

УДК 347.73

Дорошенко Д. П., здобувач НУ
Державної податкової служби України

Система фінансового права та система фінансового законодавства

У статті розглядається питання щодо визначення системи фінансового права та системи фінансового законодавства. Висловлюється думка про необхідність дослідження особливостей взаємодії цих категорій. Аналізується сутність, природа та зміст системи фінансового права і законодавства. Приводяться різні точки зору з приводу їх співвідношення.

Ключові слова: система фінансового права, фінансова система, фінансово-правова норми, правовий інститут, законодавство.

В статье рассматривается вопрос относительно определения системы финансового права и системы финансового законодательства. Высказывается мнение о необходимости исследования особенностей особенностей взаимодействия этих категорий. Анализируется сущность, природа и содержание системы финансового права и законодательства. Приводятся различные точки зрения по поводу их соотношения.

Ключевые слова: система финансового права, финансовая система, финансово-правовые нормы, правовой институт, законодательство.

The article addresses the issue regarding the definition of the financial system of law and financial regulations. Expressed the view that studies of the interaction of these categories. Analyzes the essence, nature and content of the financial law and legislation. We present different points of view about their relationship.

Key words: financial law, financial system, financial regulation, legal institutions, legislation.

Категорія «система фінансового права» є однією з фундаментальних категорій у зазначеній галузі, яка деталізує особливості фінансово – правового регулювання. Питання стосовно системи фінансового права постійно обговорюються такими ученими як Д.В. Вінницький, В.М. Вишновецький, Л.К. Воронова, О.М. Горбунова, С.В. Запольский, М.В. Карасьова, М.П. Кучерявенко, О.А. Лукашев та ін. У той же час наразі існує безліч підходів до розгляду системи фінансового права.

Одним з найрозповсюджених поглядів до побудови системи фінансового права є її обґрунтованість структурою фінансової системи держави. О.А. Лукашев зазначає, що варто досліджувати особливості взаємодії таких категорій, як «фінансова система» і «система фінансового права», виявити взаємозв'язок елементного складу фінансової системи держави і структурного змісту фінансово – правової галузі [1, с.217]. Н.І. Хімичева наголошує, що в системі фінансового права відображається фінансова система Російської Федерації як об'єктивно існуюча економічна основа [2, с.53]. Дійсно, фінансова система – своєрідний фактор, який впливає на побудову системи фінансового права. Виходячи з існуючої фінансової системи держави, науковці виділяють бюджетне право, інститут державних позабюджетних фондів, інститут державного і муніципального кредиту, податкове право, інститут неподаткових доходів бюджету, інститут видатків бюджетів, які являють собою правову форму грошових потоків фінансової системи.

Взагалі обговорення складу системи права пройшло декілька етапів і триває досі [3, с.25 - 27]. Проблема системи права в такому розумінні, перш за все, пов'язана з розвитком і практичним функціонуванням права, а саме – з його нормативним розумінням. Одна з перших дискусій щодо системи фінансового права була присвячена проблемі предмета правового регулювання як першооснови формування галузей і

критерію, за допомогою якого вони розмежовуються. В якості вихідного критерію розподілення права на галузі більшість науковців виокремлюють предмет правового регулювання, але, разом із тим, деякі вчені наполягають на необхідності врахування й методу правового регулювання [4, с.48].

Другий етап цієї дискусії пов'язувався зі зміною основного критерію, окрім предмета правового регулювання почали розглядати метод правового регулювання, його значення для системи фінансового права. В ході обговорення, учасниками якого були М.Д. Шаргородський, М.Г. Олександров, О.С. Іоффе, прийшли до висновку, що метод правового регулювання нерозривно пов'язаний з характером суспільних відносин. Учені зазначали, що виходячи лише з предмета регулювання, можна обґрунтувати існування великої кількості правових галузей. В той же час, самостійність відповідної галузі права обумовлюється не лише специфікою предмета, але і відповідного методу правового регулювання [3, с.26].

