

the Verkhovna Rada on 13 May 2010. The attention of the article is accented on some aspects of comparative legal analysis of the procedures of appeal the decisions similar to the High Council of Justice of Ukraine. These findings are compared with the procedure of appeal under current legislation of Ukraine. Author finds the necessity of implementation the appeal of decisions of the High Council of Justice.

Keywords: decision, High Council of Justice, appeal of decisions, appeal and cassation amendments.

УДК 347.73:336

Т. А. Латковська

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ФІНАНСОВОГО ПРАВА НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Питання фінансово-правового регулювання посідають особливе місце у суспільному житті. І це зрозуміло, адже формування правової держави в умовах демократизації суспільного розвитку та нової системи господарювання зумовлює роль фінансового забезпечення всіх напрямків державної політики, під впливом норм фінансового права відбувається реалізація багатьох функцій держави та муніципальних утворень. Стрімкий розвиток фінансового законодавства, суттєві зміни в організації фінансової діяльності, при набутті нею нових властивостей, від яких залежать усі сфери життєдіяльності Української держави, посилюють роль фінансового права на сучасному етапі як регулятора соціально-економічних відносин та виокремлюють проблемні питання теорії фінансового права.

Велика кількість фінансово-правових актів, включаючи Бюджетний, вдруге прийнятий, (2001, 2010 рр.) та Податковий, вперше прийнятий, (2010 р.) кодекси, склали самий потужний законодавчий масив та мабуть провідний у системі законодавства України, підкреслюючи активне становлення нової за своїм змістом галузі фінансового права, яка стала в системі українського права в ряд її основних галузей.

Правове регулювання виключно важливих для життєдіяльності всієї держави фінансово-правових відносин, що виникають між державою та включеними до її складу публічно-правовими утвореннями, між державою та фізичними чи юридичними особами, займає важливе місце в системі регулювання суспільних відносин. З часу набуття Україною незалежності всі соціально-економічні перетворення, що відбуваються у ній, відповідно відбилися й на стані фінансової системи країни. Саме тому коло питань, що включаються до предмета фінансового права, постійно привертає увагу вчених.

Глибинні процеси економічних та політичних перетворень, серед яких перехід до нових ринкових відносин в економіці, заснованій на рівному визнанні всіх форм власності; конституційне закріплення основ місцевого самоврядування; забезпечення в Україні прав і свобод людини і громадянина та гарантування прав і свобод, проголошених Конституцією України відповідно загаль-

новизнаним принципам та нормам міжнародного права; забезпечення соціальної спрямованості економіки України та сталого соціально-економічного розвитку України, зміцнення демократичних засад суспільного і державного життя, забезпечення верховенства права, економічної та політичної незалежності держави; процеси глобалізації, розвитку зовнішньоекономічних світових зв'язків, безумовно, відображаються на різних сферах діяльності, у тому числі на юриспруденції, зумовлюють розширення предмета вивчення такої галузі права, як фінансове право, тим самим вимагаючи відповідних підходів при визначенні фінансово-правових проблем та обґрунтованих висновків про шляхи розвитку фінансово-правового регулювання. Коло суспільних відносин, які включаються в предмет фінансового права, не тільки змінилося в останні роки за своїм змістом, але й суттєво розширилося. Без уваги вчених не залишився процес формування й ефективного застосування фінансово-правових норм, який виявився складним і не тільки з причини відсутності досвіду правового регулювання фінансових відносин в умовах ринкової економіки, адже економічні перетворення, посилюючи роль фінансового механізму, викликають необхідність більш глибокої правової регламентації його функціонування, зумовлюють розвиток фінансового права як особливої галузі права, але й враховуючи складні політичні перебудови, що не могли не позначитися на правовому регулюванні таких відносин.

Фінансово-правові питання, пов'язані з формуванням нових соціально-економічних та політичних відносин, потребують належної уваги. Розвиток нових форм та методів фінансової діяльності, суттєва зміна тих, що існували раніше, вплинули на стан системи фінансового права та тенденції розвитку системи фінансового законодавства. Перерозподіл повноважень у системі органів влади, реформування системи публічних доходів привели до того, що правова основа фінансових відносин вийшла не тільки недостатньо розробленою, але й нестабільною.

