

АДМИНИСТРАТИВНОЕ И ФИНАНСОВОЕ ПРАВО



Ольга Александровна Дмитрик,
д-р юрид. наук, доцент
Национальный юридический университет
имени Ярослава Мудрого,
г. Харьков

УДК 347.73

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

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.

Вопросы, связанные с определением соотношения законов и подзаконных нормативно-правовых актов при регулировании финансовых отношений, всегда привлекали внимание ученых-финансистов. В частности, их рассматривали Л. К. Воронова, М. В. Карасева, Н. П. Кучерявенко, И. В. Рукавишникова, Е. Д. Соколова, А. И. Худяков и др. Но сегодня, когда происходит коренное

обновление украинского финансового законодательства, этот аспект нуждается в дополнительном рассмотрении. Это связано в том числе и с тем, что одним из принципов формирования правового государства является наличие соподчиненного, непротиворечивого как законодательства в целом, так и финансового законодательства в частности как совокупности всех нормативно-правовых актов, регулирующих публичную финансовую деятельность. Таким образом, целью статьи является анализ соотношения законов и подзаконных нормативно-правовых актов при регулировании финансовых отношений.

В зависимости от юридической силы финансовые нормативно-правовые акты можно классифицировать на законы и подзаконные акты (постановления Верховной Рады Украины, Верховной Рады Автономной Республики Крым, постановления и декреты Кабинета Министров Украины и Совета министров Автономной Республики Крым, указы Президента Украины, решения местных Советов и тому подобное). При этом сегодня регулирование финансовых отношений осуществляется различными видами нормативно-правовых актов, которые имеют разную юридическую силу: законами, указами Президента Украины, постановлениями и декретами Кабинета Министров Украины, приказами иных органов государственной власти и местного самоуправления, которые представляют собой определенную систему. В тоже время, несмотря на то, что внешняя форма выражения и конституирования норм финансового права должна быть предварительно определена, то есть виды источников права должны быть установлены [5, с. 23], в нашем государстве на законодательном уровне нет перечня источников права, так и четкой, иерархической системы нормативно-правовых актов. Конечно, можно исходить из того, что в статьях 91, 93, 106, 117 и др. Конституции Украины закреплены правотворческие полномочия органов государства и местного самоуправления, тем самым определены основные виды нормативно-правовых актов и указано, на основании каких актов они должны приниматься. Вместе с тем, названные положения не разрешают отмеченную проблему – нормативное закрепление перечня действующих нормативно правовых актов и установление их четкого соотношения. Это в полной мере касается и источников финансового права.

Следствием такой ситуации является то, что с развитием государства, созданием новых и усовершенствованием действующих его органов возникает необходимость их наделения полномочиями по изданию нормативно-правовых актов. И, следовательно, возникают и новые подзаконные нормативно-правовые акты, регулирующие финансовые отношения. Это свидетельствует о расширении круга субъектов правотворчества и системы нормативно правовых актов – источников финансового права. Мы уже акцентировали внимание на расширении нормотворческой деятельности органов исполнительной власти, в частности Кабинета Министров Украины, налоговых и казначейских органов, что иногда приводило даже к изменению содержания норм закона, на основании которых последние были приняты [4].

Расширение нормотворческих полномочий органов исполнительной власти существенно влияет на систему финансового законодательства, в некоторых случаях даже наблюдается фактическое уравнивание силы подзаконных актов с законами, которые должны находиться в иерархической зависимости от последних. Это приводит к игнорированию принципа верховенства права и закона, что для правового государства, которым является Украина, недопустимо.

Действительно, использование закона при урегулировании финансовых отношений имеет определенные особенности [13, с. 51]. Во-первых, следует говорить не об отдельно действующих финансовых законах, а о группе согласованных и взаимозависимых законов с четко выраженными отсылочными нормами. Во-вторых, действие многих финансовых законов невозможно без широкой системы актов подзаконных – инструкций, разъяснений и т. д. Например, применение ст. 102 Бюджетного кодекса Украины невозможно без специального подзаконного акта, который регламентирует порядок финансирования расходов местных бюджетов на осуществление мер по исполнению государственных программ социальной защиты населения за счет субвенций из Государственного бюджета. В то же время здесь необходимо акцентировать внимание на некоторых проблемах. Речь идет прежде всего о проблеме приоритета закона в системе нормативно-правовых актов, регламентирующих публичную финансовую деятельность. В этой связи нельзя не вспомнить утверждение Л. С. Явича, что значение закона находится в прямой зависимости от реальной власти и авторитета в политической жизни страны представительных органов государства (парламента и т. д.), в конечном итоге – от экономической и политической структуры [14, с. 115].