В результаті сформувалися кардинально різні підходи стосовно реформування системи права, але саме наявність протилежних точок зору дозволяє нам розглядати систему права як внутрішню структуру права, яка відповідає певним суспільним відносинам, що мають бути урегульовані [5, с.9]. Виходячи із загальної теорії права і, безумовно, враховуючи єдність природи правових норм, можна дослідити і систему фінансового права.

Будь – яку галузь права можна охарактеризувати як сукупність норм, що регулюють особливий вид суспільних відносин, які за своїм змістом потребують самостійного регулювання, а правовий інститут, в свою чергу, - це група юридичних норм усередині галузі [6, с.60- 61]. При цьому, необхідно чітко розмежовувати такі категорії, як «система» і «структура». Систему, виходячи з загальної теорії права, можна розглядати як ціле, що складається із взаємопов'язаних частин, а структуру – як будову, взаєморозміщення елементів у системі. Таким чином, структура фінансового права виступає внутрішньою формою системи фінансового права, остання, у свою чергу, перебуває у взаємодії з зовнішньою формою (системою фінансового законодавства), охоплює фінансову політику та фінансову систему.

Г.Г. Пілікін вважає, що структура фінансового права являє собою внутрішню побудову єдиної і самостійної галузі права, яка має такі елементи, як фінансово – правові норми, групи норм, субінститути, інститути та підгалузі. Всі перераховані елементи структури фінансового права об'єднані загальною цілеспрямованістю та предметом регулювання [16, с. 181]. Вельми важливим є розуміння співвідношення структури фінансового права і системи фінансового законодавства, оскільки ці категорії тісно взаємопов'язані. Якщо структура фінансового права має деякі недоліки, то система фінансового законодавства в повному обсязі відчуває їх вплив на собі, і це, у підсумку, призводить до порушення балансу публічного і приватного інтересу.

Натепер в науці фінансового права існує багато позиції відносно сутності, природи та змісту системи фінансового права і законодавства. До структурних елементів такої системи включають інститути або підгалузі чи інститути, або розділи підрозділи та інститути. Наприклад, Н.І. Хімічева під системою фінансового права розуміє внутрішню побудову права, обумовлену системою суспільних фінансових відносин, об'єднання та розміщення фінансово – правових норм у певній послідовності [2, с.51]. Схоже міркує й А.А. Пилипенко, визначаючи систему фінансового права як внутрішню структуру права, об'єднання фінансово – правових норм у відповідній послідовності,

що обумовлюється системою суспільних відносин, які виникають у сфері фінансової діяльності держави [19, с.64]. За міркуваннями О.В. Малька і А.С. Шабурова, система права — це структура права, яка складається з взаємоузгоджених норм, субінститутів, інститутів, підгалузей і галузей права. Законодавство, як і право, має свою власну систему, під якою розуміють його внутрішню будову. Система права виступає змістом, а система законодавства — формою. До того ж, система права формується об'єктивно в залежності від існуючих суспільних відносин. Система законодавства переважно суб'єктивна, оскільки залежить від законодавця [17, с.276, 288]. Л.К. Воронова стверджує, що фінансово — правові норми в певній послідовності і взаємозв'язку групуються в різні правові інститути, що регулюють відповідні фінансові відносини в певних сферах. Кожен вид фінансових відносин є відносно самостійним у фінансовій системі і регулюється такою ж відносно незалежною групою фінансово — правових норм, які у своїй сукупності утворюють інститути фінансового права [10, с.44]. О.М. Костюков вважає, що система фінансового права представляє собою сукупність частин і елементів фінансового права, які характеризують його внутрішню побудову і відрізняють від інших галузей права [18, с.27 - 28]. Знов таки, відсутність єдиного цілісного підходу щодо визначення системи фінансового права та її структурних компонентів викликає неузгодженість у використанні термінології.

