

постанова Кабінету Міністрів України від 14 квіт. 2004 р. № 494 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/494-2004-п>. 13. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей : закон України від 20 груд. 1991 р. № 2011-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12>.

*Надійшла до редколегії 21.06.2012*

*Исходя из анализа существующих наработок в отрасли государственной службы, рассмотрен принцип социальной защищённости государственных служащих в ОВД и сформулирована его суть.*

*Coming from the analysis of existent works in the field of government service, the principle of social guarantees of public employees at internal affairs agencies is considered and its essence is set forth.*

УДК 347.73

**Г. В. Россіхіна**

### **НОРМИ ФІНАНСОВОГО ПРАВА І ПРАВОВА ПОЛІТИКА ЇХ ЗАСТОСУВАННЯ**

*Проаналізовано норми чинного фінансового і податкового законодавства, проблеми правозастосування норм фінансового права, правової політики в галузі застосування норм фінансового права.*

Правозастосування виступає одним із об'єднуючих ланцюжків, що пов'язує право і державу, тим самим дозволяючи їм існувати та гармонічно розвиватись. Застосування правових норм тієї або іншої галузі права своїм впливом охоплює вагомому частину загально-теоретичних понять, як от: механізм правового регулювання, правовідносини, сутність і форми права, правопорушення, норму права, юридичний процес, юридичну практику тощо.

Результативність розробки проблеми правозастосування зумовлена переважно правильністю використання основоположних принципів дослідження, тобто необхідно виявити, наскільки точно обрані підходи відповідають сутності досліджуваного явища. Так, нам уявляється можливою координація досліджень проблем правозастосування норм фінансового права із загальною теорією права, де останні розробляються порівняно давно. Загальна теорія права є узагальнюючою наукою в системі правознавства, об'єктом уваги якої служать закономірності правових явищ, їх зв'язки, загальні правові поняття і категорії.

У загальній теорії права питання співвідношення таких філософських категорій, як «зміст права», «сутність права», «форми права» розглядаються, виходячи із державно-владного і нормативних ознак права [1, с. 140]. Традиційно складалося уявлення про те, що сутність права виражає обумовлену всім реальним життям державну волю суспільства, а її зміст складає нормативне вира-

© Россіхіна Г. В., 2012

ження цієї волі. Інакше як шляхом видання або санкціонування владою загальнообов'язкових норм не видається можливим перетворити волю суспільства в закон, виразити її як державну. Тим самим зміст права конкретизує сутність права певного суспільства у всьому різноманітті правових норм, що його складають. Сутності норм права притаманна певна подвійність, тому що вони мають об'єктивні та суб'єктивні риси. Так, з одного боку, норми є елементом процесу регулювання і охорони суспільних відносин, а з іншого – продуктом правотворчої діяльності держави (правові норми мають суб'єктивний характер). Д. А. Керімов зазначає, що сутність є внутрішньою субстанцією на протигагу зовнішнім вираженням, це стійке відношення, щось єдине в різноманітті явищ [2, с. 154]. Відомий теоретик В. С. Нерсесянц зауважує, що норма права є первісним елементом змісту права, тому в ній виражені, перш за все, основні риси змісту права в цілому [3, с. 246]. Н. Г. Александров стверджує, що в кожній юридичній нормі можна розрізнити два елементи: по-перше, елемент, який відтворює відомі відносини; ті, що існують або потенційно можуть існувати в об'єктивній дійсності, і по-друге, елемент, який впливає на відображувані суспільні відносини [4, с. 11]. Тобто в механізмі дії права ці два елементи повинні мати не тільки логічний зміст, але й ціннісне значення. А. В. Поляков зауважує, що норми як результат інтерпретації правового тексту справляють інформаційно-ціннісний вплив на суб'єкта, але тільки у випадку їх ідентифікації із соціально значущими цінностями отримують значення підстави для суб'єктивних прав і обов'язків. Таким чином, правові дії суб'єкта отримують обґрунтованість та виправданість, стають нормальними [5, с. 693].

Юридична норма – це вихідний елемент права як соціального утворення, одне з основних положень усієї правової системи. Поняття правової норми є одним із головних у загальній теорії права. Подібна оцінка функціональної значущості цього поняття закономірна: соціальне призначення правової норми полягає у вираженні правила поведінки, яке встановлюється від імені держави і здійснює управлінські функції в певному суспільному організмі. Юридичні норми є продуктом свідомої діяльності людини як вищої форми відображення об'єктивного світу. Вони виникають як результат необхідності регулювання правом суспільних відносин.

