом властного субъекта в правоотношении и его обязанностью в осуществлении административно-управленческих функций?

В основе субъективного права лежит свобода выбора возможного варианта поведения в предоставленных пределах. Уполномоченный субъект вправе воспользоваться своим правом, а также вправе отказаться от его использования. Властный субъект в финансовом правоотношении не может отказаться от использования своего права, а выбор варианта поведения возможен только в том случае, если ему предоставлено право административного усмотрения. Например, налоговому органу предоставлено право принимать решение о продлении срока выездной налоговой проверки. При наличии определенных обстоятельств и оснований должностное лицо властного субъекта осуществляет акт выбора между альтернативными вариантами поведения, каждый из которых будет признан правомерным. По структуре принятия решения такое право схематично похоже на субъективное право уполномоченного субъекта, за исключением одного: должностное лицо не имеет права отказаться от принятия решения, т.е. не имеет права принять решение об отказе от использования предоставленного права. Таким образом, любое административно-управленческое отношение нельзя рассматривать в рамках отдельного правоотношения, поскольку в этом случае не раскрывается полностью содержание права уполномоченного субъекта, как и его обязанности в то же время. Государственный орган, осуществляя свои права, которые являются не правами в чистом их виде, а производной от полномочий в рамках одного правоотношения, в то же самое время является обязанным субъектом по исполнению этих полномочий в рамках других правоотношений. Такая разносторонняя связь - отражение сложности и многослойности системы взаимных прав и обязанностей в общем масштабе правовой системы.

Особенность финансового правоотношения - наличие властного элемента. Этот элемент принято называть полномочием или властным полномочием.

М.В. Карасева пишет, что юридическое неравенство субъектов отражает неэквивалентность как черту финансовых отношений, фиксируя ее

в правовой форме. Юридическое неравенство имеет много моментов проявления на уровне правоспособности, содержания и структуры прав и обязанностей субъектов финансового права. В целом, однако, эта черта метода правового регулирования проявляется в том, что одни субъекты обладают юридически-властными полномочиями в отношении других субъектов, а последние - нет¹⁰.

Полномочие в публичном праве, в отличие от полномочия в частном праве, является правом и одновременно обязанностью уполномоченного субъекта действовать в определенной ситуации способом, предусмотренным законом или иным правовым актом¹¹.

Ю.А. Тихомиров определяет властное полномочие как обеспеченное законом, ориентирующее требование уполномоченного субъекта определенного поведения и действий, обращенное к физическим и юридическим лицам. Публичная сфера предполагает соединенность прав и обязанностей в формулу "полномочия" как правообязанность, которую нельзя не реализовать в публичных интересах. Здесь проявляется своего рода "автоматизм" действия этой формулы, позволяющий поддерживать преемственность власти и управления и правового порядка. Достигается та устойчивость выполнения публичных функций, в которых так нуждается общество в целом¹². Полномочие лучше всего выражает связь прав и обязанностей, поскольку права предоставляются субъекту публичных отношений для обязательной реализации. Он обязан осуществлять предоставленные ему права для обеспечения и защиты публичных интересов. И в этом смысле понятие "полномочие" субъекта точнее отражает органическое единство возложенных на него прав и обязанностей и полнее характеризует отношения субъектов¹³.

Государственная власть обязательно выражается через субъективное право органа действовать определенным способом и в определенном направлении. Полномочие проявляется и в его обязанности выполнять возложенные на него функции. Иными словами, субъективное право и обязанность суда первой инстанции выступают в единстве. Каждое право является одновременно и обязанностью. Вместе взятые они образуют полномочие¹⁴.

Специфику властного правоотношения принято отражать в подмене понятия "субъективное

право” в отношении уполномоченного субъекта понятием “полномочие” или “правообязанность”. В теории публичного права нашли развитие взгляды, объединившие в “полномочии” правомочие уполномоченного субъекта на свое поведение, возможность усмотрения, возможность принятия решения в рамках предоставленной компетенции и обязанности реализовывать данные ему возможности¹⁵.

Полномочие в финансовых правоотношениях представляет собой единство прав и обязанностей (правообязанность). В финансовом праве слияние прав и обязанностей в единое полномочие наиболее ярко проявляется в бюджетных отношениях¹⁶.

Использование предоставленных прав без выбора возможности отказа от такого использования не означает полного исключения самостоятельности в принятии решений или отсутствия свободы выбора вариантов поведения уполномоченными субъектами.

Несмотря на строгую правовую регламентацию порядка осуществления правомочий властвующими субъектами, им предоставляется возможность принимать определенные решения и совершать определенные действия, самостоятельно определяя условия и формы их реализации.

Высказывались предложения рассматривать властные полномочия как полномочия двух видов - связанные и свободные. Связанные полномочия предполагают точное установление в законе прав властного субъекта - государственного органа, лишая его свободы усмотрения и предусматривая детали его поведения. Свободные полномочия предполагают, что законом определены лишь общие принципы деятельности органов исполнительной власти¹⁷.

Возможности использования “связанных” и “свободных” полномочий властвующих субъектов определяются методом правового регулирования финансовых отношений, задачами финансовой деятельности государства в конкретный исторический период. Императивно направленный финансово-правовой метод четко определяет условия и порядок осуществления “связанных” полномочий в большинстве финансовых отношений. Но в отдельной части финансовых отношений властному субъекту предоставляется определенная свобода выбора формы или варианта поведения при обязательной реализации предоставленного полномочия.