Ще М.І. Піскотін, Ю.А. Ровинський та С.Д. Ципкін у своїх працях розподіляли фінансове право на Загальну та Особливу частини [7, с.49 — 53; 8, с.27 — 28; 9, с.6 - 7]. При цьому, як зазначала О.С. Іванова, основою побудови і Загальної, і Особливої частини, є фінансова система, що представлена як сукупність суспільних відносин [12, с.109]. Загальна частина фінансового права охоплює інститути, які закріплюють загальні положення стосовно регулювання фінансової системи, які можуть застосовуватись до всіх норм Особливої частини. Значна увага приділялася аналізу Особливої частини фінансового права, до якої відносили підгалузі, інститути та субінститути. Сучасні вчені, спираючись на наукові здобутки попередників, продовжують досліджувати проблеми визначення системи фінансового права.

О.Ю. Грачева та О.Н. Горбунова вказують, що система фінансового права як сукупність нормативних настанов держави включає дві частини: Загальну і Особливу, - які мають свою архітектоніку і зміст [20, 27 - 28]. Н.І. Хімичева підкреслює, що єдність фінансів отримала правове втілення у Загальній частині фінансового права. Побудова ж Особливої частини відображає склад фінансової системи та виділення в ній декількох ланок. Учена підкреслює, що бюджетна система, державний і банківський кредит, організація страхування сформувалися у вигляді окремих розділів фінансового права [2, с.53]. М.П. Кучерявенко зазначає, що Особлива частина складається з декількох розділів, підгалузей, які охоплюють відповідні інститути [6, с.62]. О. Кузьменко наголошує на існуванні науково — методологічного плюралізму щодо питання концептуального моделювання Особливої частини фінансового права [11, с.202].

Щодо розуміння категорії «система фінансового законодавства» у сучасній фінансово — правовій науці існує загальність підходів: зазначена категорія розглядається в якості джерел фінансового права. Таку позицію підтримують В.В. Бесчеревних, С.В. Запольський, Ю.О. Крохіна, А.І. Худяков, С.Д. Ципкін та ін. Зазначимо, що значна кількість нормативно — правових актів сама собою є системоутворюючим фактором галузі фінансового права. Видається очевидним, що система фінансового законодавства повинна отожднюватись із сукупністю фінансових законів. Однак, правова реальність

визначає систему фінансового законодавства як сукупність фінансових нормативно – правових актів, що прийняті в установленому порядку. До їх кола відносять як закони, так і постанови Верховної Ради, укази Президента, постанови, декрети і розпорядження Кабінету Міністрів, а також нормативні акти міністерств і відомств, місцевих рад та місцевих державних адміністрацій (Конституція АР Крим, закони Верховної Ради і постанови Ради Міністрів АР Крим), міжнародні договори. До речі, ряд нормативно-правових актів України, прийнятих останнім часом, відображає саме широке поняття законодавства, включаючи до нього фактично всі чинні нормативно-правові акти. Так, у ст. 4 Бюджетного кодексу України закріплено: «бюджетне законодавство складається з таких елементів: (а) Конституція України, (б) цього Кодексу, (в) закону про Державний бюджет України, (г) інших законів, що регламентують бюджетні відносини, (д) нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, (е) нормативно-правових актів органів виконавчої влади, (є) рішень по місцевий бюджет, (ж) рішення органів АРК, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування». По суті, аналогічне за обсягом розуміння законодавства закріплено у ст. 3 Податкового кодексу України.

На нашу думку, питання співвідношення та взаємозв'язку системи права із системою законодавства необхідно розглядати у аспекті дослідження системи суспільних відносин, які становлять предмет правового регулювання норм конкретної галузі права та норм законодавства. Можна говорити, що угруповання суспільних відносин зумовлює угруповання відповідних норм права і, безумовно, нормативно – правових актів.

