



З 4 по 7 жовтня 2011 року Науково-дослідний інститут фінансового права Національного університету ДПС України провів Міжнародну науково-практичну конференцію «Фінансове право у ХХ столітті: досягнення та перспективи», присвячену 10-літтю створення інституту.

Вашій увазі запропоновано статті учасників наукового заходу.

УДК 347.73

Л. М. Касьяненко,

доктор юридичних наук, завідувач кафедри
фінансового права, Національний університет
ДПС України

ПРОЦЕСУАЛЬНІ НОРМИ У ФІНАНСОВО-ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ

У статті наголошено, що 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 й органів місцевого самоврядування та ефективності здійснення фінансового контролю.

В статті отмечается, что процессуальное развитие финансового права имеет важное практическое значение, так как является гарантией реализации материальных финансово-правовых норм, обеспечением законности в процессе мобилизации, распределения, перераспределения, использования финансовых ресурсов государства и органов местного самоуправления, эффективности использования финансового контроля.

It registers in the article, that an important practical value has judicial development of financial right, because it is the guarantee of realization of financial financially-legal norms, providing of legality in the process of mobilization, distributing, redistribution, use of financial resources of the state and organs of local self-government, efficiency of the use of financial control.

Ключові слова: фінансово-правовий процес, фінансово-процесуальні норми, фінансово-правове регулювання.

Розвиток і зміцнення Української держави, залучення 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 стандартам.

Останніми роками досить стрімко розвивається галузь фінансового права, яка потребує міцної процесуально-правової регламентації фінансової діяльності, що здійснюється її суб'єктами, оскільки реалізація матеріальних правовідносин неможлива без фінансово-процесуальних. Фінансові процесуальні правовідносини вимагають поглибленого наукового дослідження, оскільки існує необхідність у вирішенні специфічних проблем, пов'язаних із мобілізацією, розподілом, використанням фінансових ресурсів держави й органів місцевого самоврядування. Хоча маємо визнати, що питання процесуальних норм у „непроцесуальних” галузях права є одним із найбільш дискусійних у правовій науці.

Широко вживане поняття процесуальних норм не можна вважати таким, що остаточно сформувалося, оскільки й дотепер у нього вкладають досить різний зміст, називаючи ці норми процесуальними, процедурними, процедурно-процесуальними, організаційно-процесуальними тощо. Проте, незважаючи на соціальну значимість процесуальних норм, не можна не зазначити, що науковці недооцінюють їх, хоча вони відіграють важливу роль у забезпеченні оптимальних умов правового регулювання, на них лежить основне навантаження

нормативного способу зміцнення законності, забезпечення прав, свобод громадян. Відсутність ґрунтовних наукових досліджень щодо процесуальних фінансово-правових норм в українській юридичній науці пояснюється досить поширеним визначенням їх адміністративно-правової природи.

Як одну з центральних проблем процесуального права, процесуальні норми досліджували В. М. Горшеньов, І. Я. Дюрягін, Н. О. Земченко, Л. В. Коваль, К. І. Комісаров, А. О. Мельников, Ю. І. Мельников, А. С. Піголкін, Н. І. Чечина, Р. В. Шагієва та ін. Окремі аспекти реалізації процесуальних норм фінансового права розглядали у своїх працях М. П. Кучерявенко, І. С. Криницький, Є. В. Кузнеченкова, О. Г. Пауль, Н. Ю. Пришва та ін.

Учені-фінансисти на чолі з Л. К. Вороново [1, с. 28] відзначають, що приписи, які містяться в нормі і вводяться в дію офіційно, повинні виконуватися кожним суб'єктом, якщо він опиняється в умовах, передбачених правилом. Кожна правова норма формулюється державою, містить чітко визначені юридичні правила й обов'язки. Якщо правило, яке міститься в нормі, не виконується добровільно, держава примушує дотримуватися його, застосовуючи заходи, які передбачаються санкціями. Таким чином, норми права мають імперативний, тобто обов'язковий характер, забезпечений примусовою силою держави.

