

СКЛАДОВІ ФІНАНСОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА: ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ

У статті розглянуто систему складових фінансового законодавства, акцентовано увагу на змісті самого поняття "фінансове законодавство". Проаналізовано чинники, з урахуванням яких норми фінансового права групуються законодавцем у різні акти, утворюючи інститути й підгалузі. Окреслено напрями стосовно визначення складу фінансового законодавства.

Ключові слова: фінансове законодавство, фінансове право, фінансові відносини.

Фінансове право як галузь права включає комплекс фінансово-правових норм, які в сукупності формують складну систему – систему фінансового законодавства. До складу останньої відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 09.07.1998 р. відносять: закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети й постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень і відповідно до Конституції й законів України, що містять норми фінансового права [1, ст. 1209]. Однак в умовах динамічного розвитку фінансового права на порядку денному постає питання щодо доцільності розгляду фінансового законодавства саме в широкому значенні, визначаючи його складовими як підзаконні нормативно-правові акти, так і власне закони. Окрім того, з огляду на активну діяльність Конституційного Суду України, результатом діяльності якого є винесення численних рішень, що стосуються проблем публічної фінансової діяльності, а також застосування практики Європейського суду з прав людини, у якості джерела права необхідним є визначення місця актів таких судових інстанцій у системі фінансового законодавства.

Мета статті – висвітлити систему складових фінансового законодавства через проблему його визначення.

Необхідно позначити, що до проблем визначення складу фінансового законодавства останнім часом зверталось багато вчених-фінансистів, зокрема, В.М. Вишновецький, Л.К. Воронова, О.М. Горбунова, О.О. Дмитрик, М.В. Карасьова, М. П. Кучерявенко, О.П. Орлюк та ін. У той же час низка питань залишилася без належного вирішення, що вказує на потребу подальшого дослідження означеної тематики. В цьому ракурсі її розробка на теоретичному рівні безпосередньо пов'язана з вирішенням практичних завдань: створення фінансового

законодавства як єдиної, цілісної, внутрішньо і зовнішньо узгодженої системи, якісної за змістом та належної форми актів, що входять до її складу. Дискусія навколо поняття "фінансове законодавство" не є випадковою і пов'язана, на наш погляд, з пошуком нової методології дослідження теоретичних питань функціонування та розвитку фінансового права, їх вирішенням, передусім, у законодавчому процесі з метою забезпечення ефективної за змістом, формою й методами моделі правового регулювання відносин у сфері публічної фінансової діяльності.

Категорія "фінансове законодавство" є однією з фундаментальних у сфері фінансово-правового регулювання. Фінансове право як галузь права входить до єдиної системи права та, у свою чергу, є системою нижчого рівня, яка охоплює сукупність взаємопов'язаних фінансово-правових норм, об'єднаних внутрішньою єдністю цілей, завдань, предмета регулювання, принципів і методів такого регулювання. Норми фінансового права групуються законодавцем у різні акти, утворюючи інститути й підгалузі. Таке поєднання відбувається з урахуванням низки чинників: 1) їх функцій (регулятивна, координуюча, стимулююча, зовнішньо-економічна, контрольна, фіскальна та ін.); 2) спрямованості на об'єкт регулювання (справляння податків і зборів, бюджетну діяльність, провадження фінансового контролю та ін.); 3) території розповсюдження (державні, органів місцевого самоврядування); 4) повноважень відповідних державних органів тощо.