І. Скороход зауважує, що сучасне фінансове право знаходиться на роздоріжжі. Справа в тому, що з розвитком суспільних відносин виникає питання: фінансове право повинно й надалі розвиватися виключно як галузь публічного права, поширюючи свій регулятивний вплив лише на державні (публічні) фінанси, чи розширювати свій предмет за рахунок відносин приватного права. У такому випадку до предмета фінансового права потрібно включати й фінанси недержавних підприємств, комерційних банків, підприємницьких структур, які в наш час можуть консолідувати величезні обсяги грошово – кредитних ресурсів і спрямовувати їх використання, враховуючи закони ринку та норми чинного законодавства [13, с.89 - 90]. У той же час Т.А. Латковська справедливо зазначає, що виходячи із загальної теорії права, фінансове право належить до галузей публічного права, для якого характерні такі ознаки: орієнтація на задоволення публічних інтересів, одностороннє волевиявлення суб'єктів права, переважання директивно – обов'язкових норм, пряме застосування санкцій, пов'язаних з обмеженнями використання ресурсів [22, с. 13].

Досліджуючи вищезазначене питання В.Ф. Попондопуло слушно наголошує на тому, що діяльність людини у суспільстві (за своїм характером) може бути розподілена на два типи: вільну (приватну) та невільну (публічну). Вільна діяльність сформована на власному інтересі особи (як фізичної, так і юридичної), свободі волі, можливості обрання мети, засобів її досягнення, результату конкретної діяльності та процесу її реалізації. З огляду на те, що вільна діяльність здійснюється у суспільній формі, оскільки виникає проблема взаємозв'язку вільних людей, а отже, реалізації діяльності кожного не на шкоду іншим вільним членам суспільства і суспільству в цілому, в результаті виникає необхідність у спеціальній людській діяльності (публічній), яка буде направлена на організацію (регулювання) приватної діяльності людей і взаємодії вільних осіб [14, с.26 - 27]. Учений вважає, що такий вид діяльності характеризується функціональною заданістю мети (публічна організація суспільства), засобів досягнення

визначеної мети (передбачених законом повноважень), результатів (забезпечення правопорядку) і процесу реалізації такої діяльності (передбачених законом процедур: адміністративних, судових та ін.). При цьому, зазначимо, що існують межі вільної свободи і змішування приватних і публічних відносин не відбувається, приватно – публічних відносин не існує [14, с.27].

Варто погодитись із твердженням В.Ф. Попондопуло стосовно того, що цілі правового регулювання визначаються не єдністю суспільних відносин, оскільки такі відносини є різномірними і не можуть регулюватися однаково, а саме їх диференціацією на приватні і публічні відносини. Природа зазначених відносин, які виступають предметом правового регулювання, визначає способи (методи): приватні відносини регулюються методом рівності, автономії волі і майнової самостійності їх учасників; публічні відносини – методом влади і підпорядкування. Такий розподіл суспільних відносин – вихідний критерій, що лежить в основі системи права [14, с.27].

Законодавство – зовнішня форма виразу права, воно лежить на поверхні юридичної дійсності, є відносно самостійним не тільки стосовно змісту (суспільних відносин), а й щодо внутрішньої форми права. Система та структура законодавства, безумовно, залежить від волі законодавця. З огляду на це, необхідно зазначити, що протиріччя між правом і його системою (явищами об'єктивного характеру), законодавством та його системою (схильними до суб'єктивного впливу) неодмінно виникатимуть. Це пов'язане з тим, що на відміну від галузей права, що включають в себе норми права лише одного виду (приватного чи публічного), законодавство складається з нормативно – правових актів, які завжди мають комплексний характер, тобто, включають в себе норми права різної галузевої приналежності з метою регулювання конкретного виду людської діяльності або сфери життя суспільства. Не випадково В.Ф. Яковлев зазначає, що законодавство завжди побудоване згідно з практичними інтересами і саме тому містить різні норми права за галузевою природою (приватного і публічного), для того, щоб врахувати об'єктивно існуючі зв'язки між різномірними суспільними відносинами і комплексно їх урегулювати [15, с. 18].