Незважаючи на наявність багатьох проблем у сфері фінансово-правового регулювання, необхідно відмітити очевидний розвиток та трансформацію системи фінансового права, динамічність процесу його перетворення. Порівняно з іншими галузями права зміни у змісті та ролі фінансового права найбільш помітні та суттєві. Чуйно реагуючи на політичні, економічні та соціальні перебудови у суспільстві, фінансове право упорядковує владно-майнові відносини по мобілізації, розподілу, перерозподілу та використанню фондів коштів держави, що, у свою чергу, відбивається на характері внутрішніх взаємозв'язків фінансово-правових норм. Сьогодні спостерігається гостра затребуваність фінансового права, адекватного сучасному стану та перспективам розвитку суспільства та держави, здатного ефективно впливати своїм механізмом на вирішення багатьох проблемних питань.

Серед проблем фінансового права, що потребують особливої уваги, необхідно виділити проблеми загального характеру, оскільки положення Загальної частини не тільки фінансового права, а й будь-якої іншої галузі являють собою направляючу основу, яка визначає зміст та перспективи розвитку інститутів

Особливої частини. Загальна частина фінансового права включає велику кількість фінансово-правових норм, які закріплюють основні принципи, правові форми та методи фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування, фінансово-правовий статус державних та муніципальних органів, систему органів, що здійснюють фінансову діяльність, розмежування їх повноважень у даній сфері, основи фінансово-правового статусу інших суб'єктів, загальні положення організації фінансового контролю, його форми та методи, порядок притягнення до фінансово-правової відповідальності. Норми Загальної частини діють в масштабі всієї фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування, мають для неї загальне значення та конкретизуються в її Особливій частині. Проблема структурування фінансового права притягує увагу вчених та залишається актуальною. Ще Ю. А. Ровинський, досліджуючи питання теорії фінансового права, обґрунтував необхідність вирішення такого важливого питання, як виділення у фінансовому праві Загальної частини та Особливої частини [1, 93]. У Загальну частину вчений включав норми, які закріплюють основні принципи та правові форми фінансової діяльності держави, компетенцію її органів, встановлюють єдину фінансову систему, форми та методи фінансового контролю. До інститутів фінансового права, які включаються в Особливу частину, вченим відносилися: бюджетне право, обов'язкові платежі державних підприємств та організацій, податкове право, державні запозичення та ощадне право, державне страхування, державні видатки, кредитно-грошова система. Як бачимо, погляди вченого залишаються актуальними і в наш час. Сьогодні перед наукою фінансового права гостро стоять також проблеми визначення його предмета та метода, визначення сутності фінансового права. До сутнісних якостей фінансового права О. Ю. Грачова відносить його нормативність; офіційне встановлення правових норм, їх охорону державним примусом; системність; формальну визначеність; соціальну відповідальність публічної влади перед суспільством [2, 42]. Всі названі сутнісні якості характеризуються як системоутворюючі, цементуючі єдність всієї системи фінансового права, що здійснюють вплив на ефективність його функціонування.

Активний розвиток фінансового права викликав ряд дискусійних питань і стосовно його предмета. Загальновідомо, що фінансові відносини можуть існувати тільки у формі правовідносин. Не маючи відповідної правової форми, обов'язкові приписи, адресовані учасникам фінансових відносин у зв'язку з мобілізацією фінансових ресурсів, перетворюються на нездійснену фінансову діяльність держави та муніципальних утворень. Тільки при взаємозв'язаних юридичних правах та обов'язках, реалізація яких гарантується заходами державного примусу, може бути забезпечено отримання державою та органами місцевого самоврядування запланованих доходів. Таким чином, фінансові правовідносини являють собою єдину можливу форму здійснення фінансових відносин у сучасному демократичному суспільстві. При відмежуванні фінансових правовідносин від суміжних правовідносин, наприклад, конституційних, адміністративних, визначною ознакою є їх виникнення у сфері фінансової діяль-

ності держави та муніципальних утворень та урегулювання нормами права. Адже фінансова діяльність держави та муніципальних утворень — це організаційна діяльність уповноважених органів та суб'єктів з акумуляції, розподілу, перерозподілу та використанню централізованих і децентралізованих фондів коштів для досягнення поставлених перед суспільством загально-соціальних завдань. У першу чергу фінансова діяльність викликана рядом об'єктивних факторів, серед яких і існування товарно-грошових відносин, і дія об'єктивного закону вартості, і існування фінансів.