Визначити відносно повне поняття юридичної норми можливо, лише з'ясувавши процес її утворення, обумовленість, природу, ознаки, соціальну роль. При цьому результати досліджень правових явищ, аналіз новітнього законодавства постійно вносять корективи в уявлення про юридичну норму. Відомий вчений в галузі права Л. В. Успенський вважає, що правова наука має своїм предметом юридичні норми. На думку фахівця, розкрити сенс і зміст юридичної норми взагалі складає вище завдання загальної теорії права, а розкрити сенс і зміст окремих правових норм – завдання спеціальних юридичних дисциплін [6, с. 30–36].

Норма права є однією з основних категорій для всіх доктрин права (незалежно від різниць у типах праворозуміння). Відомий правознавець В. С. Нерсесянц підкреслює, що право в цілому є єдиною нормою права. Ця обставина складає юридично-логічну основу розуміння права як системи норм права. Таким чином, окремі норми є елементами цієї системи [3, с. 387–396].

Загальновідомо, що державно-правова теорія та практика сформували багато уявлень щодо норми права, її визначення. Взагалі слово «норма» позначає загальне правило, якого необхідно дотримуватися у всіх подібних випадках, зразок або приклад. Іноді законодавець у ряді випадків у самому тексті закону вживає термін «правило» замість терміна «норма». Але не кожне правило поведінки людей є правовою нормою. А. В. Поляков вказує на принципову відмінність «закону» від «правила» та стверджує, що «закон» підпорядковується казуальності, відображає причинно-наслідкові відносини, і саме тому, він такий, як є... А «правило» як потенційна підстава норми, завжди розрахована на суб'єкта, який здатний свідомо цього правила дотримуватися. Тобто, на думку автора, соціальне правило завжди є засобом соціальної комунікації, захід, який управляє поведінкою суб'єктів через текстуально інтерпретовані змісти, що мають раціонально-емоційну природу [5, с. 695].

Ще на початку ХХ ст. відомий російський юрист І. В. Михайловський підкреслював, що тільки юридичні норми мають безумовно обов'язковий характер, вищий ступінь імперативності, найбільшу стійкість і чинність. Усі ці властивості, на думку цього автора, обумовлені особливим характером того зовнішнього авторитету, який санкціонує юридичну норму, а також і психікою громадян, які усвідомлюють ступінь обов'язковості таких норм [7, с. 58]. На думку відомого професора Г. Ф. Шершеневича, закон є нормою права, тобто загальним правилом, яке розраховане на необмежену кількість випадків. При цьому норма виходить безпосередньо від державної влади в установленому порядку [8, с. 15].

У сучасній юридичній літературі норма права теж визначається як правило або міра належної поведінки. Наприклад, деякі вчені вважають, що нормою права є встановлена (або санкціонована) державою (норма) правило загальнообов'язкової поведінки осіб як учасників повторюваних суспільних відносин. Відомий вчений С. С. Алексєєв визначає юридичну норму як загальнообов'язкове, формально визначене правило поведінки, яке походить від держави та охороняється нею, безпосередньо або спільно з іншими нормами права надає учасникам суспільних відносин певного виду юридичні права та покладає на них юридичні обов'язки [9, с. 203]. На думку відомого вченого-юриста П. О. Недбайла норма права, перш за все, є правилом належної та можливої в її межах поведінки, яке зобов'язує, забороняє, дозволяє ту або іншу дію за певних умов. Автор стверджує, що норма є імперативом, який поєднується з погрозою невивідних наслідків для будь-кого, хто відійде від її

потреб. На думку П. О. Недбайла, будь-яка правова норма визнає права та обов'язки, або тільки права (обов'язки) учасників суспільних відносин, які регулюються нею; вказує на обставини, за наявності яких учасники суспільних відносин є носіями конкретних прав і обов'язків; передбачає відповідальність за невиконання її вимог [10, с. 6]. Таким чином, більшість вчених вважають нормою права чітко визначене правило, яке встановлене або санкціоноване державою, виражає обумовлену об'єктивними законами державну волю народу і забезпечується державним примусом з метою охорони і регулювання найбільш істотних і корінних відносин суспільства шляхом офіційного їх закріплення у формі точно визначених прав і обов'язків учасників цих відносин.