«Соотношение закона и подзаконных актов остается острой проблемой, – замечает по этому поводу Ю. А. Тихомиров, – нормы закона часто нарушаются и игнорируются. – Между тем речь должна идти о строгой ориентации всех государственных и других структур на исполнение законов, о перенесении центра тяжести в деятельности органов исполнительной власти на организацию их исполнения и контроль, о принятии решений в пределах законно установленной компетенции органов, об отмене и изменении управленческих актов в соответствии с вновь принятым законом, об ответственности за отклонение от закона и нарушения законности» [11, с. 73].

Нарушение рационального соотношения финансового закона и подзаконного нормативно-правового акта может порождать ряд проблем как на стадии нормотворчества, так и на стадии правоприменения. Так, С. Г. Пепеляев отмечает, что в таком случае формируется целая система признаков, которые характеризуют несоответствие подзаконного акта его местонахождению в системе налогового законодательства [9, с. 243]. Такие признаки могут приобретать материальный характер. Речь идет о нарушении материальных финансово-правовых норм, например, которыми определяются и изменяются содержание и объем прав и обязанностей участников финансовых отношений,

порядок и условия реализации прав таких субъектов, вид ответственности за правонарушение в сфере финансовой деятельности, порядок и основания привлечения к ответственности и т. д. Кроме того, они могут иметь процедурное выражение – нарушение компетенции органа, который принял соответствующий финансовый нормативно-правовой акт, установленного порядка принятия и вступления в силу акта и т. п.

Невнимание к вопросам соотношения финансового закона с иными видами финансовых нормативно-правовых актов негативно отражается на всей системе правового регулирования, что в конечном счете приводит не к взаимодействию, а к соперничеству и необоснованной конфронтации различных правотворческих органов. По нашему убеждению, не подзаконные акты, а именно финансовые законы – нормативно-правовые акты, которые принимает высший орган законодательной власти – парламент, имеющие высшую юридическую силу, должны стать основным источником права в сфере финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления. Все иные подзаконные нормативные акты должны быть изданы исключительно на основании закона и обязательно ему соответствовать. Непременным требованием, выдвигаемым к любому финансовому нормативно-правовому акту, вместе с необходимостью его издания в рамках компетенции соответствующего государственного органа, четкой определенности его содержания и т. д., должно стать требование его соответствия актам высших органов, обязательного соблюдения принципа иерархичности, с помощью которого в праве достигаются единство многочисленных правовых актов (норм) и их согласованное действие [7, с. 97].

Позитивно, что в Конституции Украины (ч. 2 ст. 92) закреплён принцип верховенства закона в системе других нормативно-правовых актов, регулирующих публичную финансовую деятельность. В этом контексте уместно привести слова Н. Н. Марченко, что важность четкого определения и законодательного закрепления вопросов, которые подлежат исключительно регулированию законами, никем не поддается и не может поддаваться сомнению, потому что от этого в значительной мере зависит стройность, упорядоченность и эффективность всей национальной правовой системы [8, с. 128]. Следовательно, таким способом конституционной нормой определен круг финансовых отношений, урегулирование которых должно осуществляться исключительно законом, а также закреплён приоритет в регулировании финансовых отношений именно законами как актами высшей юридической силы.