У той же час необхідно наголосити на необхідності відмежовувати галузі права від галузей законодавства, які є результатом зусиль законодавця, тобто, носять суб'єктивний характер, що принципово відрізняє їх від об'єктивних галузей права [23, с.143]. Інша відмінність галузей права і законодавства полягає у тому, що галузі права є однорідними і складаються, переважно, з однотипних норм, а галузі законодавства, всі без винятку, є комплексними, оскільки складаються із різногалузевих норм. Якщо ми не будемо розмежовувати поняття «галузь права» та «галузь законодавства», то помилково надаватимемо надмірного значення законодавству і залишатимемо його без належної критики у той час, коли цьому є наполеглива потреба. Абсолютизація ж ролі законодавства, яка дуже часто виникає за ініціативою держави, завдає шкоду практиці, яка не враховує об'єктивні економічні потреби й ігнорує загальні принципи галузі права.

Міркуючи з приводу співвідношення системи фінансового права і системи фінансового законодавства необхідно позначити думку Д.В. Нефедова, який вказує, що формування галузі законодавства в наш час вже не підпорядковується тим жорстким критеріям, які висуваються для галузей права, серед яких виділяють специфіку суб'єктного складу, зміст правовідносин і т.д. Інколи такий критерій виявити не просто. Неможливо використовувати, наприклад, таку ознаку, як «фінансове

правовідношення», оскільки в процесі здійснення фінансової діяльності між різними за своїм статусом суб'єктами виникають різні за юридичною природою правовідносини. Тільки у своїй єдності вони всі називаються загальним терміном «фінансові», але, у той же час, всі вони є різними. В одному випадку це імперативні відносини між податковим органом і платником податків, пов'язані з необхідністю сплати податків, в іншому — диспозитивні, наприклад, між банком і клієнтом, в межах кредитного договору. Безумовно, використаний у зазначених ситуаціях загальний термін «фінансові відносини» нічого не скаже нам про їх правову природу, а це робить визначення «фінансові» марним, з юридичної точки зору [23, с.144 - 145]. Далі правник акцентує увагу на тому, що для вирішення проблеми необхідно знайти таку підставу для системи фінансового законодавства, яка з одного боку підкреслить загальну властивість цієї системи, а з іншого — забезпечить тісний взаємозв'язок її норм. Цим критерієм, за словами Д.В. Нефедова, може бути об'єкт всіх фінансових відносин — гроші. Саме такий об'єкт як гроші пов'яже у єдину систему приватні і публічні правові відносини, незважаючи на те, що вони принципово різняться і навіть протистоять один одному [23, с.145]. Дотримуючись такого підходу, учений розкриває фінансові правовідносини як сукупність приватних і публічних відносин, що виникають в процесі регулювання фінансової діяльності. При цьому класифікація таких відносин, за його словами, може відбуватися за різними критеріями, але загалом їх можна поділити на дві групи: фінансові публічні і фінансові приватні відносини. До першої групи належать імперативні відносини, що опосередковують участь держави в фінансовій діяльності (бюджетні, податкові відносини, відносини в сфері державного страхування і державного кредиту), а в групу диспозитивних фінансових відносин входять кредитні, розрахункові, страхові, інвестиційні та інші приватні відносини [23, с.147]. У підсумку Д.В. Нефедов наполягає на тому, що в сучасних умовах фінансове законодавство необхідно визначати як комплексну галузь законодавства, яка складається з публічних і приватних норм, регулюючих фінансову діяльність суспільства. Предметом регулювання такої галузі виступають різні відносини, об'єктом яких є гроші [23, с.149].

З нашого погляду такий підхід має певні вади вже тому, що це призведе до необґрунтованого розширення предмета фінансового права. Не випадково В.М. Зуєв, визнаючи закономірним і виправданим розгляд фінансового законодавства як комплексної системи, не розглядає фінансове право як комплексну галузь права, оскільки він вважає, що це призведе до необґрунтованого розширення предмета, розмиття публічності і втрати значення основоположної галузі [21, с.127].

Зазначимо, що ще з радянських часів був запроваджений поділ права на відповідні галузі: трудове, фінансове, кримінальне, цивільне і т.д. У той же час, в такому випадку, ми стикаємось не з галузями права, а з галузями законодавства, що представлені одним або декількома нормативно — правовими актами, які містять у собі норми приватного і публічного права, і направлені на правове регулювання суспільних відносин відповідних сфер життєдіяльності людей.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Лукашев, А. А. Методологические проблемы системы финансового права / А. А. Лукашев // Ежегодник украинского права. 2012. №4: сб. науч. тр. / Нац. акад. правов. наук Украины. - Х. : Право, 2012.- С. 217-233.
2. Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. — М.: Юристъ, 2004. — 749с.