Оскільки процесуальна норма належить до єдиної системи права, то під такою нормою, на нашу думку, також потрібно розуміти встановлене або санкціоноване державою загальнообов'язкове правило поведінки, що визначає порядок



діяльності уповноважених суб'єктів правовідносин із застосування матеріальних норм права. Це визначення можна віднести й до фінансово-процесуальних норм, що встановлюють порядок діяльності уповноважених учасників фінансово-правового процесу із застосування матеріальних норм фінансового права.

Варто зазначити, що протягом останніх десятиліть у загальній теорії права і ряді галузевих дисциплін недооцінювалася роль та значення процедурно-процесуальної регламентації деяких сфер здійснення державної діяльності, хоча система матеріальних галузей права, як підкреслює О. С. Кутафін [2, с. 96], містить численні процесуальні норми та інститути, на підставі яких здійснюється діяльність щодо застосування матеріально-правових норм будь-якої з галузей права.

Щодо фінансового права, то його правова норма – це клітина, яка має особливості, притаманні кожній правовій нормі, або свої специфічні, зумовлені роллю, яку відіграють вони в життєдіяльності держави та органів місцевого самоврядування [3, с. 64]. Необхідно зазначити, що саме нормами фінансового права регулюються: процес формування, розподілу (перерозподілу), використання фінансових ресурсів держави й органів місцевого самоврядування, обіг цінних паперів і обіг на території України іноземної валюти; державні й місцеві доходи і видатки, а також фінансове забезпечення державних і місцевих підприємств, установ і організацій; державний і місцевий борг, а також діяльність Національного банку та інших фінансових установ; державне соціальне страхування, обов'язкове страхування; фінансовий контроль та ін. Норми фінансового права, як і будь-якої іншої галузі права, – це загальнообов'язкові правила поведінки суб'єктів суспільних відносин, встановлені державою та забезпечені її примусовою силою. Їм властиві загальні риси правової норми, а саме: вони є правилом поведінки суб'єктів, владним приписом держави та мають регулятивний, формально визначений і загальнообов'язковий характер. Але при цьому вони мають й особливості, притаманні виключно цій галузі права, зумовлені специфікою предмета правового регулювання: їх змістом є правила поведінки учасників особливого виду суспільних зв'язків саме у процесі фінансової діяльності держави. Ці правила виявляються у наданні суб'єктам таких відносин суб'єктивних юридичних прав та обов'язків, здійснення яких забезпечує планомірну мобілізацію, розподіл та витрачання централізованих і децентралізованих фондів коштів фінансових ресурсів відповідно до потреб і інтересів держави та суспільства [4, с. 39]. Проте науковці зазначають, що незмінним є саме те, що: вони установлюються чи санкціонуються державою; є загальнообов'язковими для всіх учасників регульованих суспільних відносин; у разі потреби забезпечуються примусовою силою держави.

Академік Л. К. Воронова вважає, що процесуальні фінансово-правові норми „визначають процедуру діяльності органів держави з мобілізації коштів у централізовані й децентралізовані фонди

та порядок реалізації обов'язків з внесення коштів і витрачання їх з боку другої сторони фінансових правовідносин – юридичних та фізичних осіб” [3, с. 69–70].

Підтримуємо думку авторів [5, с. 90], що високий рівень розробки і чітке дотримання процесуальних фінансово-правових норм сприяють ефективності використання механізму фінансів, слугують важливою гарантією реалізації матеріальних прав і обов'язків у галузі фінансів у повному обсязі, є необхідною умовою формування правової держави. Розвиток права у такому аспекті є актуальним завданням. Значна увага формуванню процесуальних норм приділена у Бюджетному кодексі. Проте ще багато норм потребують більш чіткого законодавчого врегулювання. Це і правила стягнення податків та інших обов'язкових платежів, акумуляція і використання бюджетних коштів, створення і розподіл кредитних ресурсів і страхових фондів, функціонування фінансового ринку та ін.

