УДК 347.73

Д. П. Дорошенко,
здобувач, Національний університет ДПС України

СИСТЕМАТИЗАЦІЯ ФІНАНСОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ЯК ЗАСІБ УПОРЯДКУВАННЯ ФІНАНСОВИХ НОРМ

У статті розкрито значення терміна «фінансове законодавство» та особливості його тлумачення. Звернено увагу на потребу у розгляді систематизації фінансового законодавства України як засобу упорядкування законодавчих фінансових норм.

В статье раскрыто значение термина «финансовое законодательство» и особенности его толкования. Обращено внимание на необходимость рассмотрения систематизации финансового законодательства Украины как средства упорядочения законодательных финансовых норм.

The article reveals the meaning of the term «financial law» and especially its interpretation. Also emphasizes the need for systematic consideration of the financial legislation of Ukraine as a means of streamlining the legislative financial regulations.

Ключові слова: *фінансова норма, фінансове законодавство, систематизація законодавства, види систематизації.*

Сучасний етап розвитку фінансового законодавства в нашій державі пов'язується з потребою у його гармонізації, уніфікації та систематизації. Це зумовлюється рядом причин, серед яких можна назвати існування значної кількості досить розрізнених нормативно-правових актів, що регулюють провадження публічної фінансової діяльності, кількість яких не завжди свідчить про їх якість; інтеграцію України до європейського правового простору. Крім того, численні зміни та доповнення до нормативно-правових актів спричиняють їх неузгодженість та суперечливість. Водночас рівень ефективності фінансового законодавства безпосередньо впливає на наповнення державного і місцевого бюджетів, на фінансування бюджетних програм, на діяльність бюджетних установ, тобто на функціонування як держави в цілому, так і її органів та органів місцевого самоврядування. Названі, а також інші фактори ставлять на порядок денний удосконалення національного фінансового законодавства відповідно до вимог сьогодення, а отже, значне підвищення ролі систематизації. Як вбачається, саме завдяки систематизації фінансового законодавства можуть бути усунені прогалини у нормативно-правовій регламентації, суперечності нормативно-правових актів, що упорядковують різні види фінансових відносин, колізій між нормами інших підгалузей і інститутів фінансового права, так і між нормами інших галузей права.

Отже, метою запропонованої статті є розгляд систематизації фінансового законодавства України як засобу упорядкування законодавчих фінансових норм.

Показово, що позначені проблеми були предметом вивчення таких учених-фінансистів, як Д. О. Білінський, Л. К. Воронова, О. Ю. Грачова, О. О. Дмитрик, А. Т. Ковальчук, М. П. Кучерявенко, С. Г. Попеляєв, Г. П. Толстоп'ятенко та ін. Однак широке коло питань ще потребує додаткової уваги.

Важливим кроком у процесі здійснення систематизації фінансового законодавства, зокрема його кодифікації, стала розробка та прийняття двох кодифікованих актів: Бюджетного кодексу України [1] і Податкового кодексу України [2]. Потрібно зауважити, що Бюджетний кодекс України було ухвалено ще у 2001 році (нова його редакція – у 2010 році), а на практиці прийняття такого стратегічно важливого кодифікаційного акта, як Податковий кодекс України, затягнулося: його розробка тривала майже десять років. Це зумовлювалося рядом об'єктивних та суб'єктивних чинників, серед яких можна назвати й те, що сам процес розробки проектів кодексів є досить складним завданням, що передбачає консолідацію зусиль як науковців, так і практичних працівників. Крім того, значну роль у певній затримці прийняття такого Кодексу зіграло неузгодження політичних сил та небажання пошуку і, що вкрай важливо, відсутність в Україні науково-теоретичних рекомендацій щодо правил підготовки та прийняття кодифікаційних актів.