Фінансово-правова норма є одним із видів соціальних норм, яка регулює суспільні відносини у сфері фінансової діяльності держави шляхом наділення їх учасників формальними правами і обов'язками, здійснення яких забезпечує планомірне формування, розподіл і використання публічних фондів держави. Її зміст виявляється у правилах поведінки, у суспільних відносинах, безпосередньо пов'язаних із фінансовою діяльністю держави. Це одна із специфічних ознак фінансово-правової норми, яка відрізняє її від інших норм права.

Фінансово-правові норми мають ще низку особливостей. Наприклад, від інших вони відрізняються предметом фінансово-правового регулювання. Специфікою фінансово-правових норм є те, що вони регулюють суспільні відносини, які складаються у сфері фінансової діяльності держави, пов'язаної з мобілізацією, розподілом і використанням централізованих і децентралізованих грошових фондів. Ці норми закріплюють і регулюють порядок формування, розподілу і використання державних грошових фондів, тобто фінансових ресурсів держави, які використовуються нею для виконання своїх функцій і завдань, необхідної «життєдіяльності». За їх допомогою відбувається забезпечення матеріальної «надійності» держави, оскільки за рахунок дії таких норм здійснюється надходження грошових коштів до відповідних бюджетів. Фінансово-правові норми регулюють конкретну царину суспільних відносин, пов'язаних з утворенням і використанням публічних грошових фондів. Саме фінансові правовідносини виникають з приводу грошових коштів і є різновидом майнових відносин, що мають публічний характер [14, с. 60]. Виходячи з цього, фінансово-правова норма встановлює обов'язки і права громадян у сфері фінансової діяльності, яка забезпечує планомірне формування, розподіл і використання публічних грошових фондів. Саме тому зазначені мають носіть публічний характер.

Норми фінансового права, також як і норми будь-якої іншої галузі права, являють собою правило загального характеру, певний масштаб належної або можливої поведінки, що встановлена державою і охороняється спеціальними державними засобами. Вони також виконують функцію регулятора суспільних відносин. Відомі

вчені у галузі фінансового права зазначають, що норми фінансового права завжди пов'язані з регулюванням відносин із приводу виконуваних у процесі фінансової діяльності держави розподільчої, контролюючої, стимулюючої функції під час розподілу суспільного продукту і національного доходу в грошовій формі. Жодна фінансово-правова норма не діє ізольовано, без поєднання з іншою або з групою інших норм фінансового права. Фінансово-правові норми перебувають у взаємозв'язку і взаємодії та створюють єдину галузь, а саме: фінансове право.

Застосування норм права завжди було об'єктом пильної уваги галузевих юридичних наук. Ця ситуація обумовлена в першу чергу тим, що у процесі застосування права досягається найбільш результативний вплив держави на суспільні відносини, що регулюються, з метою їх удосконалення та упорядкування. На думку відомого вченого Н. М. Коркунова, вивчення і застосування норм позитивного права, перш за все, передбачає критику джерел, тобто визначення того положення, чим саме є справжня норма позитивного права. Неможливо ані вивчити, ані зрозуміти норми, якщо не знаєш, що таке норма, а що – ні. Автор виділяє вищу критику як визначення справжності та аутентичності норми в цілому, її існування, що знаходить собі застосування до будь-яких джерел без відмінностей, а також нижчу критику (дипломатичну), що має своєю метою встановлення вірного тексту в подробицях [12, с. 404–407].

На думку С. С. Алексєєва, застосування права є другим етапом за значенням після правотворчості, а за певних соціальних умов – і не менш значущим фактором, настільки істотно впливаючим на правове регулювання, причому в самому процесі впливу права на суспільні відносини [9, с. 78]. Більшість авторів є прихильниками тієї точки зору, що спочатку йде правотворчість, а логічним після неї етапом виходить правозастосування.