Державі потрібні фінансові ресурси, щоб виконувати свої функції та завдання; оскільки такі ресурси завжди обмежені, необхідно їх розподілити. Усе це можна зробити через бюджет, який треба скласти, обговорити, затвердити і виконати. Саме ці норми є процесуальними. Застосувати матеріально-правові норми без дотримання встановленого законодавством процесуального порядку не можна. Ефективність бюджетного процесу на загальнодержавному та місцевому рівнях залежить від дотримання всіма учасниками бюджетного процесу процесуальних норм. Проблема прийняття державного бюджету є однією з найскладніших серед тих, які доводиться розв'язувати державним органам. Її складність підвищується щорічною необхідністю ухвалювати закон про Державний бюджет України, тобто щорічним проходженням законодавчої процедури. І, як видно з практики останніх років, цієї процедури не дотримуються. Процесуальні норми просто ігноруються тими, хто повинен показувати приклад щодо їх дотримання.

Аналіз фінансового законодавства свідчить про тісний взаємозв'язок фінансових матеріальних і процесуальних норм, хоча не можна сказати, що вони рівнозначні за своїм складом і змістом. Змістом фінансово-правових норм є встановлення правил поведінки учасників особливого виду суспільних відносин – фінансово-економічних, що завжди пов'язано з розподілом чи перерозподілом державою у її інтересах певних фінансових ресурсів.

Н. Р. Нижник [6, с. 33] виділяє два напрями регулятивного впливу нормативних приписів. З одного боку, вони регулюють процесуальну форму (форми, методи, порядок діяльності), а з іншого – визначають основні властивості відповідної правової форми діяльності держави. Науковці зазначають, що юридична значимість діяльності характеризується двома результатами: 1) дії вносять певні зміни, удосконалення у правову сферу; 2) у суспільстві створюються порядки, правовідносини, які хотів би бачити законодавець, ухвалюючи відповідну норму



права [7, с. 166–167].

Погоджуємось з думкою, що правове регулювання є довготривалим процесом, який розпадається на стадії, на кожній з яких використовують особливі юридичні засоби, які у сукупності становлять механізм правового регулювання. Існування окремих стадій правового регулювання загально визнано. Однак питання про те, які саме стадії потрібно виділяти, є спірним. Так, на думку В. А. Шабаліна [8, с. 124–125], основними елементами механізму правового регулювання є правосвідомість, правотворчість, юридичні норми, правовідносини, законність і правопорядок. В. П. Казимирчук [9, с. 37–44], аналізуючи соціальний механізм дії права, вносить до його складу такі елементи: а) доведення правових норм і приписів до загального відома; б) визначення у законах та інших правових актах суспільно корисної мети; в) підтримка правом соціально корисних зразків поведінки; г) соціально-правовий контроль. На думку інших [10, с. 13], стадії механізму правового регулювання збігаються з основними етапами (стадіями) будь-якого управлінського циклу, а саме: а) визначення завдань впливу на процес; б) дослідження проблеми і встановлення діагнозу; в) виявлення основних цілей, яких необхідно дотримуватися при вирішенні завдань; г) пошук рішення; д) прийняття рішення; е) підготовка до введення рішення в дію; є) реалізація рішення; ж) контроль за реалізацією рішення та його оцінка. С. С. Алексєєв [11, с. 26] виділяє такі основні стадії механізму правового регулювання: а) формування і дія юридичних норм; б) виникнення прав та обов'язків (правовідносин); в) реалізація прав та обов'язків. Додатково, факультативною стадією механізму правового регулювання є стадія застосування права. Трьом стадіям механізму правового регулювання відповідають і три основні його елементи: а) юридичні норми; б) правовідносини; в) акти реалізації суб'єктивних юридичних прав та обов'язків [12, с. 34]. Остання позиція, на нашу думку, є найбільш переконливою, оскільки дозволяє виділити засоби правового впливу, визначити серед них основні елементи, з'ясувати головні специфічні функції, які виконуються засобами правового впливу, їх роль у процесі правового регулювання, структурні зв'язки, що їх визначають. Тому при аналізі місця фінансово-процесуальної норми у механізмі правового регулювання необхідно виходити саме з такого їх розуміння.