Наразі для сфери фінансово-правового регулювання характерне оновлення низки тих нормативно-правових актів, що упорядковують відносини щодо публічної фінансової діяльності. Так, прийнято Податковий кодекс України, нову редакцію Бюджетного кодексу України. У своїй сукупності вони мають визначати параметри системи фінансового законодавства, напрями його розвитку, місце й роль у створенні ефективного механізму правового регулювання фінансових відносин. У той же час, як влучно за-

значає О.О. Дмитрик, фінансове право розвивається в нашій державі не планомірно й системно, а, швидше, спонтанно: виникає потреба в урегулюванні певних відносин – і тоді з'являється, часто поспішно, з безліччю вад, відповідний фінансовий нормативно-правовий акт. Нормотворчість у цій галузі важко назвати ефективною: адже ні належної підготовки, ні відстеження системних зв'язків з іншими фінансово-правовими актами, а також актами інших галузей законодавства не відбувається. Окрім того, можна назвати як одну з негативних обставин включення норм фінансового права, й особливо податкового, до нефінансових нормативно-правових актів, які до фінансового права ніякого відношення не мають, а за предметом і методом правового регулювання належать до інших галузей права — цивільного, господарського, адміністративного, права соціального забезпечення тощо [2, с. 88, 89].

Щодо самого змісту терміна “фінансове законодавство”, то в теорії фінансового права ним позначаються не однакові за формою і за юридичною силою нормативно-правові акти. Наприклад, Л.К. Воронова стверджує, що система фінансового законодавства становить собою ієрархічну сукупність законів і нормативно-правових актів з фінансових питань [3, с. 111–113]. Схоже міркує й О.П. Орлюк, яка зазначає, що фінансове законодавство є сукупністю законів та інших нормативно-правових актів, у яких фінансово-правові норми мають своє зовнішнє вираження [4, с. 32, 33]. Як форму реалізації фінансового права, що містить досить широке коло нормативних актів, які регламентують фінансову діяльність, розглядає фінансове законодавство М.П. Кучерявенко. При цьому вчений акцентує увагу на тому, що його основу повинні складати тільки закони й найбільш важливі підзаконні акти [5, с. 51].

До речі, на такій позиції стоїть і законодавець. Так, у ст. 3 Податкового кодексу України вказано, що податкове законодавство України складається з Конституції України, цього Кодексу; Митного кодексу України та інших законів з питань митної справи в частині регулювання правовідносин, що виникають у зв'язку з оподаткуванням митом операцій з переміщення товарів через митний кордон України; чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України і якими регулюються питання оподаткування; нормативно-правових актів, ухвалених на підставі та на виконання цього Кодексу та законів з питань митної справи; рішень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування з питань місцевих податків та зборів, прийнятих за правилами, встановленими цим Кодексом [6]. У ст. 4 Бюджетного кодексу України, що має назву “Склад бюджетного законодавства”, теж

вказано: бюджетне законодавство складається з: (1) Конституції України, (2) цього Кодексу, (3) закону про Державний бюджет України, (4) інших законів, що регламентують бюджетні відносини, (5) нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, прийнятих на підставі і на виконання цього Кодексу та інших законів України; 6) нормативно-правових актів органів виконавчої влади, прийнятих на підставі і на виконання цього Кодексу, інших законів України та нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України; (7) рішень про місцевий бюджет; (8) рішень органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, прийнятих відповідно до цього Кодексу [7].

Деяко інший підхід викладено у працях інших науковців. Так, О.М. Горбунова і О.Ю. Грачова наполягають на тому, що джерела фінансового права становлять собою сукупність законів та інших підзаконних нормативних актів представницьких і виконавчих органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Іншими словами, в цьому контексті джерела фінансового права ототожнюються із фінансовим законодавством [8, с. 25].

Суттєву відмінність від наведених вище позицій має точка зору О.О. Дмитрик. Вона наполягає на необхідності включення до складу фінансового законодавства лише фінансових законів. Такий підхід, на думку вченої, забезпечить недопущення розмивання змісту цього досить ємного й системно структурованого поняття. Інші ж нормативно-правові акти, що містять фінансово-правові норми, на думку вченої, не входять до системи фінансового законодавства, але мають бути включені до системи джерелами фінансового права. Зважаючи на це, О.О. Дмитрик стверджує про необхідність розмежування таких понять, як фінансове законодавство як сукупність фінансових законів; законодавство про публічну фінансову діяльність держави як сукупність загальних законів, що містять окремі норми фінансового права й фінансових законів; нормативно-правові акти щодо упорядкування публічної фінансової діяльності – сукупність загальних законів, фінансових законів і підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють фінансові відносини [2, с. 158]. Про необхідність ототожнення системи фінансового законодавства й системи фінансових законів говорить і Г.Г. Пілікін. Однак він уточнює, що правова реальність показує, що сучасна система фінансового законодавства – це сукупність фінансових нормативних правових актів, прийнятих в установленому порядку [9, с. 180–189, с. 186].