З урахуванням особливостей системи чинного права у структурі правової політики можна виділити відносно відокремлені напрями, як от конституційне, адміністративне, кримінальне, фінансове. Для кожного з них притаманні свої особливі риси, як от діяльність спеціальних суб'єктів, наявність завдань і об'єктів політико-правового впливу, використання специфічних заходів такого впливу тощо. Вчений у галузі фінансового права М. В. Карасьова звертає увагу на те, що фінансове право, як і будь-яка інша галузь права, – явище політичне. Політика, – уточнює автор, – є неодмінним атрибутом формування будь-яких правових норм. Право є найбільш ефективним провідником вираженої в ньому політики. Аполітичних галузей права, на думку автора, з точки зору формування правових норм і реалізації існуючої політики, немає. Фінансова політика за своєю сутністю є одним із видів державної політики [8, с. 47–52]. На думку О. Л. Валєвського, державна політика являє собою сукупність дій органів державної влади з вирішення

проблем, які найоптимальніше сприяють реалізації інтересів суспільства і націлені на вирішення проблем суспільного розвитку. Головне у здійсненні державної політики – це визначення суті проблеми, вирішення якої потребує втручання державних органів влади [13, с. 132]. Можна погодитись із думкою автора про те, що суспільний розвиток є ключовим фактором вироблення державної політики.

Концептуальні положення, керівничі установки, форми, методи правозастосування є основою втілення фінансової політики. С. П. Захарченко вважає, що державна фінансова політика є найважливішою і невід'ємною частиною економічної політики держави, яка виявляється в законах, якими регламентуються фінансові відносини. У конкретних законах знаходить своє відображення абстрактне уявлення про те, як необхідно розподіляти і перерозподіляти фінансові ресурси, щоб досягти поставленої мети [14, с. 72]. Фінансова політика включає до свого складу проведення бюджетної політики в державі, окремі положення якої містяться в Основних напрямках бюджетної політики на відповідний рік. Це офіційні документи, які затверджуються постановами Верховної Ради України і знаходять своє відображення у щорічних законах про державний бюджет України на відповідний рік. Також фінансова політика включає до свого складу проведення податкової політики, яка реалізується у положеннях Постанови Верховної Ради України «Про податкову політику в Україні та заходи щодо удосконалення податкового законодавства», грошово-кредитної політики (Основні засади грошово-кредитної політики на 2012 р.). В. М. Опарін вважає, що фінансова політика є комплексом дій і заходів, що здійснюються державою в межах наданих їй функцій та повноважень у сфері фінансової діяльності суб'єктів господарювання та фінансових інституцій, громадян і безпосередньо держави з метою вирішення певних завдань і досягнення поставлених цілей. На думку автора, фінансова політика держави включає до свого складу монетарну (комплекс дій та заходів у сфері грошового ринку) і фіскальну політику. Остання у свою чергу поділяється на податкову (характеризує діяльність держави у сфері оподаткування – встановлення видів і співвідношення податків, визначення платників та підходів до них (уніфікований чи диференційований), встановлення ставок оподаткування, надання податкових пільг тощо) та бюджетну (діяльність щодо формування бюджету держави, його збалансування, розподіл бюджетних коштів тощо) [15, с. 47].

Існування і специфіка фінансової політики, яка закріплена в нормах фінансового права та реалізується у правозастосовних діях, обумовлені, наступними факторами: необхідністю ефективної реалізації волі законодавця з урахуванням актуальних завдань щодо забезпечення виконання державою і органами місцевого самоврядування своїх завдань і функцій; інтересами держави в упорядкуванні розвитку процесу застосування норм фінансового права.

Для фінансової політики, як і для всієї державної політики, характерним є управлінський вплив на суспільні відносини. Її формування є прерогативою суб'єктів державної влади (Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Президента України). Якість реалізації фінансової політики зумовлено в першу чергу діючою системою податкового адміністрування, передбаченою Податковим кодексом України. Тобто мова йде про формування чітких організаційних структур, процедур, системи взаємовідносин, які забезпечують ефективність і оперативність виконання своїх прав і обов'язків щодо сплати податків і зборів. Саме в цьому випадку мова може йти про підвищення ефективності податкової політики.

На наш погляд, має сенс аналізувати зміст фінансової політики у сфері застосування норм права за наступними напрямкам. Керівні начала фінансової політики, що реалізуються у правозастосовній діяльності, виробляються вищими органами державної влади і повинні враховувати становище і перспективи соціально-економічного, політичного розвитку. Загальновідомо, що зміни податкового і бюджетного законодавства дуже часто стають результатом політичних дискусій і масових протестів (наприклад, щодо сплати єдиного податку і порядку проведення податкового контролю після прийняття Податкового кодексу України). Залежність правозастосування від соціально-політичної ситуації в державі доволі чітко сформулював професор С. В. Курильов: «... правоприменение хотя и определяется различными факторами, в основном зависит от содержания правовых норм... экономика определяет политику, политика – правосознание, правосознание – право, содержание права – деятельность правоприменяющих органов» [16, с. 18].

