

АДМІНІСТРАТИВНЕ І ФІНАНСОВЕ ПРАВО



Ольга Олександрівна Дмитрик,
д-р юрид. наук, доцент
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків

УДК 347.73

СПІВВІДНОШЕННЯ ЗАКОНУ І ПІДЗАКОННИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ПРИ РЕГУЛЮВАННІ ФІНАНСОВИХ ВІДНОСИН

У статті доведено, що не підзаконні акти, а саме закони, що виходять від вищого органу законодавчої влади, наділені вищою юридичною силою, повинні стати основним джерелом права у сфері публічної фінансової діяльності. Всі підзаконні нормативні акти повинні бути видані виключно на підставі закону. Неодмінною вимогою, пропонованою до будь-якого підзаконного нормативно-правового акта, поряд з необхідністю його видання у рамках компетенції державного органу, суворої визначеності змісту тощо, має стати вимога дотримання принципу ієрархічності, за допомогою якого у праві досягаються єдність численних правових актів і їх узгоджена дія.

Ключові слова: співвідношення, фінансовий закон, підзаконний нормативно-правовий акт, фінансові відносини, фінансово-правове регулювання.

Питання, пов'язані з визначенням співвідношення законів та підзаконних нормативно-правових актів при регулюванні фінансових відносин, завжди привертало увагу вчених-фінансистів. Зокрема, до їх розгляду вдавалися Л. К. Воронова, М. В. Карасьова, М. П. Кучерявенко, І. В. Рукавишнікова, Е. Д. Соколова, О. І. Худяков та ін. Але сьогодні, коли йде докорінне оновлення українського фінансового законодавства, цей аспект потребує додаткового роз-

гляду. Це пов'язано також із тим, що одним із принципів формування правової держави є наявність супідрядного, несуперечливого як законодавства в цілому, так і фінансового законодавства зокрема як сукупності всіх нормативно-правових актів, що регулюють публічну фінансову діяльність. Отже, метою статті є аналіз співвідношення законів і підзаконних нормативно-правових актів при регулюванні фінансових відносин.

Відповідно до юридичної сили фінансові нормативно-правові акти поділяються на закони та підзаконні акти (постанови Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, постанови й декрети Кабінету Міністрів України й Ради міністрів Автономної Республіки Крим, укази Президента України, рішення місцевих Рад тощо). При цьому наразі регулювання фінансових відносин здійснюється багатьма видами нормативно-правових актів, які мають різну юридичну силу: законами, указами Президента України, постановами й декретами Кабінету Міністрів України, наказами й інструкціями інших органів державної влади й місцевого самоврядування, що становлять собою певну систему. Утім, незважаючи на те, що зовнішня форма вираження і конституювання норми фінансового права повинна бути заздалегідь визначена, тобто види джерел права мають бути окреслені [5, с. 23], у нашій державі ще й дотепер на законодавчому рівні не встановлено ні загального переліку джерел права, ні чіткої, ієрархічної системи нормативно-правових актів. Звичайно, можна виходити з того, що у статтях 91, 93, 106, 117 та інших. Конституції України закріплено правотворчі повноваження певних органів держави та місцевого самоврядування, тим самим визначено основні види нормативно-правових актів та вказано, на підставі яких актів вони мають прийматися. Разом з тим названі положення не вирішують зазначеної проблеми – нормативного закріплення переліку чинних нормативно-правових актів та встановлення їх чіткого співвідношення. Це повною мірою стосується і джерел фінансового права.

Наслідком такої ситуації є те, що з розвитком держави, створенням нових та удосконаленням діючих її органів виникає необхідність наділення їх повноваженнями з видання нормативно-правових актів. А отже, виникають і нові підзаконні нормативно-правові акти, що регулюють фінансові відносини. Це свідчить про розширення кола суб'єктів правотворчості і системи нормативно-правових актів – джерел фінансового права. Ми вже акцентували увагу на розширенні нормотворчої діяльності органів виконавчої влади, зокрема Кабінету Міністрів, податкових і казначейських органів, що інколи призводило навіть до зміни змісту норм закону, на підставі яких останні були видані [4].

Розширення нормотворчих повноважень органів виконавчої влади суттєво впливає на систему фінансового законодавства, у деяких випадках навіть спостерігається фактичне зрівняння сили підзаконних актів із законами, що мають знаходитися у ієрархічній залежності від останніх. Це призводить до нехтування принципом верховенства права й закону, що для правової держави, якою є Україна, неприпустимо.

