

# ФІНАНСОВЕ ПРАВО



**Любов Касьяненко,**

доктор юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри фінансового права  
Національного університету  
Державної податкової служби України

УДК 347.73

## *Юридичний процес і правова процедура у фінансовому праві*

У світлі сучасних державотворчих і правотворчих процесів в Україні, зорієнтованих на практичну реалізацію положень Конституції щодо побудови демократичної, соціальної, незалежної, правової держави, відображаючи об'єктивний процес розвитку права, диференціацію та інтеграцію нормативного регулювання, правова наука намагається глибше проникнути у структуру права, вивчити її будову, співвідношення, взаємозв'язок і взаємообумовленість її компонентів. Розвиток і зміцнення української держави, долучення її до світових інтеграційних процесів, ствердження власного шляху розвитку нерозривно пов'язані з реформуванням фінансової системи, удосконаленням її правового регулювання та досягненням відповідності сучасним тенденціям правового розвитку і міжнародним нормам.

Процесуальний розвиток фінансового права має важливе практичне значення, оскільки є гарантією реалізації матеріальних фінансово-правових норм, забезпеченням законності у процесі утворення, розподілу, перерозподілу, використання фінансових ресурсів держави, органів місцевого самоврядування та ефективності здійснення фінансового контролю.

Питання щодо процесуальних норм у «непроцесуальних» галузях права є одним із найбільш дискусійних у правовій науці. У фінансово-правовій теорії процесуальні явища ще не набули відповідного визнання як певної системи взаємопов'язаних елементів – норм, відносин, процесуальної форми, процесу, хоча вони існують і певною мірою виконують свою функцію. Нині склалася ситуація, коли практика випереджає теорію. Усе це вимагає комплексного підходу до



вивчення фінансово-правового процесу, що існує у межах фінансового матеріального права.

На формування наукової позиції автора вплинули праці науковців Л. К. Воронової, Д. В. Вінницького, О. Ю. Грачової, Н. Д. Еріашвілі, С. В. Запольського, А. Й. Іванського, М. В. Карасьової, О. М. Козиріна, І. Є. Криницького, Ю. О. Крохіної, В. Є. Кузнеченкової, М. П. Кучерявенка, І. І. Кучерова, Т. А. Латковської, В. П. Нагребельного, А. А. Нечай, О. П. Орлюк, П. С. Пацурківського, М. І. Піскотіна, Н. Ю. Пришви, Є. А. Ровинського, Л. А. Савченко, Н. А. Саттарової, О. В. Староверової, Н. І. Хімичевої, О. І. Худякова, С. Д. Ципкіна, Н. Я. Якимчук та ін.

Необхідно зазначити, що в дослідженнях юристів дотепер відсутня єдина думка щодо співвідношення понять «процес», «процедура», і це має негативний вплив. На нашу думку, поняття «процес» більш об'ємне, а частина процесу, що має самостійне значення для будь-яких правовідносин, відповідає розумінню процедури. Не обов'язково процедура повинна перерости у процес. Спірні правовідносини можуть завершитись у межах першого етапу – процедурного, якщо отримання бажаного результату не потребує використання всього арсеналу засобів. Є думки, що у фінансовому праві категорія «процес» – специфічна і служить для позначення відносин, що забезпечують регулятивні та охоронні майнові правовідносини [1, с. 608].

Представники вузького розуміння процесу пропонують усе, що виходить за межі юрисдикційного процесу, називати поняттям «процедура». На думку інших [2, с. 39–40], перенесення терміна «процес», що традиційно склався, у сферу процедурних явищ може призвести не тільки до його поверхневого пізнання і дослідження, а й до втрати специфічних особливостей. Вважаємо хибною думку С. С. Алексєєва: «... об'єднання всіх видів юридичних

процедур під рубрикою «процес» призводить до знекровлювання, виходження цього багатого і змістовного поняття» [3, с. 123]. Ми поділяємо думку, що процедура – складова юридичного процесу, що визначає порядок учинення певної процесуальної дії [4, с. 131].

На цю невизначеність певний вплив має і те, що за своїм лінгвістичним змістом поняття «процес» і «процедура» спадаються. У термінологічній літературі процедура розглядається як офіційно встановлений чи узвичаєний порядок здійснення виконання чи оформлення чого-небудь; 2) ряд яких-небудь дій, хід виконання чого-небудь; як порядок розгляду, обговорення, виконання ряду послідовних заходів, дій у якій-небудь складній справі; процедура – встановлений порядок ведення, розгляду певних справ; як офіційно встановлений чи прийнятий за звичаєм порядок, послідовність дій для вчинення або оформлення певних справ; ряд яких-небудь дій, хід виконання чого-небудь; офіційно встановлений чи узвичаєний порядок здійснення, виконання або оформлення чого-небудь.

