

## ФІНАНСОВЕ ПРАВО

*Устинова І. П.  
Національний педагогічний університет  
імені М. П. Драгоманова*

### ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ ГАЛУЗІ ФІНАНСОВОГО ПРАВА ТА ФІНАНСОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

*У статті проведено дослідження наукових поглядів на питання фінансового права як галузі права та співвідношення поняття фінансового законодавства та фінансового права.*

*Ключові слова: фінансове законодавство, галузь фінансового права.*

Розвиток науки фінансового права на сучасному етапі досяг стараннями сучасних вчених-юристів України значного ступеню, але узагальнюючі точки зору на теоретичні питання галузі завжди є актуальними і потребують постійного розвитку з урахуванням тенденцій економічного життя країни та подальших змін у законодавстві. Саме цим зумовлено актуальність даного дослідження.

Предмет галузі фінансового законодавства складає визначена група суспільних відносин, що вимагає специфічного правового регулювання і має його. Наявність фактичного самостійного регулювання дуже важливо для визнання галузі фінансового законодавства, у цьому переборюється розрив між належним і сутнісним. Належне – об'єктивна необхідність специфічного регулювання, сутність – перетворення цієї необхідності в дійсність. Метод регулювання галузі фінансового законодавства, являє собою характер впливу норм на суспільні відносини. При цьому практично всім галузям властиве сполучення імперативності і диспозитивності, дозволів, розпоряджень і заборон.

Ні предмет, ні метод регулювання не визначають галузь фінансового законодавства однозначно. Ті самі відносини (предмет) можуть бути об'єктом регулювання різних галузей у залежності від цілей, характеру регулювання. У ще більшому ступені неоднозначність відноситься до методу. Однозначну визначеність галузі фінансового законодавства створює сполучення предмету і методу з третім критерієм – ступенем регулювання, наявністю фінансових кодифікаційних актів. Про цей критерій варто сказати особливо. Його (критерій) відзначив ще в 1956 р. проф. Л. І. Дембо як “об'єктивно обумовлений інтерес держави в самостійному регулюванні даного комплексу суспільних відносин” [1, 91]. У галузі законодавства норми поєднуються з обліком, крім предмету і методу, намірів законодавця, цілей, практичних потреб і зручностей правового регулювання. Цей момент дуже важливий, він відображає практичну доцільність формування галузі фінансового законодавства, тоді як предмет і метод – її теоретичну обґрунтованість. Сукупність трьох факторів (предмету – що регулюється, методу – як регулюється і наявності кодифікаційних актів – чим регулюється), що формують галузь фінансового законодавства.

Наявність кодифікаційного акта як одного з критеріїв галузі фінансового

законодавства не потрібно розуміти вузько. Це не обов'язково. Основи законодавства чи кодекси, може бути і група кодифікаційних актів, що у сукупності визначають галузь. Звідси, зрозуміло, не впливає, що до прийняття кодифікаційного акта про галузь фінансового законодавства взагалі не можна говорити. Розвиток і становлення галузі фінансового законодавства – процес тривалий, багатоплановий, його ознаками є націленість групи фінансово-правових норм на регулювання визначених фінансових відносин (предмет), використання своєрідного сполучення відомих процесів і засобів правового регулювання (метод).

На радість вчених-юристів фінансової галузі Україна прийняла Податковий та Бюджетний кодекси, які зробили спробу систематизувати та об'єднати всі підрозділи фінансового права. Безумовно, як і будь-який законодавчий акт вони не можуть бути чисто фінансово-правовим. Фінансове право і фінансове законодавство не тотожні. Законодавчий акт включає не тільки норми однієї галузі права, а й інших і має комплексний характер. Крім того у широкому розумінні законодавство включає не тільки акти вищого законодавчого органу, але й акти виконавчих органів. Підтримую вчених у тому, що фінансово-правова доктрина у сучасних умовах повинна пройти наукову апробацію, а потім втілення її у практику фінансової діяльності.

Норми права створюються і реалізуються за допомогою діяльності правотворчих і правозастосовчих органів держави. При цьому вважаємо за необхідне ще раз сказати про те, що правотворчі і правозастосовчі органи держави є складовою частиною правової системи.

Поряд з тенденцією, що має місце у вітчизняній юриспруденції розширення поняття системи фінансового права, його змісту, спостерігається активне використання соціологічного підходу, що дозволяє розглядати право в його дії, у зв'язку з різними соціальними факторами [2, 64]. Наявність подібного роду законодавства – безумовно, негативне явище в суспільстві, що вимагає усунення, тому що наносить значну шкоду правовій системі, применшує престиж держави, ламає людські долі.