Учитывая изложенное, можем утверждать, что при построении системы источников финансового права, при принятии соответствующих финансовых нормативно-правовых актов необходимо исходить из того, что каждый такой акт должен быть не только издан в рамках компетенции соответствующего государственного органа, безусловно определен по содержанию, но и должен приниматься в строгом соответствии с актами вышестоящих органов, с соблюдением положений ст. 92 Конституции Украины. При этом пределы компетенции органа по изданию финансовых нормативно-право-

вых актов не могут устанавливаться произвольно или расширительно, они должны быть четко, конкретно очерчены финансовым законом. В основе этого лежит принцип иерархичности нормативных актов как источников права, в соответствии с которым любое нарушение пределов компетенции того или иного органа влечет нарушение связей, взаимозависимостей, целостности системы источников права [12].

При установлении соотношения закона и подзаконного нормативно-правового акта при регулировании отношений в сфере публичной финансовой деятельности на повестку дня выходит проблема соблюдения системных связей таких актов. Мы соглашаемся с И. О. Былей-Сабадаш, которая настаивает на том, что только единая, максимально непротиворечивая система нормативных правовых актов может обеспечить эффективное правовое регулирование общественных отношений. Игнорирование проблемы соблюдения системных связей нормативных правовых актов, а так же их отдельных предписаний является одной из главных причин непоследовательной юридической практики, нарушений принципов верховенства права и закона [2, с. 24]. Однако, как свидетельствует анализ действующего финансового законодательства, требование об обеспечении системных связей нормативно-правовых актов реально не соблюдается. Так, правовое регулирование финансовых отношений, в частности, по взиманию налогов, использованию бюджетных средств, осуществлению финансового контроля и т. д., осуществляется без надлежащего учета объективно существующей взаимной связи норм различных правовых актов, составляющих систему финансового и других видов законодательства Украины. Следствием такой ситуации является возникновение многочисленных коллизий, существование пробелов при урегулировании отношений в сфере мобилизации, распределения и расходования средств публичных фондов. Все это в конечном счете препятствует достижению целей и решению задач публичной финансовой деятельности, а также нарушает права субъектов финансовых правоотношений.

Как одну из неотложных проблем в сфере подзаконного нормотворчества нужно отметить недостаточную эффективность принятых нормативно-правовых актов, содержащих финансово-правовые нормы. Так, основными недостатками является большое их количество (причем как законов, так и подзаконных нормативных актов), множество изменений и дополнений к уже принятым актам, внешние и внутренние противоречия их положений. Положения, закрепленные в финансовых законах, достаточно часто расширяются нормами подзаконных актов. К тому же большая часть нормативно-правовых актов не имеет достаточной научной обоснованности, что приводит к неоднозначной интерпретации финансово-правовых предписаний. Особенно острой является проблема несоблюдения правил юридической техники.

По поводу этой проблемы В. М. Баранов отмечает, что при таких обстоятельствах не только не исчезают, но и постоянно появляются в утонченной методологической оснастке идеи, которые свидетельствуют о непонимании

ценности юридической техники. Юридическая техника, как и само право, – достижение и проявление общечеловеческой культуры, источник традиций, на которых базируется стабильность всей правовой системы. Без учета этого очевидного обстоятельства юридическая техника реально опускается до уровня бездушной запчасты [1, с. 126-127]. Д. А. Керимов, констатируя явно недостаточный уровень внимания специалистов к законодательной технике, отмечает: «Не этим ли объясняется и грустное обстоятельство, что законодательство страдает многочисленными недостатками технического порядка, особенно тех законов и других правовых актов, которые приняты за последнее десятилетие. И вполне оправданным является предположение о том, что это обстоятельство стало одной из причин несовершенства действующего законодательства, наличия в массовом сознании мнения о необязательности исполнения закона, о возможности безнаказанного его нарушения, о допустимости «борьбы законов»....». Далее ученый иронически замечает, что создание содержательного, правильно оформленного и эффективно работающего закона равнозначно новому открытию в науке [6, с. 1-2]. Это свидетельствует о том, что при разработке законов, и особенно тех, которые призваны урегулировать финансовые отношения, обязательным условием должно стать соблюдение юридической техники. Ведь от недвусмысленной определенности и четкости изложенных в законах предписаний по поводу мобилизации, распределения и использования средств публичных фондов прямо зависит их надлежащее исполнение всеми субъектами финансового права. А это, бесспорно, влияет на финансовое положение государства, его способность в полной мере выполнять возложенные на него задания и функции, финансировать необходимые мероприятия.