Отже, механізм фінансово-правового регулювання охоплює такі стадії: розробку і прийняття норм фінансового права, що регламентують певну поведінку учасників фінансово-правового процесу; виникнення, зміну і припинення фінансових правовідносин; реалізацію суб'єктивних прав і юридичних обов'язків і втілення їх у конкретній, фактичній поведінці учасників фінансових правовідносин. Основою механізму правового регулювання є норма права. У механізмі правового регулювання фінансово-правового процесу на першому етапі розробляються і приймаються у встановленому порядку норми, що регламентують зазначені суспільні відносини шляхом надання їх

учасникам суб'єктивних прав і покладення на них юридичних обов'язків. Юридичні норми виконують роль головного юридичного засобу, за допомогою якого здійснюється регламентування суспільних відносин. Вони утворюють нормативну основу механізму правового регулювання [12, с. 34–35].

Фінанси як предмет правового регулювання являють собою об'єктивні економічні відносини. Це особлива форма виробничих відносин, пов'язана з фінансово-правовим процесом. Бюджетно-процесуальні норми провадженя зі складання проектів бюджетів регулюють процесуальні правовідносини. Їх ефективна реалізація є підставою для нормального розвитку всієї наступної бюджетно-процесуальної діяльності. Тільки завдяки закону фінансові ресурси мають здатність бути бюджетом. Місцеві бюджети натомість слугують фінансовою основою розвитку місцевого самоврядування. Держава за допомогою методу владних приписів забезпечує необхідну їй поведінку суб'єктів бюджетних відносин. В усіх фінансово-правових відносинах превалює публічний інтерес. Керування фінансовими ресурсами припускає вирішення проблем виконання бюджетів, забезпечення їх дохідних джерел, недопущення їх нецільового використання. Суб'єктами бюджетних правовідносин є розпорядники та одержувачі бюджетних коштів, які не мають статусу учасників бюджетного процесу й отримують кошти через головних розпорядників бюджетних коштів. Об'єктом бюджетних правовідносин є те, на що спрямована поведінка суб'єктів цих відносин, яка прямо чи опосередковано пов'язана з розподілом чи перерозподілом централізованих фондів коштів. Коло суб'єктів бюджетно-правових відносин вужче, ніж коло суб'єктів інших фінансових правовідносин. Процесуальні норми, власне, й існують для того, щоб реалізувати матеріальні норми, оскільки матеріальні норми утворюють зміст правового регулювання. Державі потрібні фінансові ресурси, щоб виконувати свої функції та завдання; оскільки такі ресурси завжди обмежені, необхідно їх розподілити. Усе це можна зробити через бюджет, який треба сформулювати, обговорити, затвердити і виконати. Саме ці норми є процесуальними. Застосування матеріально-правових норм без дотримання встановленого законодавством процесуального порядку неможливе.

На думку деяких фахівців [13, с. 151], така стадія, як реалізація суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, уже виходить за межі правового регулювання і охоплюється іншим поняттям – „правореалізацією”. Але належна реалізація прав та обов'язків можлива лише за умови досконалого законодавства та дієвого механізму реалізації його положень. В Україні на сьогодні відсутнє і те, й інше. Недосконале чинне фінансове законодавство дозволяє застосовувати різні схеми ухилення від оподаткування та уникати при цьому будь-якої відповідальності. У зв'язку з цим необхідно вдосконалити насамперед правотворчу діяльність, а встановлений нею механізм реалізовувати через правозастосовну і правоохоронну діяльність



відповідних державних органів.

Використовуючи раніше зроблені висновки учених щодо механізму правового регулювання і враховуючи мету фінансово-процесуального регулювання, можна зробити загальний висновок щодо поняття та структури механізму фінансово-процесуального регулювання суспільних відносин. Механізм фінансово-процесуального регулювання – це динамічна система правових засобів, за допомогою яких упорядковується фінансова діяльність уповноважених органів і посадових осіб у процесі мобілізації, розподілу і використання фінансових ресурсів держави й органів місцевого самоврядування, а також під час контролю за рухом цих коштів. Досягається це завдяки закріпленню процесуально-правовими нормами правособ'єктності учасників фінансово-правового процесу; виділенням юридичних фактів, що визначають динаміку фінансових процесуальних правовідносин; виділенням особливих засобів, форм і способів здійснення фінансової процесуальної діяльності; виділенням компетенції суб'єктів владних повноважень, які беруть участь у фінансово-правовому процесі, та ін.

Необхідно зазначити, що процесуальні фінансово-правові норми відіграють важливу роль у забезпеченні оптимальних умов правового регулювання, на них лежить основний тягар нормативного способу зміцнення законності.

