

УДК 347.73

Т.О. КУЛІНЧЕВА, Національна юридична академія імені Ярослава Мудрого

ДО ПИТАННЯ ЩОДО СИСТЕМИ ФІНАНСОВОГО ПРАВА

Ключові слова: система фінансового права

Фінансове право є самостійною галуззю права. У наш час дане положення не вимагає додаткового обґрунтування, бо протягом затяжної дискусії 30-70-х рр. ХХ ст. було наведено чимало аргументів з цього приводу. Але після того, як у 1952 р. Р.Й. Халфіна на основі глибокого аналізу наукових надбань професора Ю.А. Ровинського у праці [1] назвала фінансове право самостійною галуззю права, зазначивши, що воно вийшло з державного та адміністративного права, виникла нова дискусія. Ряд вчених (Ю.А. Ровинський, М.А. Гурвич, С.І. Вільнянський) і серед них Б.В. Бесчеревних у своїй книзі «Компетенція Союзу ССР в області бюджету» (1975 р.) обґрунтував висновок про те, що фінансове право не виділялося з інших галузей права, а з'явилося як самостійна галузь серед інших галузей (державного та адміністративного). Тим більше, що можна стверджувати про виникнення одночасно з появою буржуазного суспільства таких категорій, як податок та позика. Мова піде далі про те, що дані категорії, хоча і є категоріями податкового права, але входять у систему фінансового права і як науки, і як галузі права, і як навчальної дисципліни. Різні точки зору з приводу природи фінансового права обумовлюються тим, що фінансове право існує в тісному зв'язку з іншими галузями права. На сучасному етапі вкрай необхідним є досконалий механізм перерозподілу прибутків від діяльності різних форм власності, який би забезпечив ефективне функціонування всього державного апарату і виконання ним не лише політичних, але й економічних і соціальних функцій. Дана область існує

вання держави і суспільства неможлива без врегулювання нормами фінансового права та без подальшого вдосконалення цих норм.

Тому метою статті є дослідження дискусійних питань щодо місця правових інститутів у системі фінансового права. Її новизна полягає у пропозиціях стосовно виділення окремих інститутів фінансового права в самостійні утворення.

Система права являє собою взаємопов'язану сукупність юридичних норм, інститутів і галузей, що характеризуються внутрішньою єдністю і відмінністю відповідно до особливостей регульованих відносин. Система фінансового права не лише показує нам внутрішню побудову галузі фінансового права, але й взаємозв'язок усіх її структурних елементів. Наприклад, бюджетне право тісно пов'язане зі складним інститутом податкового права, оскільки податки та інші платежі податкового характеру становлять основну частину доходів бюджетів усіх рівнів.

Фінансово-правові норми в залежності від особливостей регульованих ними відносин групуються в частини, розділи, підрозділи. Існує твердження, що таке групування інститутів у розділи та інші структурні одиниці є штучним та ускладнює розуміння внутрішньої структури фінансового права. Але й проти цього твердження є контраргументи: по-перше, об'єднання фінансово-правових норм у двох частинах - Загальній та Особливій - має не лише теоретичне, але й практичне значення, оскільки дозволяє ефективніше користуватися законодавством; по-друге, розділи, підрозділи, інститути та субінститути мають відповідну назву та обґрунтування, бо об'єднують в себе норми, що регулюють однорідні відносини; по-третє, система фінансового права побудована на основі об'єктивно існуючих фінансових відносин.

Найбільш крупними структурними елементами системи фінансового права є вже згадані Загальна та Особлива частини. Такий же поділ має місце в підгалузі бюджетного права. Вперше його було зроблено Р.Й. Халфіною у 1952 році. До Загальної частини вхо-