3. Байтин М.И. Система права: к продолжению дискуссии / М.И. Байтин, Д.И. Петров // Государство и право. — 2003. - № 1. — С. 25 — 27.
4. Аржанов М.А. Предмет и метод правового регулирования в связи с вопросом о системе советского права / М.А. Аржанов // Сов. государство и право. — 1940. - № 8/9.
5. Оніщенко Н.М. Співвідношення права, правової системи і держави / Н.М. Оніщенко // Держава і право: зб. наук. пр. Юрид. і політ. Науки. — К.: Ін — т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. — Вип. 16. — С. 5 — 10.
6. Фінансове право України: навч. посіб. / Л.К. Воронова, М.П. Кучерявенко, Н.Ю. Пришва та ін. — К., 2009. — 395с.
7. Пискотин М.И. Советское бюджетное право (основные проблемы) / М.И. Пискотин. — М.: Юрид. лит., 1971. — 312с.
8. Ровинский Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права / Е. А. Ровинский. - М.: Госюриздат, 1960. - 192 с.
9. Цыпкин С.Д. Финансово — правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности советского государства / С.Д. Цыпкин. — М., 1983. — 80с.
10. Воронова Л.К. Фінансове право України: підручник / Л.К. Воронова. — К., 2007. — 440с.
11. Кузьменко О. Теоретико-методологічні засади визначення місця інституту міжбюджетних відносин у системі фінансового права / О. Кузьменко // Вісник Академії правових наук України. 2010 р. № 1(60). - X. : Право / голов. ред. В. Я. Тацій ; ред. кол. М. В. Цвік [та ін.] , 2010. - С. 195-205.
12. Иванова, Е. С. Аудит налогообложения в системе финансового права [Текст] / Е. С. Иванова // Государство и право. - 2011. - N 8(август). - С. 106-110.
13. Скороход І. Місце аудиторської діяльності в системі фінансового права [Текст] / І. Скороход // Підприємництво, госп-во і право : наук.-практ. госп.-прав. журн. - 2012. - N 10. - С. 89-92.
14. Попондопуло В. Ф. Проблемы единства и дифференциации российского права и законодательства [Текст] / В. Ф. Попондопуло // Российский юридический журнал. - 2011. - N 1. - С. 26-37.
15. Яковлев В. Ф. Отраслевая дифференциация и межотраслевая интеграция как основы системы законодательства / В.Ф. Яковлев. // Правоведение. — 1975. - № 1.
16. Пиликин Г. Г. Понимание и соотношение категорий “система финансового права”, “структура финансового права” и “система финансового законодательства” в современный период [Текст] / Г. Г. Пиликин // Российский юридический журнал. - 2011. - N 6. - С. 180-189.
17. Малько А.В., Нырков В.В., Шундииков К.В. Теория государства и права / под ред. С.С. Алексеева. — М., 1985.
18. Костюков А.Н. Дискуссионные вопросы предмета и системы российского финансового права: уч. пособие. / А.Н. Костюков. — Омск, 2002. — 94с.
19. Пилипенко А.А. Финансовое право: учеб. пособие. / А.А. Пилипенко // Минск. — 2007. — 608с.
20. Финансовое право: учеб. 2-е изд. / отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. — М., 2009. — 528с.
21. Зуев В.М. О системе отрасли финансового права // Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сб. статей Ч.37 / под ред. В.Ф. Воловича. — Томск, 2007.
22. Латковська Т. А. Фінансове право у системі українського права [Текст] / Т. А. Латковська // Фінансове право. - 2010. - 1. - С. 11-15.
23. Нефёдов Д. В. Система современного финансового права [Текст] / Д. В. Нефёдов // Известия Высших учебных заведений. Правоведение. - 2011. - N 4. - С. 128-149.