У рамках традиційного нормативного підходу до права, що зводить право до закону, проблеми “правового” чи “неправового” закону, як ми думаємо, не існує взагалі, оскільки будь-який закон незалежно від його змісту – це і є право. Звідси питання про якість закону і законодавства загалом не погоджується, на жаль, з його правовим змістом. Під такою якістю в цьому випадку розуміється властива закону “потенційна можливість вираженого в ньому правового регулювання досягти бажаних змін у соціальній сфері” [3, 77].

Звичайно, якість фінансового законодавства визначається безліччю параметрів – змістовними, регулятивними, системними, техніко-юридичними й іншими характеристиками. І неврахування в змісті закону всіх сторін і тенденцій регульованих відносин, неадекватність методів правового регулювання, неправильне використання при оформленні норм права юридичних конструкцій і термінів, значно знижують якість фінансового законодавства. Але здається, не впливає змістовний аспект даної проблеми зв'язувати винятково з адекватністю відображення політики держави в законі і з її відповідністю насущним потребам суспільного розвитку.

Якість фінансово-правового закону багато в чому залежить від того, наскільки

повно і всебічно точно він відображає правовий зміст, чи не вступає він у протиріччя з даним змістом. Саме право додає закону якісну визначеність як “правового” явища і робить його стійким стосовно інших суспільних явищ.

Практика свідчить про те, що навіть самий ідеальний за своєю формою закон, забезпечений державним примусом і сягаючий ефекту регулювання, може бути “неправовим”. Як ми бачимо, проблема встановлення “правового” чи “не правового” за своїм змістом закону не має легкого рішення на теоретичному рівні. Причина цього знаходиться в самому праві – дуже динамічному, багатоякісному явищі, а також у тому, що в теорії дуже часто критерії “правового” зв’язуються не з об’єктивною “правовою” природою закону, а із суб’єктивними оцінками людьми діючого законодавства.

Здається, що наявність всіляких оцінок людьми фінансово-правового закону - ще не привід для відмовляння від пошуку досить надійних критеріїв його “правової” якості, оскільки будь-який критерій не є оцінка людьми якості закону, вона є ознакою, мірилом, на підставі якого така оцінка провадиться. Звідси, закон є “правовим” чи “неправовим” не тому, що він по-різному оцінюється людьми. Справа тут не в різних оцінках, а в тому, що лежить у їхній основі, а саме, в об’єктивно існуючій в системі суспільних відносин якості права, бути рівним і справедливим мірилом волі суб’єктів, що забезпечують визначений у них порядок.

Оцінка закону як правового явища хоча і має значення на стадії його формування і реалізації, але вона вторинна стосовно самої правової суті закону. Останній є “правовим” не тому, що він підтримується більшістю членів суспільства, а внаслідок того, що незважаючи на наявність різних моральних установок людей, вона відображає їхні загальні уявлення про “рівність”, “свободу” і “справедливість”, сформовані в процесі їхнього спілкування і взаємодії [4, 80].

На наш погляд, правовий зміст фінансового закону утворює ідеї, дії і відносини, що забезпечують реальний порядок соціального життя і волю кожної окремої людини в рамках визначеної цивілізації шляхом узгодження волі пануючих з волею підвладних, розмежування й узгодження інтересів суспільства, держави й окремої особистості, визначення міри волі автономних суб’єктів (індивідів), їхніх об’єднань і держави загалом.

Розглядаючи проблему розбіжності права і закону і наявності на практиці “неправових” законів, не можна думати, що розкрити проблему – це значить її вирішити. Здається, що поки існує держава, а закони діють, люди, що мають і свої власні особисті, групові інтереси, досягти такого стану, коли всі закони будуть “правовими” неможливо.

Вважаємо, що в даному випадку простіше було не вводити в дію сам нормативно-правовий акт до визначеного їм терміну, ніж допускати можливість його нереалізації з боку суб’єктів під приводом відсутності фінансів.

Розрізнення права і закону виступає необхідною теоретичною посилкою для вивчення таких явищ, як система права і система законодавства. Оскільки право і закон, незважаючи на їхню зв’язаність у реальному житті, не є тотожними явищами, було б несправедливо систему права зводити до системи юридичних норм.

Формування повноцінної цілісної системи законодавства можливе тільки шляхом

установлення міцних зв'язків законів, їхнього узгодження. Цілісність системи законодавства досягається також шляхом забезпечення єдності законів і підзаконних актів, самих підзаконних актів.

У юридичній науці проблема співвідношення системи права і системи законодавства розглядається давно. Тим часом, становлення багатоаспектного бачення права, що розгорнулася в науці дискусія про співвідношення права і закону, яку ми зачіпали в попередньому пункті, вимагають нового погляду і на проблеми поняття системи права і системи законодавства.