Необхідно зазначити, що в сучасній українській і російській правовій літературі є можливість знайти досить різні висловлювання щодо процедури. Процедура – це тільки початкова форма урегульованості в діяльності спеціальних, уповноважених органів, яка за наявності об'єктивної необхідності може перерости у форму, що називається процесом. Відмінність полягає в тому, що процес має вужчий рівень упорядкованості й гарантованості у досягненні істини [5, с. 112–113]. З юридичного погляду процедура – це порядок, наступність, послідовність у вчиненні відповідних дій для досягнення певного результату. Іншими словами, це «...врегульований законом, іншими нормативно-правовими актами порядок, який складається з послідовних дій і спрямований

на досягнення правового результату» [6, с. 185–186].

Як бачимо, поняття «правовий процес» і «правова процедура» за змістом є досить близькими, майже синонімами, тим паче що така близькість пояснюється спільним коренем у відповідних латинських словах. І з етимологічного, і з юридичного боку ці слова, на нашу думку, можуть розглядатись як у статичному, так і в динамічному розумінні. У статичному розумінні це – закріплений в юридичному порядку чи вироблений практикою порядок учинення певних дій. Без цього діяльність мала би неорганізований, навіть хаотичний характер і не можна було б упорядкувати соціальні відносини. У динамічному розумінні процес або процедура може розглядатись як практична реалізація встановленого порядку способом видання правових актів, прийняття рішень і вчинення певних дій для їх виконання.

Аналізуючи теоретичні джерела, можна дійти діаметрально протилежних висновків щодо цих понять. І. М. Матузов [7, с. 448] наприклад, відокремлює правові процедури від судових процесів: «Процедури застосовуються у несудових неюрисдикційних провадженнях: у законотворчій діяльності; виборах депутатів, призначенні на посаду громадян... У більшості випадків для цього достатньо реалізувати тільки диспозиції, але не санкції відповідних норм права. Процедурні норми, в першу чергу, звернені до органів та установ представницької і виконавчої влади». Але підстав для обмеження застосування терміна «процедура» для судочинства, на думку автора, не існує, крім поки що законодавчо закріпленої термінології, яка не завжди відповідає об'єктивній істині, про що свідчать численні поправки до законодавства. Вчені розглядають процедуру як припис відносно того, які дії вчиняти у конкретній ситуації; конкретні дії, частина

операції, які потрібно виконувати або приймати для досягнення мети. Юридичні процедури завжди є частиною матеріального права. Вони регламентуються матеріально-правовими нормами на відміну від процесів, що регулюються нормами процесуальних галузей права [8, с. 50]. На думку інших, «процес» є практично рівнозначним «процедурі», між ними не можна провести будь-яку розподільчу межу [9, с. 25]; «процес» і «процедура» – поняття юридичні, що визначають порядок діяльності із застосування норм матеріального права, отже, «процес» практично тотожний, різнозначний «процедурі» [10, с. 8]. Існують думки [11, с. 8], що юридичний процес – це різновидність процедур, причому найбільш досконала; процес значно об'ємніший за змістом [12, с. 10–11].

Багато вчених вважають процедуру ширшим поняттям, що повинно поглинати процес. Так, учені проводять паралель: «Усі приписи процесуальних норм мають процедурний характер,.... відтак, приписи процесуальних норм виступають завжди як категоричне веління щодо суб'єктів, які уповноважені організувати правозастосовний процес і можуть містити диспозитивні засади щодо зацікавлених учасників правозастосовного процесу» [13, с. 230]. Для розвитку теорії процесу важливі висновки зробив учений В. М. Протасов, розглянувши такі проблеми: «процес – діяльність», «процес – правовідносини», «процес – механізм правового регулювання» [14, с. 29–90]. Юридичний процес і правова процедура – явища співвідносні, тісно взаємопов'язані, але не ідентичні. Поняття юридичного процесу ширше, бо в одному випадку воно може збігатися з певною комплексною правовою процедурою в цілому (макропроцедурою), в іншому – виступає як судовий процес [15, с. 98]. Юридичні процедури завжди є складовою матеріального права, оскільки регламентовані вони матеріально-

правовими нормами на відміну від процесів, що регулюються нормами процесуальних галузей права [8, с. 50].