Отже, стан фінансового законодавства на сучасному етапі, незважаючи на ухвалення важливих кодифікаційних актів, суттєво не поліпшився, подальше зростання кількості нових фінансових законів є явно негативною властивістю для системи фінансового законодавства, оскільки наявні недоліки не ліквідовано. У цьому контексті ще й дотепер актуальним є твердження Ю. С. Шемшученка, який зазначив, що прийняття нових законів та підзаконних актів в Україні не завжди супроводжується скасуванням застарілих нормативних актів чи внесенням до них відповідних змін і доповнень. Кількість таких актів і норм постійно зростає, а належним упорядкуванням системи законодавства практично ніхто не займається [3, с. 6–7]. Дійсно, двадцятидворічний досвід існування України як суверенної держави переконливо свідчить, що швидко і кардинально змінити сукупність правових актів, що регулюють публічну фінансову діяльність відповідно до мінливих економічних умов, сформувати систему фінансових законодавчих актів, а тим більше виробити дієві механізми їх реалізації, – це вкрай важливе і складне завдання. На сьогодні потрібна

© Дорошенко Д. П., 2013

Jurnal_2.indd 4 08.01.2014 11:19:33

розробка нової науково обґрунтованої стратегії і тактики розвитку законодавства, яка насамперед буде мати як наукове, так і практичне значення для формування системи законодавства України.

Зазвичай систематизація законодавства визначається як діяльність з упорядкування та вдосконалення нормативного матеріалу шляхом його обробки і розміщення за класифікаційними критеріями, що обираються відповідно до тих завдань, які розв'язуються цією діяльністю. При цьому науковці виокремлюють різні види систематизації, що різняться від її напрямів, та органів, які її здійснюють [4, с. 121].

1. За юридичною силою виділяють офіційну і неофіційну систематизацію. Так, офіційна систематизація здійснюється уповноваженими органами держави, завершується прийняттям нормативно-правового акта, на підставі якого вирішуються юридичні справи. Неофіційна – реалізується суб'єктами, які не мають відповідних повноважень поза їхньою компетенцією. Її результати мають довідково-інформаційний характер і не можуть бути застосовані у процесі вирішення справ юридичного характеру. Сьогодні упорядкування всього масиву фінансового законодавства проводиться саме шляхом неофіційної систематизації, результатом якої є видання збірників найважливіших законодавчих актів, що регулюють фінансову діяльність. Що стосується офіційної систематизації, то вона здійснюється за інституційними напрямами: проведено кодифікацію бюджетного і податкового законодавства.

2. Залежно від обсягу виокремлюють внутрішню і зовнішню систематизацію. Внутрішня здійснюється в межах національної системи законодавства з метою її узгодження; зовнішня – забезпечує гармонізацію національного законодавства з системою міжнародного права.

3. Відповідно до мети (систематизація із узгодження законодавства; систематизація з ліквідації прогалин правового регулювання; систематизація із внесення змін та доповнень до законодавства; систематизація із предметного чи хронологічного розміщення системи нормативних актів; систематизація, метою якої є облік актів, прийнятих певним органом, установою чи організацією).

4. За формою здійснення (кодифікація як форма докорінної переробки чинних нормативних актів у певній сфері відносин та спосіб якісного упорядкування законодавства, забезпечення його узгодженості та компактності шляхом розчищення нормативного масиву та звільнення його від застарілих норм; консолідація – у процесі здійснення долається множинність нормативних актів з одного і того самого питання шляхом об'єднання їх в один акт; інкорпорація – забезпечує повне чи часткове об'єднання нормативних актів певного рівня в різні збірники в певному порядку; облік актів як найпростіша форма систематизації, що забезпечує систему даних про чинні нормативні акти та внесення до них змін і доповнень) [4, с. 152].

Як ми зазначили, систематизація може мати своїм спрямуванням досягнення різних цілей. По-перше, метою може бути надання законодавству стабільності та стійкості, оскільки стабільність має бути невід'ємною характеристикою фінансового законодавства, без якої воно не може існувати як стійка система регулювання відносин. Без сумніву, вимога стабільності правового регламентування відносин у сфері публічної фінансової діяльності набуває останнім часом особливого практичного звучання. Саме стабільне фінансове законодавство здатне забезпечити: 1) ефективність регулювання фінансових відносин; 2) вирішення завдань на стадії законотворчого процесу; 3) відсутність суперечностей та розбіжностей як у логіці побудови самого законодавчого акта, так і стосовно співвідношення його з іншими фінансовими нормативно-правовими актами, у тому числі з підзаконними; 4) забезпечення високої якості, юридичної техніки та мови закону [5, с. 61]. Водночас необхідно пам'ятати, що зміст закону, що регулює фінансові відносини, має бути гнучким, здатним адаптуватися до конкретних фінансових потреб держави і реагувати на зміну ситуації завдяки корекції відповідних фінансово-правових норм. Тут доречно навести міркування Л. К. Воронової, яка стверджує, що, як правило, закон відзначається стабільним характером і тривалим існуванням, але закони, які регулюють фінансові відносини в умовах перехідного до ринку періоду, не можуть існувати довго. Виражаючи у концентрованому вигляді економічні й соціальні інтереси, фінансові закони змінюються дуже часто [6, с. 52].