дять положення, які стосуються всіх відносин, що регулюються фінансовим правом, закріплюють відправні начала фінансової діяльності, її задачі, форми та методи її здійснення, компетенцію суб'єктів управління фінансами та розмежування їх повноважень, порядок здійснення фінансового контролю, його форми та методи. Щодо даного положення, то існують зауваження вчених, що при такому поділі мова йде саме про фінансове право як юридичну навчальну дисципліну, а не галузь права. Бо до Загальної частини входять не норми права, а певні поняття, які утворюють понятійний апарат, вивчення яких допомагає в опануванні фінансового права. Але треба зауважити, що за цією позицією вчені відносять інститут фінансового контролю до Особливої частини права [2]. І тоді розглядають Загальну частину як вступ до курсу фінансового права. Деякі автори також виділяють Процесуальну частину [3]. Дійсно, давно йде мова про те, що процесуальна форма властива будь-якій діяльності по застосуванню правових норм. Але даний напрямок залишається досить перспективним для опрацювання, а поки що ми маємо інститут бюджетного процесу в підгалузі бюджетного права, процесуальні норми в інституті податкового права та інші процесуальні норми, які містяться в інститутах Особливої частини фінансового права, сформованих в межах ланок та на основі фінансової системи. Щодо процесуальних норм у податковому праві, то тут можливі різні напрямки розвитку. Слід визначитися, чи буде податковий процес окремою галуззю права та чи буде входити до складу податкового права. Якщо ми говоримо про норми, які будуть визначати поведінку учасників судового розгляду, то тут матиме місце збігання з адміністративним процесом. Якщо ми говоримо про норми, що визначають порядок проведення всіх процедур з приводу надходження коштів від платників податків до бюджетів у формі податків і зборів, то тут цілком можливо говорити про появу самостійної галузі права. Норми, згруповані в

Особливій частині системи фінансового права, регулюють відносини у сферах:

- державного і місцевих бюджетів;
- державних і муніципальних доходів;
- обов'язкового страхування;
- державних і муніципальних видатків;
- валютного контролю;
- грошової емісії та грошового обігу;
- державних і муніципальних позабюджетних фондів;
- державного і муніципального кредиту;
- державного і муніципального боргу [4].

Щодо останніх трьох ланок, то у такому вигляді вони існують в РФ. До вітчизняних реалій їх треба застосовувати у дещо зміненому вигляді.

Особлива частина фінансового права включає в себе підгалузі (а точніше одну - бюджетне право), інститути та субінститути. Про це вже давно писали багато вчених, і дана теза не є новою. Інститути фінансового права за своїм місцем і функціями є різнорідними.

Бюджетне право посідає особливе місце в системі фінансового права – воно є підгалуззю права, яка у свою чергу складається з двох інститутів: «бюджетний устрій» та «бюджетний процес» (такий поділ є досить умовним, бо говорячи про нього необхідно зауважити, що Бюджетний кодекс не має такого поділу). У даному випадку необхідно звертатися до Закону України «Про бюджетну систему» від 05.12.1990 року, який втратив чинність на підставі Бюджетного кодексу. Бюджетне право займає центральне місце серед норм фінансового права, закріплюючи побудову бюджетної системи держави, регламентуючи доходи та видатки всієї бюджетної системи і кожної її складової частини. Бюджети та позабюджетні фонди грошових ресурсів створюються за рахунок доходів, основну частину яких складають податки. Аналіз бюджетного законодавства у відриві від податкового є безперспективним. Так проявляється одна з властивостей системи – взаємопов'язаність та взаємообумовленість.

Щодо місця податкового права у системі фінансового права дане питання є не менш

дискусійним, ніж будь-яке з питань у теорії фінансового права. Деякі вчені називають податкове право окремою галуззю права, яка існує у системі «надгалузі» або «комплексної» галузі фінансового права. Але обґрунтовується ця позиція досить цікаво: якщо фінансове право – «надгалузь», то податкове право, яке стоїть у його системі, відповідно – галузь права. При цьому автор все ж таки відзначає, що фінансове право регулює групу однорідних відносин. Але як відносини можуть бути однорідними, якщо потребують врегулювання різними галузями права. Дані твердження суперечать одне одному та не заслуговують на увагу. Крім того ми маємо висновки затяжної дискусії 30-70 років ХХ ст. з приводу природи та місця фінансового права у системі права. Для того, щоб вирішити питання про наявність галузі податкового права, треба звернутися до переліку критеріїв, які дозволяють віднести певну сукупність норм до галузі, та ретельно їх дослідити на прикладі податкового права. Це: предмет регулювання, метод регулювання та система законодавства. Фінансове право регулює відносини, що складаються у сфері руху публічних коштів на різних етапах. Податкове право детально регламентує рух публічних коштів на окремому етапі. Рух коштів здійснюється знизу вгору, тобто, суспільні відносини, визначають надходження коштів від платників до бюджетів. Отже, говорити про окремий від фінансового права предмет регулювання ми не можемо. Фінансове право має свій власний метод регулювання – імперативний метод владних приписів. І хоча у податковому праві цей метод набуває певних особливостей, в цілому він залишається фінансово-правовим. Йому притаманна безумовність владних приписів, при якій у однієї зі сторін податкових відносин переважають права, а в іншій - обов'язки. При цьому ці права, обов'язки, їх зміст, порядок їх набуття та виконання визначаються не самостійно сторонами, а нормативно-правовими актами. Отже, і про наявність другої ознаки для виділення сукупності правових норм в