Дійсно, використання закону при впорядкуванні фінансових відносин має певні особливості [13, с. 51]. По-перше, слід говорити не про окремо діючі фінансові закони, а про групу узгоджених та взаємозалежних законів із чітко вираженими відсильними нормами. По-друге, дія багатьох фінансових законів неможлива без широкої системи актів підзаконних – інструкцій, роз'яснень тощо. Так, застосування ст. 102 Бюджетного кодексу України неможливе без особливого підзаконного акта, що регламентує порядок фінансування видатків місцевих бюджетів на здійснення заходів з виконання державних програм соціального захисту населення за рахунок субвенцій з Державного бюджету. Але тут необхідно акцентувати увагу на деяких проблемах. Йдеться передусім про проблему пріоритету закону в системі нормативно-правових актів, що регламентують публічну фінансову діяльність. У цьому зв'язку не можна не згадати твердження Л. С. Явича, що значення закону перебуває в прямій залежності від реальної влади й авторитету в політичному житті країни представницьких органів держави (парламентів і т. д.), зрештою – від економічної й політичної структури [14, с. 115].

«Співвідношення закону й підзаконних актів залишається гострою проблемою, – зауважує з цього приводу Ю. О. Тихомиров, – норми закону часто порушуються й ігноруються. – Між тим мова повинна йти про сувору орієнтацію всіх державних й інших структур на виконання законів, про перенесення центру ваги в діяльності органів виконавчої влади на організацію їх виконання й контроль, про прийняття рішень у межах законно встановленої компетенції органів, про відміну та зміну управлінських актів у відповідності до знову прийнятого закону, про відповідальність за відхилення від закону та порушення законності» [11, с. 73].

Порушення раціонального співвідношення фінансового закону та підзаконного нормативно-правового акта може зумовлювати низку проблем як на стадії нормотворення, так і на стадії нормозастосування. Так, С. Г. Пепеляєв наголошує, що в такому разі формується ціла система ознак, які характеризують невідповідність підзаконного акта його місцезнаходженню в системі податкового законодавства [9, с. 243]. Такі ознаки можуть набувати матеріального характеру. Йдеться про порушення матеріальних фінансово-правових норм, приміром, певним нормативно-правовим актом змінюється зміст і обсяг прав і обов'язків учасників фінансових відносин, порядок і умови реалізації прав таких суб'єктів, вид відповідальності за правопорушення у сфері фінансової діяльності, порядок і підстави притягнення до відповідальності тощо. Окрім того, вони можуть мати процедурне вираження – порушення компетенції органу, який видав відповідний фінансовий нормативно-правовий акт, установленого порядку прийняття і набуття чинності тощо.

Неувага до питань співвідношення фінансового закону з іншими видами фінансових нормативних правових актів негативно відбивається на всій системі нормативного регулювання, що в кінцевому рахунку призводить не до взаємодії, а до суперництва і необґрунтованої конфронтації різних правотворчих

органів. На наше переконання, не підзаконні акти, а саме фінансові закони – нормативно-правові акти, що виходять від вищого органу законодавчої влади – парламенту, які мають вищу юридичну силу, повинні стати основним джерелом права у сфері фінансової діяльності держави й місцевого самоврядування. Всі інші підзаконні нормативні акти мають бути видані виключно на підставі закону й обов'язково йому відповідати. Неодмінною вимогою, пропонованою до будь-якого фінансового нормативно-правового акта, поряд з необхідністю його видання у рамках компетенції відповідного державного органу, суворой визначеності його змісту тощо, має стати вимога його відповідності актам вищих органів, обов'язкового дотримання принципу ієрархічності, за допомогою якого у праві досягаються єдність численних правових актів (норм) і їхня погоджена дія [7, с. 97].

У Конституції України (ч. 2 ст. 92) відбито принцип верховенства закону в системі інших нормативно-правових актів, покликаних упорядковувати публічну фінансову діяльність. У цьому контексті доречно навести слова М. М. Марченка, що важливість чіткого визначення й законодавчого закріплення питань, які підлягають виключному регулюванню законами, ніким не піддається й не може піддаватися сумніву, тому що від цього значною мірою залежить стрункість, упорядкованість й ефективність усєї національної правової системи [8, с. 128]. Отже, у такий спосіб конституційною нормою визначене коло фінансових відносин, упорядкування яких повинне здійснюватися виключно законом, а також визначено пріоритет у регулюванні фінансових відносин саме законами як актами вищої юридичної сили.