Певною своєрідністю до розгляду фінансового законодавства різниється позиція Д.В. Нефедова, який вказує, що формування галузі законодавства в наш час вже не підпорядковується тим жорстким критеріям,

які висуваються для галузей права, серед яких виділяють специфіку суб'єктного складу, зміст правовідносин тощо. Інколи такий критерій виявити не просто. Неможливо використовувати, наприклад, таку ознаку, як "фінансове правовідношення", оскільки в процесі здійснення фінансової діяльності між різними за своїм статусом суб'єктами виникають різні за юридичною природою правовідносини. Тільки у своїй єдності вони всі називаються загальним терміном "фінансові", але, водночас, всі вони є різними. В одному випадку це імперативні відносини між податковим органом і платником податків, пов'язані з необхідністю сплати податків, в іншому – диспозитивні, наприклад, між банком і клієнтом, у межах кредитного договору. Безумовно, використаний у зазначених ситуаціях загальний термін "фінансові відносини" нічого не скаже нам про їх правову природу, а це робить визначення "фінансові" марним, з юридичної точки зору [10, с. 128–149]. Далі правник акцентує увагу на тому, що для вирішення проблеми необхідно знайти таку підставу для системи фінансового законодавства, яка, з одного боку, підкреслить загальну властивість цієї системи, а з іншого, – забезпечить тісний взаємозв'язок її норм. Цим критерієм, за словами Д.В. Нефедова, може бути об'єкт усіх фінансових відносин – гроші. Саме такий об'єкт як гроші пов'яже в єдину систему приватні й публічні правові відносини, незважаючи на те, що вони принципово різняться і навіть протистоять один одному [10, с. 145]. Дотримуючись такого підходу, вчений розкриває фінансові правовідносини як сукупність приватних і публічних відносин, що виникають у процесі регулювання фінансової діяльності. При цьому класифікація таких відносин, за його словами, може відбуватися за різними критеріями, але загалом їх можна поділити на дві групи: фінансові публічні й фінансові приватні відносини. До першої групи належать імперативні відносини, що опосередковують участь держави у фінансовій діяльності (бюджетні, податкові відносини, відносини в сфері державного страхування і державного кредиту), а в групу диспозитивних фінансових відносин входять кредитні, розрахункові, страхові, інвестиційні та інші приватні відносини. У підсумку Д.В. Нефедов наполягає на тому, що в сучасних умовах фінансове законодавство необхідно визначати як комплексну галузь законодавства, яка складається з публічних і приватних норм, які регулюють фінансову діяльність суспільства. Предметом регулювання такої галузі виступають різні відносини, об'єктом яких є гроші [10, с. 149].

Аналіз наведених та інших позицій дає змогу констатувати наявність чотирьох напрямів стосовно визначення складу фінансового законодавства: по-перше, його обсяг обмежується лише такими правовими

актами, як фінансові закони; по-друге, до його складу входять нормативно-правові акти вищих органів державної влади (парламенту, глави держави й уряду) та міжнародні договори, що містять норми фінансового права; по-третє, до його змісту включаються всі нормативно-правові акти, прийняті відповідно до своїх повноважень державними органами й органами місцевого самоврядування стосовно регулювання публічної фінансової діяльності; по-четверте, фінансове законодавство є комплексним і складається з публічних і приватних норм, які регулюють фінансову діяльність суспільства. Таким чином, у фінансово-правовій літературі та чинних законах на сьогодні окреслилися чотири основні підходи до визначення складових фінансового законодавства. При цьому в жодному з них не відображено підхід стосовно місця у складі фінансового законодавства актів Конституційного Суду України та Європейського Суду з прав людини. Доцільно висловити власну позицію стосовно цього з метою встановити, який з них є найбільш оптимальним в умовах сьогодення.