По-друге, систематизація може бути спрямована на підвищення ролі законів за рахунок зменшення підзаконних, особливо відомчих, нормативно-правових актів. «Співвідношення закону й підзаконних актів залишається гострою проблемою, – зауважує з цього приводу Ю. О. Тихомиров, – норми закону часто порушуються й ігноруються. Між тим мова повинна йти про сувору орієнтацію всіх державних й інших структур на виконання законів, про перенесення центру ваги в діяльності органів виконавчої влади на організацію їх виконання й контроль, про прийняття рішень у межах законно встановленої компетенції органів, про відміну та зміну управлінських актів відповідно до знову ухваленого закону, про відповідальність за відхилення від закону та порушення законності» [7, с. 73]. Потрібно зазначити, що орієнтація на фінансовий закон як на основу фінансового законодавства здатна попередити можливі суперечності та прогалини, а також усунути вже існуючі, чим досягти внутрішньої узгодженості фінансово-правового регулювання.

По-третє, метою систематизації є також створення технічно відпрацьованого, досконалого за формою, зручного для користування фінансового законодавства. Як справедливо вказують науковці, завдяки її реалізації нормативно-правові акти стають доступними, чіткими, компактними, мають однакову структуру, термінологію та стиль викладення, що допомагає тлумаченню і застосуванню норм [4, с.102]. Досягнення такої мети – вкрай важливе завдання, оскільки «відсутність в національному законодавстві необхідної чіткості та точності, які передбачали можливість різного

Jurnal_2.indd 5 08.01.2014 11:19:33

тлумачення такого важливого фінансового питання, порушує вимогу «якості закону», передбачену Конвенцією, та не забезпечує адекватний захист від свавільного втручання публічних органів державної влади у майнові права заявника» [8].

Здійснюючи упорядкування нормативно-правових актів, важливого значення набуває питання предмета систематизації. Як зазначає А. І. Граціанов, необхідно виявити, що підлягає систематизації. Учений констатує, що предметом систематизації законодавства є юридичні нормативні акти, тобто акти, які містять норми права. Сама собою назва акта (указ, постанова тощо) ще не визначає його нормативності, оскільки в акті можуть міститися ненормативні положення (декларації, указівки про мету акта, індивідуальні розпорядження та ін.). Тому обов'язковою умовою систематизації є встановлення нормативності актів, так само як і відокремлення нормативних положень, що містяться в цих актах, від приписів і положень, які мають ненормативний характер і не підлягають систематизації [9, с. 15]. Таке твердження має сенс. Так, у чинних нормативно-правових актах відсутнє визначення категорії «фінансове законодавство». Не спостерігається єдності у його розумінні й серед учених-фінансистів. Однак з'ясування цього питання має як теоретичне, так і практичне значення.

Це пов'язано з тим, як слушно зазначають учені, що сьогодні впорядкування фінансових відносин характеризується певними суперечками і має негативний вплив у цілому на розвиток соціально-економічних відносин [10, с. 98–105]. Зокрема, ідеться про те, що, наприклад, у Бюджетному кодексі України (ст. 4) закріплено: «Бюджетне законодавство складається з (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». За такого підходу невілюється відмінність у таких термінах, як «бюджетне законодавство» і «законодавство, що регулює бюджетні відносини». Крім того, аналіз норм цього кодифікованого акта свідчить і про використання такої категорії, як «закони про оподаткування» (ст. 9 Бюджетного кодексу України). Однак у ст. 3 Податкового кодексу України, що закріплює склад податкового законодавства, про такий вид нормативно-правових актів не йдеться. Отже, це підтверджує: по-перше, застосування широкого підходу при визначенні складу бюджетного законодавства, (а отже, і складу фінансового законодавства); по-друге, вільне поводження законодавця з термінологією; по-третє, невизначеність законодавця у питанні віднесення законів до конкретного виду – фінансового, бюджетного, податкового або іншого.