Процес має вищий рівень упорядкованості й гарантованості в досягненні поставленої мети. Тож головною відмінністю між процедурою та процесом є рівень упорядкованості діяльності. За наявності певних об'єктивних умов процедура може перерости у процес [5, с. 112–113]. Процедура – це тільки початкова форма врегульованості діяльності відповідних органів, що за наявності об'єктивної необхідності може перерости у форму, що називається процесом [16, с. 198]. Водночас є інші думки. Наприклад, як зазначає Д. В. Вінницький [17, с. 44], поняття процедури охоплює поняття «процес», а процес є різновидністю процедури. А. П. Гетьман [18, с. 125–126] вважає, що «процес» і «процедура» є рівнозначними поняттями не тільки тому, що в етимологічному аспекті категорії «процес» і «процедура» тотожні, а й тому, що змістом цих юридичних понять є врегульована процесуальними (а не процедурними або процедурно-процесуальними) нормами діяльність, що має свою послідовність і спрямована на здійснення якого-небудь результату.

На нашу думку, не кожна врегульована правом процедура може бути визнана процесом. Безсумнівно, такі правові явища мають багато спільного. По-перше, вони суворо регламентовані нормами права; по-друге, це юридично значущість дії; по-третє, такі дії вчиняються у строгій послідовності, тобто певною умовою є дотримання певних стадій. Тож юридично значущі дії, що вчиняються у визначеній законодавцем послідовності, можна назвати процесом. Проаналізувавши всі ці визначення, можна дійти висновку, що процес і процедура – явища тісно взаємопов'язані, співвідносні, але не ідентичні. Процес реалізується через конкретні правові процедури. На нашу думку,

доцільно встановити для них спеціальне юридичне значення, що виражатиме їхню сутність.

У державах Європи, на відміну від України, чіткості визначення термінів надається велике значення. Наприклад, Загальний закон про адміністративну процедуру існує в Австрії, Болгарії, Естонії, Польщі, Швейцарії. Він чітко визначає терміни, стадії та елементи процедури.

Розуміння процедури як порядку не викликає сумнівів. Воно породжує систему складних процесуальних норм, за допомоги яких здійснюється законодавчий, цивільний, адміністративний процеси. Складніше формується процес у фінансовій діяльності, який характеризується значним обсягом, динамізмом, швидкоплинністю. Це і податковий, бюджетний, контрольний, валютний процеси. І саме в цих процесах процедура має неабияке значення. На думку С. В. Берестового [19, с. 11] податкові процедури є юридичними механізмами і засобами, що забезпечують роботу податкової системи. Недосконалість податкових процедур може звести нанівець контрольну, фіскальну та юрисдикційну складові в діяльності держави.

Необхідно зазначити: пошук способів утвердження законності правопорядку наводить на думку, що вся фінансова діяльність, пов'язана із задоволенням різних потреб членів суспільства, повинна здійснюватися за завчасно встановленими правилами, чітко дотримуватися процедур. Використання процесуальної форми у фінансовій діяльності держави повинно гарантувати правильне застосування правових норм. За змістом фінансово-правовий процес виступає як мережа взаємопов'язаних процесуальних дій і відповідно процесуальних рішень, закріплених у формі юридичних документів. Матеріально-правова природа фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування зумовлює специфічні, властиві

тільки їм процесуальні правила, що відповідають характеру норм фінансового матеріального права, дотримання яких має неабияке значення для всього суспільства. Особливо привертає увагу те, що фінансова діяльність держави й органів місцевого самоврядування в цілому підпорядковується процесуальному порядку і потребує правового регулювання не менше, ніж судова діяльність.

Становлення процесуальної фінансово-правової теорії насамперед пов'язане з розробленням відповідного категоріального апарату, який є мережею основних понять наукового мислення, забезпечує його єдність, цілісність і постійне відтворення. На нашу думку, широке розуміння процесу повинно сприяти більш глибокому науковому вивченню та усвідомленню цієї категорії. Чимало дослідників пов'язують поняття «юридичний процес» із такими правовими категоріями, як дія, діяльність, і прирівнюють його до категорій, що характеризують форму, формальну сторону правового стану, дії тощо. Оскільки

фінансова діяльність держави та органів місцевого самоврядування в цілому має процесуальний порядок, то потребує правового регулювання не менше, ніж, наприклад, судова діяльність. З урахуванням досліджень науковців напрашується висновок, що процесуальна форма є притаманною будь-якій фінансовій діяльності, а розповсюджений погляд про те, що тільки судочинство може здійснюватись у спеціальній процесуальній формі, є недостатньо аргументованим. Зміст будь-якої діяльності розкривається через набір послідовних дій, що вчиняють її суб'єкти.

