

КЛАСИФІКАЦІЯ ФІНАНСОВО-ПРАВОВИХ НОРМ

Охарактеризовано види фінансово-правових норм, а також критерії їхнього розподілу.

The types of financially legal norms, and also criteria of their division, are described.

Метою даної роботи є аналіз природи фінансово-правових норм, проведення класифікації даних норм залежно від певних критеріїв. На формування позиції по досліджуваному питанню значний вплив зробили праці таких учених, як С. Алексєєв, Е. Ровинський, Г. Шершеневич, М. Пискотін та ін.

Фінансово-правова норма є одним з видів соціальних норм, які регулюють суспільні відносини у сфері фінансової діяльності держави шляхом наділення їхніх учасників формальними правами та обов'язками, здійснення яких забезпечує планомірне утворення, розподіл і використання централізованих і децентралізованих грошових фондів держави. Її втримування виявляється в правилах поведінки, у суспільних відносинах, безпосередньо пов'язаних з фінансовою діяльністю держави.

Будь-яка така норма містить вказівки на обставини, за яких вона підлягає виконанню суб'єктами регульованого відношення, на виникаючі в них при цьому права та обов'язки і на наслідки невиконання останніх. Фінансово-правові норми, що встановлюються державою в суворо визначеному порядку, спрямовані на утворення, розподіл і використання державних (територіальних) грошових фондів, необхідних для забезпечення виконання функцій держави, для задоволення суспільно значущих потреб. Крім того, їхній імперативний характер спрямовано насамперед на дотримання фінансової дисципліни у сфері мобілізації, розподілу та використання централізованих і децентралізованих фондів публічних фінансів. Саме тому ці норми пропонують чітко певні правила поведінки суб'єктів у процесі виникнення, зміни та припинення фінансових правовідносин. Ці ж норми містять санкції, спрямовані проти порушень фінансової дисципліни. Е. Ровинський справедливо вказував на те, що фінансово-правове регулювання є засобом впливу на певну групу суспільних відносин. Той факт, що ці відносини пов'язані з фінансовою діяльністю держави, надає фінансово-правовій нормі імперативний характер, що виражається в категоричній формі, що не допускає зміни умов і приписань, які втримуються в нормі, самими учасниками фінансових правовідносин [6, с. 112].

Фінансово-правова норма, пропонуючи певне поведження учасникам фінансових правовідносин, зобов'язує, уповноважує або забороняє вчиняти або не вчиняти ті або інші вчинки. Г. Шершеневич справедливо вказує на те, що “если одно незапрещение не создает права, то точно также не создает его и прямое дозволение. Дозволить одному не значит обязать другого. Дозволенное действие может стать правом только, когда будет запрещено совершение всего мешающего дозволенным действием, потому что только при этом условии будет установлена соответствующая обязанность. Таким образом, право может быть установлено только запрещением, а не дозволением” [8, с. 160]. Класифікація фінансово-правових норм відповідно до цього принципу, виражаючи характер впливу на поведження осіб, що беруть участь у фінансових правовідносинах, припускає всебічне охоплення правових зв'язків між суб'єктами у сфері фінансової діяльності.

Необхідно відзначити, що точне дотримання й виконання фінансово-правових норм забезпечується з боку держави як методами переконання, так і методами примусу. Як відомо, метод переконання є досить ефективним методом, що забезпечує добровільне, своєчасне та повне виконання більшістю учасників фінансових правовідносин їхніх фінансових зобов'язань перед державою. У випадку невиконання або порушення тих або інших фінансово-правових норм окремими суб'єктами фінансової діяльності, що наносить матеріальний збиток безпосередньо державі, припустиме застосування державного примуса в адміністративному або судовому порядку.