Як вбачається, широке тлумачення терміна «фінансове законодавство», за якого до складу останнього входить як система законів, інших нормативних актів, що приймаються Верховною Радою України, так і вищими органами виконавчої влади (постанови Верховної Ради, укази Президента, постанови і декрети Кабінету Міністрів України, які конкретизують відповідні закони та не повинні їм суперечити, приймаються на основі Конституції, ратифікованих міжнародних договорів), в умовах сьогодення не є виправданим. Зрозуміло, що саме таким чином витлумачив термін «законодавство», вжитий у ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю, Конституційний Суд України своїм Рішенням у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміна «законодавство») від 9 липня 1998 року № 12-рп/98 [11].

На наш погляд, у сучасних умовах зростають темпи й обсяг законодавчої діяльності Верховної Ради України, суттєво розширюється сфера законодавчого регулювання, що зумовлює підвищення соціальної ролі закону. Закон справді стає основним джерелом права в Україні, що безпосередньо регулює все більш широкі сфери життя суспільства, у тому числі й публічну фінансову діяльність. Така тенденція змушує змінити підходи до визначення терміна «законодавство». Розуміння законодавства як усього масиву нормативно-правових актів не є науково коректним і ефективним для правової держави: не повинні накази міністерства діяти на рівні закону або його підміняти. Тому навряд чи можна погодитися з логікою Конституційного Суду України, за якою терміном «законодавство» охоплюються як закони, так і деякі підзаконні акти.

Виходячи з принципу розподілу влади, вважаємо за потрібне звузити значення поняття «фінансове законодавство» і трактувати його лише як систему взаємопов'язаних фінансових законів. Такий підхід цілком відповідає положенням ч. 2 ст. 92 Конституції України [12]. Беручи до уваги викладене, пропонуємо перед тим, як перейти до тлумачення терміна «фінансове законодавство» у вузькому значенні, усунути термінологічну невизначеність, що зумовлює внесення змін як до Бюджетного кодексу України, так і інших нормативно-правових актів, що регулюють фінансові відносини.

Водночас за такого підходу постає запитання: який закон буде саме фінансовим? У даному випадку нам імпонує позиція О. О. Дмитрик, яка розмежовує закони залежно від їх спрямованості і виокремлює такі ознаки фінансового закону: 1) регулювання найбільш важливих відносин у сфері публічної фінансової діяльності; 2) верховенство щодо інших правових актів; 3) нормативне вираження інтересів держави саме у сфері публічної фінансової діяльності; 4) особливий порядок розроблення; 5) особливий порядок прийняття; 6) специфічна процедура набуття чинності; 7) поєднання стабільності та гнучкості його приписів; 8) чіткість і визначеність його фінансово-правових норм. Таке розмежування, як зазначає науковець, зумовлює: пред'явлення досконалих вимог до змісту саме фінансових законів; потребу у їх структурній побудові як завершеній конструкції; наявність у них чітких вихідних положень, що мають стати підґрунтям

Jurnal_2.indd 6 08.01.2014 11:19:34

для розгалуженої системи фінансових підзаконних нормативно-правових актів; формування узгодженості всієї сукупності фінансових правових норм, дієвість як їх системи в цілому, так і кожної окремої норми, що регулює фінансові відносини [13].