На нашу думку, для визначення об'єктивних меж фінансово-правового процесу потрібно виходити з головних напрямів і функцій фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування, яка повинна бути доцільною, орієнтованою на здійснення законних державних, громадських інтересів, здійснюватись у відповідній процесуальній формі, яка повинна відповідати принципу законності, бути раціональною, вільною від пустих формальностей.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Карасева М. В. Категории «финансы», «обязательство», «процесс» в финансовом праве / М. В. Карасева. – Вып. 4. – М. : издательская группа «Юрист», 2004. – С. 608–610. – (Научные труды РАЮН).
2. Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права / Е. Г. Лукьянова. – М. : Норма, 2003. – 240 с.
3. Алексеев С. С. Социальная ценность права в советском обществе / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1971. – 223 с.
4. Словарь терминов по теории государства и права / [под общ. ред. Н. И. Панова]. – Харьков : Основа, 1997. – 180 с.
5. Тарасова В. А. Процедурная форма деятельности органов социального обеспечения / В. А. Тарасова // Советское государство и право. – 1973. – № 11. – С. 111–115.
6. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл, 2003. – Т. 5. – 735 с.
7. Теория государства и права : курс лекций / [под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько]. – 2-е изд., перераб. и дополн. – М. : Юрист, 2001. – 776 с.
8. Зайцев И. М. Гражданская процессуальная форма : понятие, содержание и значение / И. М. Зайцев, Н. А. Рассахатская // Государство и право. – 1995. – № 2. – С. 47–52.
9. Лучин В. О. Процессуальные нормы в советском государственном праве / В. О. Лучин. – М. : Юрид. литература, 1976. – 168 с.



10. Мельников Ю. И. Природа и содержание норм процессуального права : [учебное пособие] / [науч. ред. В. М. Горшенев]. – Ярославль : изд-во Ярославского университета, 1976. – 145 с.
11. Бахрах Д. Н. Юридический процесс и административное судопроизводство / Д. Н. Бахрах // Журн. рос. права. – 2000. – № 9. – С. 6–17.
12. Марадьян Э. М. О судебных процедурах / Э. М. Марадьян // Советская юстиция. – 1988. – № 9. – С. 10–11.
13. Загальна теорія держави і права : [навч. посіб.] / [А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін.] ; За ред. В. В. Копейчикова. – К. : Юрінком, 2001. – 320 с.
14. Протасов В. Н. Основы общеправовой процессуальной теории / В. Н. Протасов. – М. : Юридическая литература, 1991. – 144 с.
15. Байтин М. И. Теоретические вопросы правовой процедуры / М. И. Байтин, О. В. Яковенко // Журнал российского права. – 2000. – № 8. – С. 93–102.
16. Алексеев С. С. Структура советского права / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1975. – 264 с.
17. Винницкий Д. В. Основные проблемы теории российского налогового права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.14 / Д. В. Винницкий. – Екатеринбург : Уральская государственная юридическая академия, 2003. – 56 с.
18. Гетьман А. П. Процессуальные нормы и отношения в экологическом праве. – Харьков, 1994. – 134 с.
19. Берестовой С. В. Налоговые процедуры в Российской Федерации и Соединенных Штатах Америки: (сравнительно-правовой анализ) : автореф. дис. ... канд юрид. наук : спец. 12.00.14 / С. В. Берестовой. – М., 2005. – 21 с.

**Касьяненко Л. М. Юридичний процес і правова процедура у фінансовому праві**

Становлення процесуальної фінансово-правової теорії насамперед пов'язано з розробленням відповідного категоріального апарату. У статті проаналізовано теоретичні джерела щодо понять «процес» і «процедура», адже й дотепер серед науковців відсутня єдина думка щодо співвідношення цих понять.

**Ключові слова:** процес, процедура, процесуальна фінансово-правова теорія.

**Касьяненко Л. М. Юридический процесс и правовая процедура в финансовом праве**

Становление процессуальной финансово-правовой теории в первую очередь связано с разработкой соответствующего категорийного аппарата. В статье проанализированы теоретические источники относительно понятий «процесс» и «процедура», так как и теперь среди ученых отсутствует единое мнение относительно этих понятий.

**Ключевые слова:** процесс, процедура, процессуальная финансово-правовая теория.

**Kasyanenko L. Legal process and legal procedure in the financial law**

Becoming a procedural financial and legal theory in the first turn associated with the development of the corresponding categorical apparatus. The article analyze the theoretical sources regarding the concepts of «process» and «procedure», as well as among scientists there is no consensus about these terms.

**Key words:** process, procedure, process financial and legal theory.