З огляду на викладене можемо стверджувати, що будуючи систему джерел фінансового права, приймаючи відповідні фінансові нормативно-правові акти, необхідно виходити з того, що кожен такий акт має бути не лише виданий у рамках компетенції відповідного державного органу, безумовно визначений за змістом, а й повинен прийматися у суворій відповідності актам вищестоящих органів, з додержанням положень ст. 92 Конституції України. При цьому межі компетенції органу стосовно видання фінансових нормативно-правових актів не можуть тлумачитися довільно чи розширювально, вони мають бути чітко, конкретно окресленими фінансовим законом. В основі цього лежить принцип ієрархічності нормативних актів як джерел права, відповідно до якого будь-яке порушення меж компетенції того чи іншого органу тягне порушення зв'язків, взаємозалежностей, цілісності системи джерел права [12].

При встановленні співвідношення закону і підзаконного нормативно-правового акта при регулюванні відносин у сфері публічної фінансової діяльності актуалізується проблема забезпечення системних зв'язків таких актів. Ми погоджуємося з І. О. Билею-Сабадаш, яка наполягає на тому, що тільки єдина, максимально несуперечлива система нормативних правових актів може забезпечити ефективне правове регулювання суспільних відносин. Ігнорування проблеми забезпечення системних зв'язків нормативних право-

вих актів, окремих приписів є однією з головних причин непослідовної юридичної практики, порушень принципів верховенства права і закону [2, с. 24]. Однак, як свідчить аналіз чинного фінансового законодавства, вимога щодо забезпечення системних зв'язків нормативно-правових актів реально не втілюється у життя. Так, правове регулювання фінансових відносин, зокрема, стосовно справляння податків, використання бюджетних коштів, здійснення фінансового контролю тощо, здійснюється без належного врахування об'єктивно існуючого взаємного зв'язку норм різних правових актів, що складають систему фінансового та інших видів законодавства України. Наслідком такої ситуації є виникнення певних колізій, існування пробілів при упорядкуванні правом відносин у сфері мобілізації, розподілу й витрачання коштів публічних фондів. Все це, врешті, перешкоджає досягненню цілей і вирішенню завдань публічної фінансової діяльності, а також порушує права суб'єктів фінансових правовідносин.

Як одну із нагальних проблем у сфері підзаконної нормотворчості треба відзначити недостатню ефективність прийнятих нормативно-правових актів, що містять фінансово-правові норми. Так, основними вадами є їх велика кількість (причому як законів, так і підзаконних нормативних актів), безліч змін і доповнень до вже прийнятих актів, зовнішні й внутрішні суперечності їх положень. Положення, закріплені у фінансових законах, доволі часто розширюються нормами підзаконних актів. До того ж більша частина нормативно-правових актів не має достатньої наукової обґрунтованості, що призводить до неоднозначної інтерпретації фінансово-правових приписів. Особливо гострою є проблема недотримання правил юридичної техніки.

З приводу цієї проблеми В. М. Баранов відзначає, що за таких обставин не лише не зникають, але й постійно з'являються у витонченому методологічному оснащенні ідеї, що свідчать про нерозуміння цінності юридичної техніки. Юридична техніка, як і саме право, – досягнення і вияв загальнолюдської культури, джерело традицій, на яких базується стабільність всієї правової системи. Без урахування цієї очевидної обставини юридична техніка реально принижується до рівня бездушної запчастини [1, с. 126-127]. Д. А. Керімов, констатуєчи явно недостатній рівень уваги фахівців до законодавчої техніки, зауважує: «Чи не цим пояснюється та сумна обставина, що законодавство страждає безліччю недоліків технічного порядку, особливо тих законів і інших правових актів, які прийняті за останнє десятиліття. І сповна виправданим є припущення про те, що ця обставина стала однією з причин недосконалості чинного законодавства, наявності в масовій свідомості враження про необов'язковість виконання закону, про можливість безкарного його порушення, про допустимість «боротьби законів»...». Далі вчений іронічно зауважує, що створення змістовного, правильно оформленого і ефективно працюючого закону рівнозначне новому відкриттю в науці [6, с. 1-2]. Це свідчить про те, що при розробці законів, і особливо тих, що

покликані упорядковувати фінансові відносини, обов'язковою умовою має стати дотримання юридичної техніки. Адже від недвозначної визначеності та чіткості викладених у законах приписів щодо мобілізації, розподілу та використання коштів публічних фондів прямо залежить їх належне використання всіма суб'єктами фінансового права. А це, безперечно, впливає на фінансове становище держави, її здатність повною мірою виконувати покладені на неї завдання та функції, фінансувати необхідні заходи.