Значення фінансів, а вони являють собою сферу зіткнення різних інтересів (державних, індивідуальних), для нормального функціонування державного апарату вимагає встановлення чіткого розмежування між поняттями «публічні фінанси» та «приватні фінанси». Дане питання набуває особливо актуального значення, оскільки з'являються підходи щодо включення до предмета фінансового права категорії приватних фінансів, що є помилковим твердженням, адже не всі відносини, що мають грошову форму, складають предмет фінансового права. Стан приватних фінансів залежить від законів ринкової економіки, публічні ж фінанси, підпорядковуючись ринковим законам, зберігають принципову залежність від конкретної діяльності публічної влади. Держава в особливому порядку забезпечує свої доходи, застосовуючи відповідні механізми. Якщо приватні фінанси орієнтовані переважно на отримання прибутку, то публічні фінанси є засобом здійснення загального інтересу, який виражається як в державній політиці, так і в діяльності органів місцевого самоврядування.

Серед питань, що виникають сьогодні у теорії фінансового права, це і проблеми можливого використання цивільно-правових категорій та конструкцій. У бюджетному законодавстві сьогодні використовуються такі категорії, як бюджетне зобов'язання, боргове зобов'язання, гарантійне зобов'язання. Так, відповідно до ст. 2 Бюджетного кодексу України «Визначення основних термінів» [3], бюджетне зобов'язання — будь-яке здійснене відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду, згідно з якими необхідно здійснити платежі протягом цього ж періоду або у майбутньому. Боргове зобов'язання — зобов'язання позичальника перед кредитором за кредитом (позикою), що виникло внаслідок випуску і розміщення боргових цінних паперів та/або укладання кредитних договорів. Гарантійне зобов'язання — зобов'язання гаранта повністю або частково виконати боргові зобов'язання суб'єкта господарювання — резидента України перед кредитором у разі невиконання таким суб'єктом його зобов'язань за кредитом (позикою), залученим під державну чи місцеву гарантію. Поняття платежу законодавець розглядає як виконання бюджетних, боргових, гарантійних чи податкових зобов'язань, що виникли в поточному або попередніх бюджетних періодах.

Податкове законодавство також використовує категорію зобов'язання, пропонуючи поняття грошового зобов'язання, податкового зобов'язання. Так, відпо-

відно до Податкового кодексу України [4] грошове зобов'язання платника податків — сума коштів, яку платник податків повинен сплатити до відповідного бюджету як податкове зобов'язання та/або штрафну (фінансову) санкцію, що справляється з платника податків у зв'язку з порушенням ним вимог податкового законодавства та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, а також санкції за порушення законодавства у сфері зовнішньоекономічної діяльності. Податкове зобов'язання розглядається законодавцем як сума коштів, яку платник податків, у тому числі податковий агент, повинен сплатити до відповідного бюджету як податок або збір на підставі, в порядку та строки, визначені податковим законодавством (у тому числі сума коштів, визначена платником податків у податковому векселі та не сплачена в установленій законом строк).

Виникає питання: чи потрібно переносити цивільно-правові підходи до регулювання відносин у сфері фінансового права? У будь-якому випадку завжди важливо пам'ятати, що використання цивільно-правових конструкцій при регулюванні фінансових відносин не повинно змінювати публічно-правовий характер таких відносин. Зобов'язання, які бере на себе держава, після включення їх до закону про бюджет чи до податкового закону стають обов'язком конкретного органу у відповідній сфері — бюджетній чи податковій. Приймаючи, наприклад, закон про бюджет, Верховна Рада України на законодавчому рівні закріплює відповідний об'єм взятих на себе бюджетних зобов'язань державою, виконання яких повинно забезпечити громадянам можливості для реалізації конституційних прав та свобод.

В багатьох нормативно-правових актах зустрічається і поняття «зобов'язання фінансового характеру». Про зобов'язання фінансового характеру йдеться у Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції» (Декларація про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за 2011 рік) [5], у роз'ясненні Міністерства юстиції України «Реформування антикорупційної політики держави: мета та шляхи реалізації» [6], в Указі Президента «Про першочергові заходи з реалізації Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» [7]. В Указі Президента з метою забезпечення безумовного виконання Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» закріплені норми, згідно з якими Кабінету Міністрів України необхідно забезпечувати у межах повноважень виконання вимог Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» щодо своєчасного подання відповідними суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру та своєчасного оприлюднення в установленому порядку відомостей, зазначених у таких деклараціях за минулий рік.