Залежно від характеру, ступеня впливу на учасників суспільних відносин фінансово-правові норми можна класифікувати на зобов'язувальні, уповноважувальні та заборонні. Дані норми, як правило, відносять до регулятивних норм (правовстановлюючих) [1, с. 234]. Багато авторів вважають, що не існує правових норм, які були б або тільки зобов'язувальними, заборонними чи уповноважувальними. Багато авторів уважають цей розподіл суто формальним, стосовним до форми викладання норм, а не до їхнього змісту. На думку деяких учених, будь-яка усяка правова норма носить одночасно й зобов'язувальний, й заборонний характер: зобов'язуючи до здійснення якої-небудь дії, норма забороняє утримання від його здійснення, як і навпаки, ... норма, що зобов'язує до здійснення тієї чи іншої дії та забороняє його нездійснення [3, с. 176]. С. Алексєєв правильно вказує: “разграничивая виды регулятивных норм, необходимо прежде всего обращать внимание на содержание субъективных юридических прав и обязанностей. Обязывающие – это нормы, возлагающие на лицо не просто юридическую обязанность, а обязанность положительного содержания... Запрещающие нормы устанавливают обязанность воздерживаться от действий известного рода. А управомочивающие нормы предоставляют лицу не просто субъективное право, а субъективное право на положительные действия самого управомоченного” [1, с. 240]. Виходячи з вищевикладеного, можна виділити таку класифікацію фінансово-правових норм.

Зобов'язувальні фінансово-правові норми покладають на учасників фінансових відносин робити ті або інші позитивні дії у сфері фінансової діяльності держави. Позитивними правовими зобов'язаннями суб'єктам відносин пропонується строго певне поведіння. П. Недбайло справедливо уточнював, що, зобов'язуючи робити певні дії, норма права тим самим забороняє діяти інакше порівняно з тим, що нею обумовлене. Але суть – у позитивній дії, запропонованій нормою [4, с. 75]. Саме метод фінансово-правового регулювання, в якості якого виступають владні приписи, тобто імперативний метод, надає специфіку фінансово-правовим нормам. Інакше кажучи, правила, що містяться в останніх, представлені в імперативній (категоричній, владній) формі. Усе це стосується і заборонних, і дозволяючих положень. Саме імперативність не допускає можливостей зміни встановлених раніше вимог діяти відповідним чином. Іншими словами, фінансово-правові норми фактично сприяють закріпленню правового порядку у відносинах між державою, іншими державними та недержавними структурами та громадянами, які контактують із ним і його органами у сфері фінансової діяльності (у сфері мобілізації, розподілу та використання централізованих і децентралізованих грошових фондів).

У даній нормі учасникам пропонується зробити певні дії, пов'язані з мобілізацією або витрачанням коштів держави. Саме в зазначеній нормі державна воля виражена категорично, а для учасників правовідносин зовсім визначено встановлені умови, з якими пов'язане виникнення даних фінансових правовідносин [6, с. 113]. Наприклад, Бюджетним кодексом України передбачене використання коштів бюджету розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів відповідно до чітко визначеної мети, на яку направляються бюджетні видатки. Дана вимога виражена в категоричній формі. Це означає, що у випадку нецільового використання бюджетних коштів, отриманих у вигляді субвенції, зазначені кошти підлягають обов'язковому поверненню у відповідний бюджет у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, а відповідні посадові особи притягуються до відповідальності відповідно до закону (навіть кримінального) [2].