Участвуя в общественных отношениях, в том числе в финансовых, осуществляя властные полномочия, государство распределяет свои правомочия между органами государственной власти и управления, наделяя их соответствующей компетенцией. В теории права неоднозначно оценивается соотношение понятий “компетенция” и “властное полномочие”. Наиболее распространенной точкой зрения является оценка компетенции как совокупности властных полномочий, включающих в себя права и обязанности властвующих субъектов¹⁸.

Б.М. Лазарев под компетенцией органа понимает систему его полномочий по осуществлению государственной власти, куда включаются права по отношению к управляемым объектам выполнять определенные функции и обязанности перед государством¹⁹. Ю.М. Козлов включает в компетенцию органа “... круг осуществляемых им управленческих функций (предмет ведения) и объем необходимых для их реализации полномочий (обязанностей и прав)”²⁰.

На наш взгляд, компетенция уполномоченного государственного органа включает в себя весь объем прав и обязанностей, предоставленных государственному органу для осуществления управленческих и контрольно-надзорных функций в пределах предмета его ведения. Вместе с тем, по мнению А.В. Мицкевича, имеются случаи, когда содержание прав и обязанностей органа государственной власти в финансовом правоотношении не зависит от его компетенции. Это возможно, например, в бюджетных правоотношениях по поводу получения бюджетных ссуд²¹.

Можно выделить еще одну попытку “примирения” понятия субъективного права с обязанностью уполномоченного субъекта исполнять предоставленные полномочия. Так, В.М. Карасева пишет: “В целом рассмотрение вопроса о правах субъектов финансового правоотношения через призму сложного финансового правоотношения, т.е. по вертикали, позволяет сделать выводы, что в конечном итоге государство наделяет субъектов в системе сложного правоотношения правами для того, чтобы обеспечить им возможность более эффективного выполнения обязанностей, очерченных основным финансовым правоотношением. А в еще более широком плане - для более эффективного осуществления публичных интересов”²². Конструкция сложного вертикального правоотношения с элементом властного

субъекта призвана подтвердить обоснованность структуры правоотношения ко всем видам правоотношений.

Таким образом, следует признать, что содержание правоотношений зависит от характера правоотношений и метода, применяемого для их регулирования. Субъективное право составляет содержание правоотношений, регулируемых частноправовым методом.

Правоотношения, регулируемые императивным методом, в частности финансовые, в содержании имеют только обязанности. Эти обязанности можно классифицировать по обязанному субъекту. Для различия данных отношений обязанности подчиненного субъекта будем называть просто обязанностями. Обязанности властного субъекта можно называть полномочием. Права, предоставленные обязанному налогоплательщику, являются производными от конституционных прав, поэтому их нельзя назвать строго субъективным правом субъекта налоговых правоотношений.

¹ Халфина Р.О. *Общее учение о правоотношении*. М., 1974.

² Матузов Н.И., Малько А.В. *Теория государства и права*: учебник. М., 2004.

³ Черданцев А.Ф. *Теория государства и права: учеб. для вузов*. М., 2002. С. 297-298.

⁴ Алексеев С.С. *Теория государства и права*: учебник. М., 2000.

⁵ Рукавишникова И.В. *Метод финансового права*. М., 2006. С. 75.

⁶ Лазарев Б.М. *Компетенция органов управления*. М., 1972. С. 83.

⁷ Атаманчук Г.В. *Теория государственного управления: курс лекций*. М., 2004. С. 409.

⁸ Мейер Д.И. *Русское гражданское право*. В 2 ч. Ч. 1. По испр. и доп. 8-му изд., 1902. 2-е изд., испр. М., 2000. С. 223 (Классика российской цивилистики).

⁹ *Финансовое право: учебник* / под ред. Н.И. Химичевой. М., 2004. С. 194.

¹⁰ Карасева М.В. *Финансовое правоотношение*. Воронеж, 1997. С. 63.

¹¹ Алексеев С.С. *Общая теория права*. В 2 т. Т. 2. М., 1981. С. 115.

¹² Тихомиров Ю.А. *Публичное право: учебник*. М., 1995. С. 138-140.

¹³ Там же. С. 142.

¹⁴ Козлов А.Ф. *Суд первой инстанции как субъект советского процессуального права*. Томск, 1983. С. 52.

¹⁵ Алексеев С.С. *Общая теория права: в 2 т.* М., 1981. Т. 2. С. 115.

¹⁶ Смирниково Ю.Л. *Финансово-правовой статус субъекта Российской Федерации* // Журн. рос. права. 2002. № 6. С. 43.

¹⁷ Вельский К.С. *Феноменология административного права*. Смоленск, 1995. С. 27.

¹⁸ См.: Бахрах Д.Н. *Административное право: учебник*. М., 1996. С. 161; Арзамасов Ю.Г. *Нормотворческая компетенция министерств и ведомств в обеспечении конституционных прав граждан* // Юрист. 1997. № 1. С. 10.

¹⁹ Лазарев Б.М. *Компетенция органов управления*. М., 1972. С. 101-102.

²⁰ *Советское административное право*. М., 1985. С. 83.

²¹ Цит. по: Карасева М.В. *Указ. соч.* С. 110.

²² Там же. С. 225.

Поступила в редакцию 03.05.2011 г.