З метою удосконалення управління державною службою в Україні Указом Президента утворено Національне агентство України з питань державної служби шляхом реорганізації Головного управління державної служби України. Відповідно до Положення «Про Національне агентство України з питань державної служби» Національне агентство є центральним органом виконавчої влади зі

спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізацію єдиної державної політики у сфері державної служби, здійснює функціональне управління державною службою, узагальнює аналітичну інформацію, що надійшла від органів державної влади про додержання державними службовцями вимог законів України «Про державну службу» і «Про засади запобігання і протидії корупції» у частині подання відомостей про майно, доходи, витрати, зобов'язання фінансового характеру, в тому числі за кордоном, що подаються у порядку та обсягах, визначених законами та іншими виданими на їх основі нормативно-правовими актами, щодо себе і близьких осіб, та подає її Кабінету Міністрів України.

В той же час ні Бюджетний кодекс України, ні Податковий кодекс України не надає пояснень стосовно використання поняття «зобов'язання фінансового характеру». Незважаючи на те, що законодавець оперує вказаним поняттям, правове його тлумачення не знайшло відображення у законодавстві. Однак невизначеність понять у такій сфері, як фінансова, створює умови для різного розуміння змісту такого поняття і, відповідно, його використання.

Публічним галузям права, до яких належить фінансове право, традиційно притаманне імперативне регулювання, відповідно приватним — диспозитивне регулювання. Однак, трансформуючись із базових методів правового регулювання в галузеві, кожний з методів набуває специфічних рис, такий набір прийомів та способів правового регулювання, який характерний тільки даній галузі права.

Вивчення впливу методу фінансового права на динаміку фінансових відносин дозволило зробити висновок, що галузь фінансового права володіє унікальним методом правового регулювання, поєднуючи в собі елементи імперативного та диспозитивного методу, з переваженням владних способів юридичного впливу [9, 81]. У підручниках робиться наголос на тому, що розвиток держави в нових економічних та державно-політичних умовах зумовлює розширення застосування диспозитивного методу правового впливу на фінансові відносини. Диспозитивний метод більше притаманний цивільному праву, тому його «проникнення» у сферу фінансового права свідчить про допустимість законодавцем певною мірою поєднання приватних і публічних інтересів. Безумовно, в силу специфіки фінансового права названий метод не є аналогом способу правового регулювання цивільних відносин. Відносно публічної фінансової сфери диспозитивність необхідно розглядати як альтернативну можливість вибору варіантів поведінки в рамках фінансового законодавства. У фінансовому праві метод диспозитивності носить умовний характер і його дія має певні особливості, зумовлені в першу чергу пріоритетом публічних інтересів [10].

Свідченням припущення диспозитивності в публічних відносинах можуть бути норми Бюджетного кодексу України, які передбачають виникнення публічних бюджетних правовідносин на підставі юридичних фактів, що впливають із приватних цивільних правовідносин. Так, договірні відносини між учасниками бюджетних правовідносин закріплені в ст. 107 Бюджетного кодексу України, де зазначено, що «субвенції на виконання інвестиційних проєктів

надаються з одного місцевого бюджету іншому на підставі договору між надавачем субвенції та її отримувачем».

Незважаючи на певну диспозитивність наведених правовідносин, суб'єкти фінансового права не мають права самостійно встановлювати фінансові права та обов'язки, визначати їх зміст.

Аналізуючи договірні відносини в рамках фінансово-правового регулювання, наголошується, що вони відмінні від цивільно-правових, де права та обов'язки встановлюються самостійно суб'єктами. Однак це не виключає можливості існування в рамках фінансово-правового регулювання договірних відносин, що мають імперативний характер [11].

В останні роки договір стає засобом фінансово-правового регулювання, але не через те, що в деяких випадках стає неможливим не враховувати інтереси протилежної державі сторони правового спілкування, а для того, щоб держава могла бути більш гнучкою, здатною точніше враховувати індивідуальну специфіку суб'єкта фінансово-правових відносин. Правовий простір, у рамках якого виникають фінансово-правові договірні відносини, як правило, законодавчо обмежений. Обмеження свободи при укладанні договору для суб'єктів фінансових правовідносин зводиться до того, що вони не в змозі на свій розсуд змінювати характер своїх взаємовідносин, які базуються на началах імперативності та юридичної нерівності.