Уповноважувальні фінансово-правові норми являють собою такі норми, що забезпечують регламентацію активної поведінки суб'єктів фінансових відносин, що визначають права учасників діяти тим або іншим способом. Саме вповноважувальна норма надає право певним органам або посадовим особам конкретизувати в зазначених напрямках ті або інші вимоги держави. У цих випадках імперативний характер фінансово-правової норми сполучається з певними повноваженнями, встановлені в суворих межах [6, с. 115]. На відміну від зобов'язувальної уповноважувальна фінансово-правова норма виражена в диспозитивній формі, однак диспозитивність у цьому випадку суворо обмежена певними рамками. Чинне бюджетне законодавство закріплює норму, що у випадку, якщо за результатами місячного звіту про виконання загального фонду Державного бюджету України виявиться, що отриманих надходжень недостатньо для здійснення бюджетних асигнувань відповідно до бюджетних призначень з урахуванням граничного рівня дефіциту (профіциту), затвердженого законом про Державний бюджет України, Міністерство фінансів України встановлює тимчасове обмеження асигнувань загального фонду Державного бюджету України [2]. Даний порядок зветься “секвестрація”, що означає щомісячне пропорційне скорочення видаткової частини у випадку утворення дефіциту бюджету. Цей механізм є одним зі шляхів подолання дефіциту бюджету. Однак існують захищені статті бюджетів, тобто статті видатків Державного бюджету, обсяг яких не може змінюватися при проведенні скорочення затверджених бюджетних призначень. Як правило, вони пов'язані з оплатою праці працівників бюджетних установ, нарахувань на заробітну плату, виплатою відсотків по державному боргу тощо. Таким чином, уповноважувальна норма має суворо обмежувальний характер застосування.

Заборонні фінансово-правові норми представляють правові норми, що закріплюють обов'язки суб'єктів утримуватися від тих або інших дій у сфері мобілізації, розподілу та використання централізованих і децентралізованих коштів. Дані норми містять пряму заборону якої-небудь дії (або бездіяльності), указують ознаки дії, що забороняється, заходи адміністративного або карного впливу чи інші юридичні наслідки здійснення заборонених дій [7, с. 351]. Заборони у фінансовому праві виступають у формі певних вимог щодо поведіння зобов'язаних суб'єктів, яким вони адресовані та котрі зобов'язані його дотримувати. Загальнообов'язковість заборони у фінансовому праві доповнюється його детальною формалізованістю. При цьому вона отримує формальну визначеність у фінансово-правових нормах, забезпечується чіткими межами впливу на поведінку осіб. Заборонні фінансово-правові норми є не тільки передумовами відповідальності, але й зовнішнім вираженням, оформленням об'єктивних заборон у сфері фінансової діяльності держави. Наприклад, чинне податкове законодавство України містить заборону на надання індивідуальних податкових пільг. Пільги, будучи повним або частковим звільненням від сплати податку, надаються фізичним, юридичним особам, а також окремим територіям (вільно економічні зони, офшорні зони). Тому кожний нормативно-правовий акт, що регулює механізм справляння того або іншого податку, містить перелік пільг по даному податку.

Серед фінансово-правових норм можна виділити спеціалізовані норми, які не будуть самостійною нормативною основою для виникнення правовідносин [1, с. 241]. Вони приєднуються до регулятивних норм, виступаючи їхнім своєрідним доповненням. Можна виділити такі види спеціалізованих норм:

– закріплювальні фінансово-правові норми являють собою норми, спрямовані на закріплення в узагальненому вигляді певних елементів фінансових правовідносин. До них можна віднести норми загальної частини податкового права, що розкривають основні та додаткові елементи правового механізму податку, що регламентують умови податкової правоздатності та дієздатності тощо;

– дефінітивні фінансово-правові норми являють собою норми, спрямовані на закріплення в узагальненому вигляді ознак даної правової категорії, певних понять (наприклад, поняття платників податків, ставки податку, пільг, предмета й одиниці оподаткування тощо);

– декларативні фінансово-правові норми вливаються в зазначену сукупність норм і сприяють їхньому правильному застосуванню (наприклад, ст. 7 Бюджетного кодексу України закріплює принципи бюджетної системи держави);