Як вбачається, широкий підхід, за якого до складу фінансового законодавства мають входити будь-які нормативно-правові акти, не сприятиме ефективності правового регулювання фінансових відносин у надзвичайно важливій для держави сфері – фінансовій діяльності, зміцненню законності в діяльності суб'єктів фінансових правовідносин, у яких реалізуються переважно публічні інтереси. Більше того, враховуючи те, що чимало положень як Податкового кодексу України, Бюджетного кодексу України та інших законів викладено занадто загально, їх застосування потребує офіційного тлумачення Конституційним Судом України, уточнення та конкретизації в інших нормативно-правових актах. Однак, тут потрібно враховувати той факт, що здійснення урядом та іншими центральними органами виконавчої влади правового регулювання фінансових відносин знижує рівень ефективності дії законів. З огляду на це, ми підтримуємо позицію Є.П. Євграфової та Г.І. Дудки, що визначення законодавства як сукупності всіх чинних нормативно-правових актів не є науково обґрунтованим і практично ефективним для становлення й розвитку правової держави, в якій закони після Конституції України мають найвищу юридичну силу в системі інших нормативно-правових (підзаконних) актів, а також інших форм права. Не можна вважати нормальною ситуацією, коли відомчий юридичний акт міністерств, державних комітетів або департаментів фактично підміняє закон у правовому регулюванні, зокрема у правозастосовній діяльності. Подібне явище свідчить про наявність рудиментів хибної практики у правовій системі України, а також несформованість системи націона-

льного законодавства, належної для правової держави [11, с. 23]. У цьому контексті наведемо думку С.Л. Зівса, який підкреслював, що подібне розширене розуміння змісту законодавства мимоволі призводить до стирання меж між законами – актами законодавства в прямому й точному сенсі й усієї сукупності інших нормативних актів [12, с. 31].

Щодо визначення фінансового законодавства як комплексного конгломерату зазначимо, що такий підхід має певні вади вже тому, що це призведе до необґрунтованого розширення предмета фінансового права. Не випадково В.М. Зуєв, визнаючи законмірним і виправданим висвітлення фінансового законодавства як комплексної системи, не розглядає фінансове право як комплексну галузь права, оскільки він вважає, що це призведе до необґрунтованого розширення предмета, розмиття публічності і втрати значення основоположної галузі [13, с. 127].

Висновки. На наш погляд, фінансове законодавство – зовнішня форма виразу фінансового права. Воно лежить на поверхні юридичної дійсності, є відносно самостійним не тільки стосовно змісту (суспільних відносин), а й щодо внутрішньої форми права. Система та структура фінансового законодавства, безумовно, залежить від волі законодавця. І тут перед усім треба послатися на ст. 92 Конституції України, в якій вказано: виключно законами України встановлюються Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи [14]. З огляду на це, до складу фінансового законодавства пропонуємо включати саме фінансові закони.

Стосовно місця у складі фінансового законодавства актів Конституційного Суду України та Європейського Суду з прав людини, у яких висловлюються правові позиції щодо публічної фінансової діяльності, то з огляду на положення Закону України “Про Конституційний Суд України” та Закону України “Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини” [15, ст. 260] навряд чи їх можна вважати складовими фінансового законодавства. Доречно вести мову про розгляд цих актів, як джерел фінансового права.