Невзирая на существование названных, а также других проблем, отказаться от издания подзаконных финансово-правовых нормативных актов невозможно, да и нецелесообразно. На это обращают внимание многие ученые [3]. Во-первых, законодатель не имеет возможности предусмотреть и регламентировать всю совокупность зависимых от условий возникновения и времени финансовых отношений. Во-вторых, подзаконные акты способны значительно оперативнее, чем законы, реагировать на изменения в объекте правового регулирования, что является весьма важным в условиях реформирования и усовершенствования финансовых отношений в стране. В-третьих, попытка обойтись при правовом регулировании без подзаконных актов повлекла бы не только чрезмерную нагрузку на законодательный орган и в соответствии с этим замедление темпов разработки, обсуждения и принятия финансовых законов, но и негативно повлияла бы на само качество законов. В-четвертых, исполнительная власть при отсутствии нормотворческих полномочий просто не сможет функционировать. Исходя из этого, преодолеть негативные тенденции в обозначенной области возможно лишь при условии построения стройной иерархической системы нормативно-правовых актов – источников финансового права и обязательного глубокого переосмысления значения подзаконных правовых актов в ней. При этом существенными требованиями, которым должны отвечать нор-

мативно-правовые акты – источники финансового права, – является их четкое иерархическое соподчинение, учет системных связей с нормативно-правовыми актами – источниками других отраслей права, обеспечение их корреляционных взаимоотношений.

Как раз в этом аспекте уместным является применение различных форм усовершенствования финансового законодательства, особенно систематизации. С ее помощью можно:

а) дать финансовым нормативно-правовым актам стабильность, постоянство, определенность. Именно такие черты в настоящее время являются крайне необходимыми, без них такие акты не могут существовать как стойкая система регулирования финансовых отношений. Вместе с тем стабильность финансовых нормативно-правовых актов не означает их неизменности. Однако такие изменения должны быть взвешенными, иначе это приведет к негативным последствиям. При этом необходимо исходить из того, что неизменными должны оставаться именно принципы, на которых основывается правовое регулирование публичной финансовой деятельности, которые, по нашему убеждению, обязательно должны быть закреплены в законе «О публичных финансах»;

б) повысить роль финансовых законов за счет уменьшения подзаконных нормативно-правовых актов. Мы настаиваем, что основу финансовых нормативно-правовых актов должны составлять именно финансовые законы, ориентация на которые даст возможность предупредить возможные противоречия и коллизии, и, что особенно важно, устранить уже имеющиеся. Благодаря этому будет обеспечено достижение внутренней согласованности и стабильности финансово-правового регулирования;

в) создать технически отработанную, совершенную по форме, удобную для пользования систему нормативно-правовых актов, регулирующих осуществление публичной финансовой деятельности. А это предусматривает, как справедливо подчеркивается в правовой литературе, доступность, четкость, компактность нормативно-правовых актов, одинаковую структуру, терминологию и стиль изложения, что помогает толкованию и применению норм [10, с. 102].

В этом контексте мы акцентируем внимание на необходимости повышения требований по подготовке, обсуждению, принятию и применению финансовых законов. Это позволит устранить такие недостатки финансово-правового регулирования, как: отсутствие четких дефиниций финансово-правовых категорий; отсутствие единого определения соотношения различных правовых актов; низкое качество содержания финансовых нормативно-правовых актов, бессистемность их подготовки и принятия и др. Таким образом, в условиях реформирования многих сфер жизнедеятельности Украины, в том числе и правовой, особый смысл приобретает вопрос о установлении четкого соотношения законов и подзаконных нормативно-правовых актов, регулирующих финансовые отношения. Без этого невозможно повысить эффективность действия как финансовых законов, так и системы финансово-правового регулирования в Украине.

Список литературы: 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-Сабадаш І. О. Нормотворча техніка як інструмент забезпечення системності законодавства / І. О. Биля-Сабадаш // 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.: Юристь, 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.: Юристь, 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.

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

Дмитрик О. О.

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, суворой 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.

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.

Поступила в редакцію 27.02.2014 г.