– оперативні фінансово-правові норми забезпечують регламентацію фінансових відносин шляхом зміни сфери та термінів дії вже існуючих юридичних норм (припинення їхньої дії). Наприклад, ст. 22 Закону України “Про податок на доходи фізичних осіб” містить положення про те, що 1 січня 2004 р. зазначений Закон набуває чинності, у зв’язку із чим зазначається, що втратив чинність Декрет Кабінету Міністрів України від 26 грудня 1992 р. “Про прибутковий податок із громадян”. При цьому для визначення строків календарної дії фінансово-правової норми варто враховувати дату вступу норми (акту) у чинність, скасування, припинення, зміни дії даної норми, початок та припинення дії норми про її призупинення;

– колізійні фінансово-правові норми регулюють вибір між нормами, покликани вирішувати колізії, пов’язані з особливостями в чинному фінансовому законодавстві.

Виходячи з призначення в механізмі правового регулювання, специфіки об’єкта регулювання, прийнято розрізняти матеріальні та процесуальні норми. Матеріальними фінансово-правовими нормами є такі, що визначають зміст дій по правовому регулюванню фінансових відносин, сутність прав, обов’язків, заборон, спрямованих на їхнє регулювання, виражають зміст діяльності як уповноважених, так і зобов’язаних осіб. Дані норми визначають склад доходів і напрямки видатків бюджетів, їх розмежування між різними ланками бюджетної системи, бюджетний устрій держави тощо [2].

Процесуальними фінансово-правовими нормами вважаються такі, що визначають форму реалізації матеріальних норм, що встановлюють порядок, способи й методи діяльності у сфері фінансової діяльності шляхом закріплення конкретних організаційно-правових форм реалізації матеріальних фінансово-правових норм. Дані норми регулюють порядок складання, розгляду, затвердження, виконання бюджету України, а також звіту про його виконання, бюджетні повноваження України та органів місцевого самоврядування. Переважна більшість даних норм регулюють відносини, що складаються у сфері бюджетного процесу. Процесуальні норми бюджетного права природно мимовільно розподіляються, насамперед по стадіях бюджетного процесу [5, с. 311]. Дані норми мають процедурний характер. М. Пискотін підкреслював, що на відміну від норм матеріального права, які самі по собі мають на меті впливати на поведінку громадян, посадових осіб, державних органів, регулювати відносини між ними в різних сферах громадського життя, процесуальні норми не мають такої самостійної “зовнішньої” мети [Там же, с. 311]. На думку автора, зазначені норми визначають склад учасників тієї або іншої діяльності, порядок прийняття рішень; указують види необхідних дій та їхню обов’язкову послідовність; передбачають організаційну форму кожної дії.

Література:

1. *Алексеев С. С.* Проблемы теории права : [курс лекций в двух томах]. – Свердловск : Свердлов. юрид. ин-т, 1972. – Т. 1. – 394 с.
2. *Ведомости Верховной Рады Украины.* – 2001. – № 37-38. – Ст. 189.
3. *Иоффе О. С.* Вопросы теории права / О. С. Иоффе, М. Д. Шаргородский. – М. : Гос. изд-во юрид. лит-ры, 1961. – 380 с.
4. *Недбайло П. Е.* Применение советских правовых норм / П. Е. Недбайло. – М. : Госуд. изд-во юрид. лит-ры, 1960. – 509 с.
5. *Пискотин М. И.* Советское бюджетное право (Основные проблемы) / М. И. Пискотин. – М. : Юрид. лит-ра, 1971. – 311 с.
6. *Ровинский Е. А.* Основные вопросы теории советского финансового права / Е. А. Ровинский. – М. : Госюридлитиздат, 1960 – 191 с.
7. *Теория государства и права* / [М. П. Карева, С. Ф. Кечекьян, А. С. Федосеев и др.]. – М. : Гос. изд-во юрид. лит-ры, 1955. – 460 с.
8. *Шершеневич Г. Ф.* Общая теория права : [учеб. пособие] / Г. Ф. Шершеневич. – М. : Юридический колледж МГУ, 1995. – 456 с.

Надійшла до редколегії 13.11.2009 р.