Нормативна основа фінансової політики, яка реалізується у правозастосовній діяльності, закріплюється, перш за все, у Конституції України та прийнятих на її підставі законах. Необхідно визначити правові підстави, форми правозастосовної діяльності з урахуванням особливостей суспільних відносин, систему суб'єктів, яким притаманні оперативно-розпорядчі та юрисдикційні повноваження, їх завдання, компетенцію, принципи взаємодії тощо. Фінансова політика, яка закріплюється в нормах права і реалізується у правозастосовній діяльності, виступає важливішою ланкою між практикою застосування норм фінансового права і правотворчою діяльністю держави, забезпечуючи їх єдність і взаємодію в питаннях правового регулювання.

До того ж, хотілося б відзначити, що на сучасному етапі великою проблемою є рівень кваліфікації потенційних суб'єктів правозастосування. Саме тому першочерговими завданнями фінансової політики в цьому напрямку повинні стати проведення в життя принципу професіоналізму у всіх ланках державного апарату, зайнятих питаннями владної реалізації фінансово-правових норм, підвищення соціального статусу суб'єктів правозастосування, соціально-економічних і політико-правових гарантій їх діяльності.

З іншого боку, одним із напрямів фінансової політики має стати підвищення компетенції і відповідальності осіб законотворчого процесу щодо вимог законності й режиму правопорядку, впровадження ефективної системи оперативних консультацій державних органів тощо.

**Список літератури:** 1. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристь, 2000. – 776 с. 2. Керимов Д. А. Методология права: предмет, функции, проблемы философии права / Д. А. Керимов. – 6-е изд. – М. : Изд-во СГУ, 2011. – 521 с. 3. Проблемы общей теории права и государства : учеб. для вузов / под общ. ред. В. С. Нерсисянца. – М. : Норма, 2006. – 832 с. 4. Александров Н. Г. Сущность права / Н. Г. Александров. – М. : Госюриздат, 1950. – 56 с. 5. Поляков А. В. Общая теория права: Проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода : курс лекций / А. В. Поляков. – СПб. : Издат. дом С.-Петерб. ун-та, 2004. – 864 с. 6. Успенский Л. В. Юридические нормы как предмет знания / Л. В. Успенский // Юридический вестник. – Кн. 17 (1). – М., 1917. – 55 с. 7. Михайловский И. В. Очерки философии права / И. В. Михайловский. – Томск : Изд-во В. М. Полокина, 1914. – 604 с. 8. Шершеневич Г. Ф. Общая теория права : учебник / Г. Ф. Шершеневич. – М. : Юрид. колледж МГУ, 1995. – 456 с. 9. Алексеев С. С. Общая теория права : учебник / С. С. Алексеев. – 2-е изд. – М. : Проспект, 2009. – 576 с. 10. Недбайло П. Е. Применение советских правовых норм / П. Е. Недбайло. – М. : Гос. изд-во юрид. лит., 1960. – 510 с. 11. Финансовое право Российской Федерации : учебник / отв. ред. Карасева М. В. – М. : Юристь, 2002. – 576 с. 12. Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права / Н. М. Коркунов. – 2-е изд. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2004. – 430 с. 13. Валевський О. Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження : монографія / О. Л. Валевський. – К. : НІСД, 2001. – 242 с. 14. Захарченков С. П. Фінанси. UA / С. П. Захарченков. – 2-ге вид. – Х. : Фактор, 2008. – 256 с. 15. Опарін В. М. Фінанси (Загальна теорія) : навч. посіб. / В. М. Опарін ; М-во освіти України, Київ. нац. екон. ун-т. – К. : КНЕУ, 2001. – 240 с. 16. Курыльв С. В. Совершенствование законодательства как условие строгого соблюдения принципа социалистической законности / С. В. Курыльв // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – № 4. – 1965. – С. 15–22.

*Надійшла до редакції 15.06.2012*

*Проанализированы нормы действующего финансового и налогового законодательства, проблемы правоприменения норм финансового права, правовая политика в области применения норм финансового права.*

*The norms of current financial and tax legislation, problems of applying norms of financial right, legal politics in area of application of norms of financial right, are analyzed.*