Звичайно, система юридичних норм і система законодавства відрізняються одна від одної за елементним складом, структурою, виконуваними у правовій системі функціями. Але якщо об'ємно (тобто, по охопленню нормативно-правового матеріалу) порівнювати обидві ці системи, то можна сказати, що вони в основному збігаються, оскільки велика частина норм закріплена в нормативно-правових актах [5, 80].

Разом з тим і зараз дослідження даної проблеми сполучено з визначеними труднощами, що у відомій мірі можна пояснити відсутністю серед юристів єдності в розумінні самих категорій “система галузі права” і “система галузі законодавства”, що в підсумку нерідко приведе до ототожнення чи змішання останніх одна з одною.

Говорячи про ці елементи структури фінансового права і структури фінансового законодавства (як елементах змісту і форми в праві), треба відзначити, що з них у даний час поняття системи галузі фінансового законодавства уявляється менш ясним, хоча сам термін “система галузі фінансового законодавства” є досить розповсюдженим у літературі і практиці. Але в більшості випадків, термін “система галузі законодавства” вживається довільно, для позначення далеко не завжди співпадаючих явищ і найчастіше – галузі законодавства, що переплітаються з галузями права.

До розробки цієї проблеми одним з перших у правознавстві звернувся А. Ф. Шебанов. На його думку, система галузі законодавства – це така сукупність нормативних актів, якій притаманні: єдність змісту (принципів правового регулювання, джерел формування норм права, спільність основних положень); системні зв'язки (тому що всі акти знаходяться в тісному взаємозв'язку і взаємозалежності); наявність основного, стрижневого акта (чи декількох таких актів), що визначає зміст і форму інших актів галузі, її цілісність [6, 23-24]. У зв'язку з викладеними положеннями варто особливо підкреслити, що виявлення об'єктивної основи, яка обумовлює утворення галузі фінансового законодавства як юридично цілісну систему, що володіє складною ієрархічною структурою, заслуговує самої серйозної уваги і підтримки. Разом з тим зазначені А. Ф. Шебановим ознаки, на нашу думку, можуть бути використані в характеристиці й інших підрозділах системи фінансового законодавства (підгалузь, інститут), так само як і системи галузі фінансового права.

Як і галузь фінансового права, галузь фінансового законодавства в структурному плані характеризується тими ж типами системних зв'язків (генетичних, супідрядності, субординації й ін.) [7, 30-39], цілісністю. Звідси впливає те, що наявність тієї чи іншої галузі законодавства безпосередньо обумовлюється єдиною об'єктивною основою - системою галузі права, і в цьому змісті усі вони є правовими, так само як і

управлінськими, що робить усі галузі системи законодавства в юридичному відношенні однаково значимими. І здавалося б можна припустити, що оскільки в діалектику змісту і форми фінансового права визначальним виступає зміст, а форма йому відповідає, остільки кількість і сама номенклатура галузі фінансового законодавства повинна бути такою ж, як і в системі фінансового права. З подібною думкою можна було б погодитися за умови, що всі система фінансового законодавства адекватна однойменній системі фінансового права. Але як відомо, корні у системі фінансового законодавства мають і комплексні утворення, заперечення яких означає ігнорування, об'єктивних процесів, що відбуваються в розвитку фінансового права, що ні теоретично, ні практично не виправдано. Остання структурно відокремлюється в фінансовому законодавстві у відносно самостійні підрозділи – комплексні системи нормативних актів чи розпоряджень, розглядаючи їх у горизонтальному (галузевому) зрізі, – це інститути, підгалузі системи фінансового законодавства.

У правознавстві вивченню утворень у системі законодавства приділяється велика увага, якщо мати на увазі, що при цьому мова переважно йде про фінансову сферу законодавства. Природно, що своєрідність системи фінансового законодавства, її призначення і роль у суспільстві розглядається стосовно до специфіки теми правового регулювання, розв'язуваних задач, методів, за допомогою яких можуть бути з найбільшим ефектом досягнуті поставлені цілі. З погляду юридичного змісту система фінансового законодавства цілком не збігається із системою фінансового права і отже, система фінансового законодавства не ототожнюється із системою галузі фінансового права, способом існування і вираження яких вони є [8 16]. При цьому підкреслюється, що в дійсності немає системи галузі законодавства, що у тому чи іншому ступені не була б комплексною і виступала, так сказати, у “чистому виді” [9, 72-74].

Сказане однак, характеризує систему галузі фінансового законодавства як форму вираження структурності фінансового права, але не їхньої форми зокрема. У протилежному випадку може виявитися, що питання про форму галузі фінансового законодавства і є та головна теоретична і практична проблема, яку варто розробляти. Тому в аналізі співвідношення системи галузі фінансового законодавства із системою галузі фінансового права необхідно розрізнити два взаємозалежних аспекти форми: 1) внутрішню і 2) зовнішню форми. Другий аспект саме відноситься до форми галузі фінансового законодавства, а перший – до їхнього змісту (як безпосередня структурна форма змісту фінансового права). Такий висновок впливає, на нашу думку, з діалектики змісту і форми у фінансовому праві, точно так само як і при розгляді співвідношення галузі фінансового права і галузі фінансового законодавства.