окрему галузь права говорити ми не можемо. Податковому праву дійсно відповідає місце складного інституту в системі фінансового права, яке відводиться М.П. Кучерявенко, оскільки до податкового права входять багато звичайних інститутів, що регулюють більш вузькі групи суспільних відносин «...податкове право являє собою складний інститут фінансового права... Складний характер інституту податкового права означає певну ієрархічну структуру. Ця структура включає самостійні інститути оподаткування». Норми податкового права є досить динамічною галуззю законодавства, але потребують кодифікації.

Розвиток сфери випуску та обігу цінних паперів спричинив поширення дискусій серед науковців та виявив прогалини у законодавстві всіх галузей права. Мабуть, звідси й бере початок теорія про можливість та необхідність розвитку фондового права та виділення його в окремий правовий інститут. І навіть, заміну ним інституту державного кредиту. А О.М. Горбунова пропонує доповнити систему фінансового права інститутом, присвяченим цінним паперам.

Також зустрічається твердження про необхідність виділення такого фінансово-правового інституту, як валютне право [5]. Вчені, які висувують таке припущення, зазначають, що мають досить серйозні обґрунтування цього і що при аналізі валютного законодавства ми бачимо - воно може зрівнятися лише з податковим. Ми вважаємо, що дане висловлення не може бути достатньою підставою.

Також є пропозиції з приводу збільшення ефективності фінансового контролю за фінансами підприємств шляхом перетворення його на бухгалтерський облік і виділення в підгалузь фінансового права [6]. Звичайно ж без облікових систем неможливий фінансовий контроль, але поки що, на думку вчених, з цим погодитися неможливо. Дана дискусія нерозривно пов'язана зі спорами про нову структуру системи фінансового права, яка є відмінною від тієї, що була прийнята ще в

50-х рр. XX ст.

Ще одним зі спірних питань теорії фінансового права є місце банківського права. Ряд вчених стверджує, що норми права, які регулюють відносини за участю кредитних установ, створюють самостійну галузь права – банківське право [7]. Погодитися з цим важко, оскільки, на нашу думку, дані відносини регулюються різними галузями права. У той же час неможливо погодитися і з думкою про те, що «внутрішньобанківські» відносини НБУ та кредитних установ є виключно адміністративними [8]. У регулюванні цих відносин відсутній імперативний метод у тому вигляді, в якому він притаманний адміністративному праву. Безумовно, фінансове право тісно взаємодіє з іншими галузями права у сфері регулювання відносин, пов'язаних з внутрішніми фінансами підприємств, діяльності банків, органів страхування. Фінансово-правовий аспект у регулюванні цих відносин проявляється шляхом виконання функції з мобілізації коштів, направлення їх відповідно до нормативно-правових актів на виконання функцій держави, замовлення виникнення та припинення даних грошових відносин, визначення компетенції державних органів у сфері фінансового контролю.

Завдяки фінансово-правовому аспекту забезпечується перерозподіл коштів необхідний для функціонування держави. Також законодавство, що регулює дану групу відносин, складається з нормативно-правових актів різних галузей права. Отже, говорити про банківське право як про окреме правове утворення, а тим більше - галузь права, досить важко і необґрунтовано.

Таким чином, безумовним залишається лише той факт, що банківське право є комплексним утворенням яке має певний специфічний правовий режим та, в залежності від відносин - імперативний або диспозитивний метод, але не має власного методу в цілому [9].

З приводу будови системи фінансового права О.А. Лукашев зазначає, що критерієм виділення певної сукупності норм фінансо-

вого права в окреме правове утворення має бути відповідний грошовий фонд [10].