Список використаної літератури

1. Рішення Конституційного Суду України від 09.07.1998 р. № 12-рп/98 // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 32. – Ст. 1209.
2. Дмитрик О.О. Джерела фінансового права: проблеми та перспективи розвитку: монографія / О.О. Дмитрик. – Х.: Апостроф, 2010. – 328 с.
3. Воронова Л.К. Финансовое право: учеб. пособ. / Л.К. Воронова, И.Е. Крилицкий, Н.П. Кучерявенко. – Х.: Право, 2006. – 384 с.
4. Воронова Л.К. Конституція України і фінансове законодавство // Право України. – 2012. – № 1–2. – С. 111–113.
5. Орлюк О.П. Фінансове право: навч. посіб. / О.П. Орлюк. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 528 с.
6. Фінансове право України: підручник / Г.В. Бех, О.О. Дмитрик, І.Є. Крилицкий та ін.; [за ред. М.П. Кучерявенка]. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 51 с.
7. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. // Голос України. – 2010. – № 229–230.
8. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. // Голос України. – 2010. – № 143.
9. Финансовое право: учебник / [отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко]. – М.: Проспект, 2009.
10. Пиликин Г.Г. Понимание и соотношение категорий “система финансового права”, “структура финансового права” и “система финансового законодательства” в современный период / Г.Г. Пиликин // Российский юридический журнал. – 2011. – № 6. – С. 180–189.
11. Нефёдов Д.В. Система современного финансового права / Д.В. Нефёдов // Известия Высших учебных заведений. Правоведение. – 2011. – № 4. – С. 128–149.
12. Дутка Г.І. Закон у системі нормативно-правових актів України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Г.І. Дутка. – К., 2003. – 203 с.
13. Зивс Л.С. Источники права: монография / Л.С. Зивс. – М.: Наука, 1981. – 240 с.
14. Зуев В.М. О системе отрасли финансового права / В.М. Зуев // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. статей; [под ред. В.Ф. Воловича]. – Ч. 37. – Томск, 2007.
15. Конституція України: Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР / Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
16. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.11.2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 30. – Ст. 260.

Стаття надійшла до редакції 15.10.2013.

Дорошенко Д.П. Составляющие финансового законодательства: проблемы определения

В статье рассмотрена система составляющих элементов финансового законодательства, акцентировано внимание на содержании самого понятия “финансовое законодательство”. Проанализированы факторы, с учетом которых нормы финансового права группируются законодателем в различные акты, образуя институты и подотрасли. Очерчены направления относительно определения состава финансового законодательства.

Ключевые слова: финансовое законодательство, финансовое право, финансовые отношения.

Doroshenko D. The components of finance legislation: problems of organization

In the present article, the author considers the constituent elements of financial legislation, focuses on the meaning of the concept of “financial law”. The factors, which are based on the norms of financial law legislators are grouped into different acts, creating institutions and sub-sectors. Identify areas on the definition of a financial legislation.

Category “financial law” is a fundamental in financial regulation. Financial law as a branch of law covers a set of related financial and legal norms, combined internal unity of goals, objectives, subject to regulation, the principles and methods of this regulation.

The rules of finance are grouped in various acts of the legislature, creating institutions and sub-sectors. This combination occurs based on several factors: 1) their functions (regulatory, coordinating, stimulating, foreign, control, fiscal, etc.). 2) focus on an object management (collection of taxes and fees, budget activities, implementation of financial control and etc...), and 3) distribution territory (state and local governments), and 4) the powers of relevant state agencies and others.

Analyzing the basic approaches to determining components of financial legislation, scientist, organize them and divides into four areas: First, its scope is limited to such acts as financial laws, and secondly, it includes regulations higher state government (parliament, heads of state and government) and international agreements that contain provisions finance, and thirdly to its content includes all regulations adopted pursuant to its powers of public authorities and local governments to regulate public financial activities; Fourth, the financial legislation is complex and consists of public and private rules governing the financial activities of the society.

In this case, none of the approaches is not the place of acts of the Constitutional Court of Ukraine and the European Court of Human Rights in the system of financial regulations. On this occasion, the author notes that the decision referred to judiciary can hardly be precisely the relationship of financial legislation, but rather to the system of finance.

Key words: financial legislation, financial law, financial relationships.