Разом з тим складніше визначити саме поняття “форми” галузі фінансового законодавства, тому що з одного боку, перед нами ієрархічна система фінансово-правових нормативних актів, з другого боку – система фінансово-правових нормативних розпоряджень, фінансових інститутів, підгалузей. Але так чи інакше, у загальному значенні форма в даному відношенні – це спосіб існування, вираження й об'єктивності фінансових розпоряджень, фінансових інститутів і підгалузей системи фінансового законодавства в нормативних актах. Її основними ознаками є: визначений ступінь стійкої єдності складових частин нормативних актів; кодифікованість (чи здатність до кодифікації); наявність основного акта (стрижневого), що очолює

галузевої систему (а при його відсутності наявність можливості для розробки) [10, 14].

Визначений ступінь і стійкість єдності форми системи фінансового законодавства закріплюється правотворчими, як правило, законодавчими органами держави. Винятково важлива роль у галузі фінансового законодавства приділяється основним і тим, що очолюють систему фінансового законодавства кодифікаційним актам, якими забезпечується юридична цілісність, єдність правового змісту і стійкість форми галузі фінансового законодавства.

У пошуках критеріїв побудови системи фінансового права як навчальної дисципліни не потрібно починати з нуля. Основою поділу системи служать особливості тих чи інших груп фінансових відносин по прийнятій термінології, предмет регулювання. Саме ці відносини визначають життя фінансового права і служать вихідними при класифікації його норм.

Фінансове право – це сукупність правових норм, що регулюють фінансові відносини. Ці правові норми вміщуються у великій кількості актів, які приймають органи державної влади та місцевого самоврядування з фінансових питань. Виключна значимість фінансових відносин, які пов'язані із формуванням та використанням централізованих та децентралізованих фондів коштів держави та органів місцевого самоврядування, вимагає ретельного їх регулювання за допомогою фінансово-правових норм, причому, потреби прискореного правового реагування на складну ситуацію з фінансовими ресурсами в державі примушує часто змінювати нормативні акти. Нове законодавство не встигає за розвитком суспільних відносин у галузі фінансів. Нормативно-правові акти часто повторюють один одного, суперечать один одному, в них спостерігаються пробіли. Це стосується не тільки фінансової, але і будь-якої іншої галузі законодавства. Однак фінансові ресурси держави завжди обмежені і потрібні для функціонування держави щодня. Тому приведення фінансового законодавства у певну струнку систему стало першочерговим завданням.

#### **Використані джерела:**

1. Дембо Л. И. О принципах построения системы права // Советское государство и право – 1956. – № 8.
2. Казимирчук В. П., Кудрявцев В. Н. Современная социология права. – М., 1995. – 283 с.
3. Прозоров В. Ф. Качество и эффективность хозяйственного законодательства в условиях рынка. – М., 1991. – 172 с.
4. Ильин И. О. Общее учение о праве и государстве. – Соч. в 10 т. – Т. 4. – М., 1994. – 507 с.
5. Финансовое право : учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. – 2-е изд. – М. : ЮРИСТЪ, 2000. – 495 с.
6. Шебанов А. Ф. Система отраслей законодательства: основания построения. – М. : Знание, 1971. – 48 с.
7. Кирич В. Д. Функциональные связи правовых норм. – М. : Юрид. литература, 1985. – 208 с.
8. Орлюк О. В. Финансове право. Академічний курс : підручник / О. П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 808 с.
9. Финансове право України : навч. посібник (для студ. вищ. навч. закл.) / [Л. К. Воронова, М. П. Кучерявенко, Н. Ю. Пришва та ін.]. – К. : Правова єдність, 2009. – 395 с.
10. Ямненко Т. М. Финансове право: галузь права, навчальна дисципліна і наука : автореф. ... дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Київський національний університет. – К., 2004. – 21 с.

**Устинова И. П. Теоретические вопросы отрасли финансового права и финансового законодательства**

*В статье проведено исследование научных взглядов на вопросы финансового права как отрасли финансового права в системе права и соотношения понятий финансового законодательства и финансового права.*

**Ключевые слова:** финансовое законодательство, отрасль финансового права.

***Ustinova I. The theoretical questions financial right and financial legislation***

*This article deals with the issue of financial law of the academic discipline, particularly with a focus on the unity of this structure with scientific approach to this question. Theoretic foundation to the division of this branch into institutions is a important element an the consideration of financial law structure.*

**Keywords:** financial law as an academic discipline, financial law institutions, financial law structure