Отже, визначено, що особливою ознакою правового регулювання є наявність специфічного механізму, що забезпечує ефективність правового впливу на суспільні відносини, а сукупність правових засобів, за допомогою яких саме здійснюється такий вплив, і становить поняття механізму правового регулювання.

З урахуванням позицій відомих учених щодо поняття „правовий механізм регулювання”, а також підходів щодо розуміння сутності терміна „механізм” можемо запропонувати визначення механізму фінансово-процесуального регулювання як динамічної системи правових засобів, за допомогою яких упорядковується фінансова діяльність держави й органів місцевого самоврядування у процесі формування, розподілу і використання централізованих і децентралізованих фондів коштів, а також під час контролю за рухом цих коштів. Механізм правового регулювання проявляється у юридичних нормах, у правовідносинах, в актах реалізації прав і обов'язків. Відповідно, основними засобами фінансово-правового регулювання є норми фінансового права, фінансові правовідносини та фінансово-правові акти, у яких, на жаль, відсутня чіткість викладення фінансових процесуальних норм.

Розглядаючи питання місця фінансової процесуальної норми у механізмі правового регулювання, варто вказати на особливу роль,

яку відіграють у ньому юридичні факти, на основі яких виникають такі елементи механізму правового регулювання, як фінансові процесуальні правовідносини. На думку автора, правове регулювання фінансових відносин за спрямуванням свого впливу може бути внутрішнім і зовнішнім, національно-правовим і міжнародно-правовим.

Зазначимо, що в основі механізму правового регулювання лежить дозвіл, заборона та зобов'язання. Їх різне поєднання дозволяє визначити особливості галузевих механізмів правового регулювання. Ураховуючи специфіку фінансово-правового процесу як комплексу взаємопов'язаних у процесуальній формі дій суб'єктів фінансових правовідносин щодо формування, розподілу і використання фінансових ресурсів держави й органів місцевого самоврядування, особливості суб'єктного складу фінансово-процесуальних правовідносин, вважаємо, що належна реалізація фінансових процесуальних норм можлива тільки за умови комплексної цілеспрямованої діяльності всіх його учасників.

Список використаної літератури

1. Воронова Л. К. Финансовое право : учебное пособие для студентов юрид. вузов и факультетов / Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко. – Х. : Легас, 2003. – 360 с.
2. Кутафин О. Е. Предмет конституционного права / Кутафин О. Е. – М. : Юристь, 2001. – 444 с.
3. Воронова Л. К. Финансовое право Украины : [підручник] / Воронова Л. К. – К. : Прецедент, Моя книга, 2006. – 448 с.
4. Финансовое право : навчальний посібник / [за ред. М. П. Кучерявенка]. – Х. : Право, 2010. – 288 с.
5. Карасева М. В. Финансовое право. Общая часть : [учебник] / Карасева М. В. – М. : Юристь, 2000. – 256 с.
6. Нижник Н. Р. Правовое регулирование государственных управленческих отношений : автореф. дис. на соискание учёной степени доктора юрид. наук : спец. 12.00.02 / Н. Р. Нижник. – М., 1992. – 33 с.
7. Социология права / [под ред. проф. В. М. Сырых]. – М. : Юстицинформ, 2001. – 480 с.
8. Шабалин В. А. Системный анализ механизма правового регулирования / В. А. Шабалин // Советское государство и право. – 1969. – № 10. – С. 124–125.
9. Казимирчук В. П. Социальный механизм действия права / В. П. Казимирчук // Советское государство и право. – 1970. – № 10. – С. 37–44.
10. Эффективность правовых норм / [Кудрявцев В. Н., Никитинский В. И., Самощенко И. С., Глазырин В. В.]. – М. : Юрид. лит., 1980. – 280 с.
11. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2-х т. / Алексеев С. С. – М. : Юридическая литература. – 1981. – Т. 1. – 359 с.
12. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / Алексеев С. С. – М., 1977. – 188 с.
13. Общая теория права и государства : учебник / [под ред. В. В. Лазарева]. – М. : Юристь, 1999. – 520 с.

Стаття надійшла до редакції 01.08.2011 р.