І ще один аспект, що потребує уваги. Так, у науці фінансового права існує погляд, згідно з яким систематизація повинна відбуватися не в межах якої-небудь підгалузі фінансового права, а фінансовому законодавстві у цілому, і наслідком такої систематизації міг би бути Фінансовий кодекс України, який би закріпив основні принципи щодо фінансово-правового регулювання фінансової системи у сучасних умовах. Зокрема, Є. О. Алісов констатує, що створення такого міцного регулятора суспільних відносин, як Фінансовий кодекс, дозволить вирішити багато проблем фінансового законодавства [14, с. 80–81]. Разом із тим, як констатує О. М. Селезньова, саме життя, з огляду на складний і строкатий предмет фінансового права, визначає таку позицію дещо передчасною (у всякому разі на даному етапі існування українського суспільства) [15, с. 3, 4]. Дійсно, об'єктивної необхідності у Фінансовому кодексі немає. В умовах тривалого перехідного періоду, коли фінансові відносини розвиваються нерівно і стрімко, фінансова система зазнає істотних змін, а отже, і фінансове законодавство є нестабільним, кодекс не здатен виконати свої функції. Саме тому він не є адекватною формою систематизації фінансового законодавства України на даному етапі. Його можна розглядати як мету, до якої потрібно прагнути, бо, без сумніву, що будь-яка кодифікація є юридично-технічною відповіддю на потребу у правовій визначеності, породжену кризою джерел права, пов'язаною з безсистемним зростанням їх кількості, з труднощами осягнення усних та розрізнених правових норм, зі стрімкою законодавчою інфляцією [13].

Таким чином, систематизація фінансового законодавства має велике значення, оскільки сприяє досягненню певної системності нормативно-правових актів, що регулюють публічну фінансову діяльність. Без систематизації нормативно-правових актів неможливо вдосконалити законодавство, привести його до певної системи, а недосконалість чи відсутність упорядкованості в нормативному матеріалі спричиняє недоліки у процесі правотворчості. Систематизоване фінансове законодавство, комплексно регулюючи фінансові відносини, спрощує дотримання і застосування правових приписів, дає змогу виявити проблеми у правовому регулюванні та своєчасно їх ліквідувати.

Список використаної літератури

1. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
2. Податковий кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–17. – Ст. 112.
3. Шемшученко Ю. С. Теоретичні засади подолання колізій у законодавстві України / Ю. С. Шемшученко // Колізії у законодавстві України : проблеми теорії і практики. – К. : Генеза, 1996. – С. 6–7.
4. Систематизація законодавства України : проблеми та перспективи вдосконалення / [кол. авт. : Н. М. Пархоменко, В. Ф. Сіренко та ін.]. – К. : ІДП НАН України, 2003. – 220 с.
5. Концепция стабильности закона / [отв. ред. В. П. Казимирчук]. – М. : Проспект, 2000. – 176 с. – (Серия «Конфликт закона и общества»).
6. Воронова Л. К. Фінансове право : [підручник] / Воронова Л. К. – К. : Прецедент ; Моя книга, 2006. – 448 с.
7. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции / Тихомиров Ю. А. – М. : Изд-во г-на Тихомирова М. Ю., 2001. – 355 с.
8. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Щокін проти України» : від 14 жовтня 2010 року (заяви №№ 23759/03, 37943/06) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.eurocourt.org.ua.
9. Граціанов А. І. Процес систематизації та уніфікації законодавства і розвиток правової системи : дис. ... канд. юрид. наук / Граціанов А. І. – К., 2004. – 185 с.
10. Дмитрик О.О. Сучасні підходи до визначення поняття «фінансове законодавство» / О. О. Дмитрик // Проблеми законності. Вип. 96. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2008. – С. 98–105.
11. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміна «законодавство») : від 9 липня 1998 року № 12-рп/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 32. – Ст. 1209.
12. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 146.
13. Дмитрик О. О. Джерела фінансового права: проблеми та перспективи розвитку: [монографія] / Дмитрик О. О. – Х. : Віровець А. П. «Апостроф», 2010. – 328 с.
14. Алисов Е. А. Правовое регулирование валютных отношений в Украине: [монография] / Алисов Е. А. – Х. : Консум, 1998. – 142 с.
15. Селезньова О. М. Систематизація банківського законодавства як шлях удосконалення фінансово-правового регулювання банківської діяльності в Україні : дис. … канд. юрид. наук / Селезньова О. М. – Ірпінь. 2009. – 220 с.

Стаття надійшла до редакції 05.09.2013 р.

Jurnal_2.indd 7 08.01.2014 11:19:34