Незважаючи на існування окреслених, а також інших проблем, відмовитися від видання підзаконних фінансово-правових нормативних актів неможливо, та й недоцільно. Таку думку висловлюють багато науковців [3]. По-перше, законодавець не має можливості передбачити і регламентувати всю сукупність різних залежних від умов виникнення і часу фінансових відносин, які цього потребують. По-друге, підзаконні акти здатні значно оперативніше, ніж закони, реагувати на зміни в об'єкті правового регулювання, що є вельми важливим в умовах реформування й удосконалення фінансових відносин у країні. По-третє, спроба обійтися у правовому регулюванні без підзаконних актів спричинила б не лише надмірне навантаження на законодавчі органи і, відповідно, уповільнення темпів розробки, обговорення та прийняття фінансових законів, а й негативно вплинула б на саму якість законів. По-четверте, виконавча влада за відсутності нормотворчих повноважень просто не зможе функціонувати. Виходячи з цього, подолати негативні тенденції у цій сфері можливо лише за умови побудови стрункої ієрархічної системи нормативно-правових актів джерел фінансового права та обов'язкового глибокого переосмислення значення підзаконних правових актів у ній. При цьому істотними вимогами, яким мають відповідати нормативно-правові акти – джерела фінансового права, – є їх чітка ієрархічна супідрядність, урахування системних зв'язків з нормативно-правовими актами – джерелами інших галузей права, забезпечення їх кореляційних взаємовідносин.

Якраз у цьому аспекті доречним є застосування різних форм удосконалення фінансового законодавства, особливо систематизації. За її допомогою можна:

а) надати фінансовим нормативно-правовим актам усталеності, визначеності. Саме такі ознаки нині є вкрай необхідними, без них такі акти не можуть існувати як стійка система регулювання фінансових відносин. Поряд з тим усталеність фінансових нормативно-правових актів не означає їх незмінності. Однак зміни мають бути вираженими, інакше це призведе до негативних наслідків. При цьому необхідно виходити з того, що непорушними, незмінними мають залишатися саме принципи, на яких ґрунтується правове регулювання публічної фінансової діяльності, які, на наше переконання, обов'язково мають бути закріплені у законі «Про публічні фінанси»;

б) підвищити роль фінансових законів за рахунок зменшення підзаконних нормативно-правових актів. Ми наполягаємо, що основу фінансових нор-

мативно-правових актів має становити саме фінансовий закон, орієнтація на який дасть змогу попередити можливі суперечності та колізії, і, що особливо важливо, усунути вже наявні. Завдяки цьому буде забезпечено досягнення внутрішньої узгодженості й стабільності фінансово-правового регулювання;

в) створити технічно відпрацьовану, досконалу за формою, зручну для користування систему нормативно-правових актів, що буде упорядковувати публічну фінансову діяльність. А це передбачає, як справедливо підкреслюється у правовій літературі, доступність, чіткість, компактність нормативно-правових актів, однакову структуру, термінологію та стиль викладення, що допомагає тлумаченню і застосуванню норм [10, с. 102].

У цьому контексті ми акцентуємо увагу на необхідності підвищення вимог щодо підготовки, обговорення, прийняття і застосування фінансових законів. Це дозволить усунути такі недоліки фінансово-правового регулювання, як: відсутність чітких дефініцій фінансово-правових категорій; брак усталеного визначення співвідношення різних правових актів; низька якість змісту фінансових нормативно-правових актів, безсистемність їх підготовки і прийняття та тощо. Таким чином, в умовах реформування багатьох сфер життєдіяльності України, у тому числі й правової, особливою сенсу набуває питання щодо встановлення чіткого співвідношення законів і підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють фінансові відносини. Без цього неможливо підвищити ефективність дії ні фінансових законів ні системи фінансово-правового регулювання в Україні.