Фінансове право, як зазначалося вище, належить до публічних галузей права. Досліджуючи публічно-правове регулювання, Ю. О. Тихомиров підкреслював, що між публічним і приватним правом відбувається «обмін» сферами та методами. Рухомість сфер публічно-правового регулювання є постійним фактором, що виражається у зміні і об'єктів, і методів правового впливу» [12]. Диспозитивний метод, що застосовується у фінансовому праві, не є аналогічним диспозитивному методу, що використовується у приватноправовому регулюванні. Фінансово-правове регулювання здійснюється завдяки використанню імперативного методу, методу владних розпоряджень, що забезпечує вирішення будь-якого питання стосовно руху публічних фінансів на підставі волевиявлення владної сторони фінансових правовідносин. Те особливе значення, яке мають публічні фінанси для забезпечення нормального функціонування всіх державних інститутів, припускає необхідність подальшого удосконалення категоріально-понятійного апарату фінансового законодавства, і в першу чергу — на законодавчому рівні визначити поняття публічних фінансів.

Література

1. Ровинский Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права / Е. А. Ровинский. — М. : Юрид. лит., 1960. — 193 с.
2. Грачева Е. Ю. Сущность финансового права как системообразующая категория // Системообразующие категории в финансовом праве: состояние и перспективы трансформации : материалы междунар. науч.-практ. конф., г. Харьков, 15–16 апр. 2010 г. — Х. : НИИ гос. стр-ва и мест. самоуправления, 2010. — 225 с.
3. Бюджетный кодекс Украины від 8 липня 2010 № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 50–51. — Ст. 572.

4. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 13–14, 15–16, 17. — Ст. 112.
5. Про засади запобігання і протидії корупції (Декларація про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за 2011 рік): Закон України від 7 квіт. 2011 р. № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 40. — Ст. 404.
6. Реформування антикорупційної політики держави: мета та шляхи реалізації: Роз'яснення Міністерства юстиції України від 7 верес. 2011 р.
7. Про першочергові заходи з реалізації Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції»: указ Президента від 5 жовт. 2011 р. № 964/2011.
8. Питання управління державною службою в Україні: указ Президента від 18 лип. 2011 р. № 769/2011.
9. Рукавишникова И. В. Метод финансового права / И. В. Рукавишникова; отв. ред. Н. И. Химичева. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юрист, 2006. — 285 с.
10. Крохина Ю. А. Финансовое право России: учеб. для вузов / Ю. А. Крохина. — М.: Норма, 2004. — С. 49–50.
11. Карасева М. В. О предмете финансового права на современном этапе // Государство и право. — 1997. — № 11. — С. 26.
12. Тихомиров Ю. А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал российского права. — 2001. — № 5. — С. 11.

Анотація

Латковська Т. А. Проблемні питання теорії фінансового права на сучасному етапі. — Стаття.

Стаття присвячена дослідженню проблемних питань теорії фінансового права. Звернено увагу на те, що від конструктивності публічно-правової природи регулювання фінансів залежить ступінь проведення прозорості та виваженої фінансової політики як дієвого інструменту соціально-економічного розвитку країни.

Ключові слова: фінансове право, публічні фінанси, фінансово-правові відносини, предмет фінансового права, метод фінансового права.

Аннотация

Латковская Т. А. Проблемные вопросы теории финансового права на современном этапе. — Стаття.

Статья посвящена исследованию проблемных вопросов теории финансового права. Обращено внимание на то, что от конструктивности публично-правовой природы регулирования финансов зависит степень проведения прозрачной и взвешенной финансовой политики как действующего инструмента социально-экономического развития страны.

Ключевые слова: финансовое право, публичные финансы, финансово-правовые отношения, предмет финансового права, метод финансового права.

Summary

Latkovska T. Problems of the theory of finance in a modern stage. — Article.

The article investigates the problem of the theory of finance. Attention is paid to the fact that constructive public-legal character of regulation of finance, determines the degree of transparency and prudent financial policies as an effective instrument of social and economic development.

Keywords: finance, public finance, financial and legal relationships, object finance, the method of finance.