Предметом регулювання фінансового права є відносини, пов'язані з рухом публічних коштів. Усі стадії цього руху мають надзвичайно важливе значення, бо від наявності необхідних коштів залежить здатність держави виконувати свої функції. Тому врегулювання кожної окремої стадії має бути ретельним та виваженим, а це забезпечується не лише практикою, але й досконалою базою теоретичних знань. Всі стадії руху публічних коштів є взаємопов'язаними і відбуваються в рамках фінансових відносин, отже визначення місця правових норм, які регулюють кожну з цих стадій, у системі фінансового права забезпечить впорядкованість та дозволить подальше вдосконалення регулювання цього руху. Кардинальні зміни, що відбулися в економіці України за роки незалежності, обумовлюють необхідність нового осмислення доктринальних підходів до багатьох теоретичних питань фінансового права. Безумовно, зараз в теорії фінансового права, достатньо багато спірних питань, але всі вони є перспективними для наступної їх розробки.

ЛІТЕРАТУРА

1. Халфина Р. О. К вопросу о предмете и системе советского финансового права / Р. О. Халфина // Вопросы советского административного и финансового права. - М. : Изд-во АН СССР, 1952.
2. Грачева Е. Ю. Финансовый контроль : учеб. пособие / Е. Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко, Е.А. Рыжкова. - М. : Издательский дом «Камерон», 2004. - 272 с.
3. Нагребельний В. П. Фінансове право України : загальна частина : навчальний посібник / В. П. Нагребельний, В. Д. Чернадчук, В.В. Сухонос ; за заг. ред. В. П. Нагребельного. – Суми : ВТД «Університетська книга», 2004. - 320 с.
4. Воронова Л. К. Финансовое право Украины (вопросы и ответы) / Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко. – Х. : ООО «Одиссей»,

2007. – 152 с.

5. Тосунян Г. А. Валютное право РФ : учебное пособие / Г. А. Тосунян. - М. : Дело, 2004. – 288 с.

6. Ашмарина Е. М. Некоторые аспекты расширения предмета финансового права в Российской Федерации: проблемы и перспективы : монография / Е. М. Ашмарина. - М. : Полиграф ОПТ, 2004.

7. Тосунян Г. А. Место банковского права в системе российского права / Г. А. Тосунян //

Юридический мир. - 1998. - № 8 (Август). - С. 8.

8. Карасева М. В. Финансовое право : общая часть : учебник / М. В. Карасева. - М. : Юрист, 1999. - 256 с.

9. Майоров В. Проблема галузевої належності банківських договорів / Майоров Василь // Юстиніан. – 2007. - № 5. – С. 32-45.

10. Лукашев А. А. К вопросу о методологии построения системы финансового права / А. А. Лукашев // Финансовое право. – 2006. - № 7. – С. 2-5.

Кулінічева Т. О. До питання щодо системи фінансового права / Т. О. Кулінічева // Форум права. - 2008. - № 3. – С. 281-285 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2008-3/08ktosfp.pdf>

Робиться спроба з'ясувати певні дискусійні питання теорії фінансового права щодо системи фінансового права та місця в ній окремих груп правових норм, а також виділення цих норм в окремі правові утворення. З'ясовується доцільність тих або інших змін. Уточнюється місце правових інститутів в системі фінансового права, зазначаються окремі їх особливості; упорядковуються зауваження вчених з приводу вдосконалення правового механізму регулювання відносин у сфері руху публічних коштів.

Кулінічева Т.О. К вопросу о системе финансового права

Делается попытка выяснить определенные дискуссионные вопросы теории финансового права относительно системы финансового права и места в ней отдельных групп правовых норм, а также выделения этих норм в отдельные правовые образования. Выясняется целесообразность тех или других изменений. Уточняется место правовых институтов в системе финансового права, отмечаются отдельные их особенности; упорядочиваются замечания ученых по поводу усовершенствования правового механизма регулирования отношений в сфере движения публичных средств.

Kulinicheva T.O. To a Question on System of the Financial Law

Attempt to find out the certain debatable questions of the theory of the financial law concerning system of the financial law and a place in it of separate groups of rules of law, and also allocation of these norms in separate legal formations is done. The expediency of these or those changes is found out. The place of legal institutes in system of the financial law is specified, their separate features are marked; remarks of scientists concerning improvement of a legal mechanism of regulation of relations in sphere of movement of public means are ordered.