Список літератури: 1. Баранов В. М. Традиции юридической техники : российский и зарубежный опыт / В. М. Баранов // Зарубежный опыт и отечественные традиции в российском праве : матер. всерос. науч.-метод. семинара 8-30 июня 2004 г. ; [под общ. ред. В. П. Сальникова, Р. А. Ромашова]. – СПб., 2004. – С. 126-128. 2. Биля-Сабашадаш І. О. Нормотворча техніка як інструмент забезпечення системності законодавства / І. О. Биля-Сабашадаш // Форум права. – 2010. – № 1. – С. 24-33. 3. Демків Р. Роль закону в нормативно-правовому регулюванні діяльності міліції / Р. Демків // Право України. – 2006. – № 8. – С. 88-91. 4. Дмитрик О. О. Джерела фінансового права : сутність, види, система / О. О. Дмитрик // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності : зб. наук. пр. – Донецьк : Дон. юрид. ін-т МВС при ДонНУ, 2005. – № 2. – С. 128-130. 5. Зивс Л. С. Источники права : моногр. / Л. С. Зивс. – М.: Наука, 1981. – 239 с. 6. Керимов Д. А. Законодательная техника : науч.-методич. и учеб. пособ. / Д. А. Керимов. – М.: НОРМА. – 2000. – 127 с. 7. Кутафин О. Е. Предмет конституционного права : моногр. / О. Е. Кутафин. – М.: Юристъ, 2001. – 444 с. 8. Марченко М. Н. Источники права : учеб. пособ. / М. Н. Марченко.– М.: ТК Велби, Проспект, 2005. – 760 с. 9. Налоговое право : учеб. / под ред. С. Г. Пепеляева. – М.: Юристъ, 2005. – 591 с. 10. Систематизація законодавства України : проблеми та перспективи вдосконалення / кол. авт.: Н. М. Пархоменко, В. Ф. Сіренко та ін. – К.: ІДП НАН України, 2003. – 220 с. 11. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции / Ю. А. Тихомиров. – М.: Изд-во г-на Тихомирова М. Ю., 2001. – 355 с. 12. Толстик В. А. Иерархия норм российского и международного права : моногр. / В. А. Толстик. – М.: Юрайт. – М, 2001. – 128 с. 13. Фінансове право України: навч. посіб. / Кучерявенко М. П., Криницький І. Є., Лукашев О. А. та ін.; за заг. ред. М. П. Кучерявенка. – Х.: Право, 2010. – 288 с. 14. Явич Л. С. Общая теория права : курс лекцій / Л. С. Явич. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1976. – 286 с.

СООТНОШЕНИЕ ЗАКОНА И ПОДЗАКОННЫХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ ПРИ РЕГУЛИРОВАНИИ ФИНАНСОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

Дмитрик О. А.

В статье аргументировано, что не подзаконные акты, а именно законы, принятые высшим органом законодательной власти, наделены высшей юридической силой, должны стать основным источником права в сфере публичной финансовой деятельности. Все подзаконные нормативные акты должны быть приняты исключительно на основании закона. Непременным требованием любого подзаконного нормативно-правового акта, вместе с необходимостью его издания в рамках компетенции государственного органа, строгой определенности содержания и т.д., должно стать требование соблюдения принципа иерархичности, с помощью которого в праве достигаются единство многочисленных правовых актов и их согласованное действие.

Ключевые слова: соотношение, финансовый закон, подзаконный нормативно-правовой акт, финансовые отношения, финансово-правовое регулирование.

CORRELATION OF LAWS AND SUBORDINATE NORMATIVE LEGAL ACTS IN FINANCIAL RELATIONS REGULATION

Dmytryk O. O.

According to the legal force, financial normative legal acts are divided into laws and secondary legislation. Not secondary legislation, but financial laws – regulations emanating from the highest legislative body - the parliament, which are endowed with a higher legal force, should be the main source of law in financial sector of the state and local government activity. All other subordinate legislation must be issued solely on the basis of law and must be consistent with it. An essential requirement for any financial regulatory act, along with necessity of adoption under the competence of public body, strict certainty, etc., should be a requirement of its strict conformity with acts of the highest authorities, compulsory passing through the hierarchy principle, by using which unity of numerous acts and their coordinated action is achieved in law.

Key words: correlation, financial laws, secondary financial legislation, financial relations, regulation.

Надійшла до редакції 27.02.2014 р.