
О. А. Лукашев, кандидат юридичних наук,
провідний науковий співробітник НДІ державного
будівництва та місцевого самоврядування
АПрН України

Побудова системи фінансового права: питання теорії

Значення категорії «система фінансового права» для науки фінансового права важко переоцінити. Без сумніву, її можна віднести до числа фундаментальних, оскільки вона деталізує особливості предмета фінансово-правового регулювання, а тому традиційно залишається в центрі уваги представників фінансово-правової науки. Особливої актуальності питання дослідження змісту категорії «система фінансового права» набуває сьогодні, в умовах динамічної реформації фінансового законодавства.

Питання системи фінансового права, методології її побудови постійно обговорюються в наукових колах. При цьому, на наш погляд, принципового значення набуває завдання обґрунтування тієї чи іншої концепції побудови системи фінансово-правової галузі, адже саме на підставі такої концепції можна сформулювати науково обґрунтовані пропозиції щодо систематизації фінансового законодавства.

Одним з найбільш поширених підходів до побудови системи фінансового права є обґрунтування її детермінації структурою фінансової системи держави. Саме тому метою цієї статті є до-

слідження особливостей взаємодії категорій «фінансова система» та «система фінансового права», а також виявлення взаємозв'язку між елементним складом фінансової системи держави та структурним змістом фінансово-правової галузі.

Теоретичні проблеми побудови системи фінансового права як самостійної галузі досліджувались багатьма науковцями, серед яких слід згадати Д. В. Вінницького, В. М. Вишневецького, Л. К. Воронову, Т. С. Єрмакову, Б. М. Іванова, М. П. Кучерявенка, П. С. Пацурківського, Ю. А. Ровінського, Р. О. Халфіну, О. І. Худякова, С. Д. Ципкіна та інших¹.

Обумовленість системи фінансового права структурою фінансової системи держави сьогодні не можна вважати новацією, оскільки ще з радянських часів у науці фінансового права питання щодо взаємозв'язку цих категорій не викликало сумнівів. Одна з найавторитетніших фахівців у галузі фінансового права Н. І. Хімічева зазначає, що «в системі фінансового права відбивається фінансова система Російської Федерації як об'єктивно існуюча економічна основа. Єдність фінансів отримала правове втілення в Загальній частині. Побудова Особливої частини відбиває склад

¹ Див.: *Вінницький Д. В.* Российское налоговое право: проблемы теории и практики. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. – 397 с.; *Вишневецький В. М.* Система фінансового права України в умовах переходу до ринкової економіки: Дис... канд. юрид. наук. – Чернівці, 2001. – 212 с.; *Воронова Л. К.* До питання про систему фінансового права // Вісник Академії правових наук України. – 1994. – № 2. – С. 75–82; *Єрмакова Т. С.* О системе советского финансового права // Правоведение. – 1975. – № 2. – С. 72–79; *Іванов Б. Н.* О системе советского финансового права // Вопросы советского финансового права / Под ред. Е. А. Ровинского: Тр. ВЮЗИ. – М.: ВЮЗИ, 1967. – Т. IX. – С. 34–67.; *Кучерявенко М. П.* До питання про систему фінансового права // Право України. – 2003. – № 4. – С. 33–36; *Він же.* Целостность и системность финансового права // Финансовое право. – 2003. – № 2. – С. 12–17; *Пацурківський П. С.* Проблеми теорії фінансового права. – Чернівці: ЧДУ, 1998. – 276 с.; *Ровинський Е. А.* Основные вопросы теории советского финансового права. – М.: Госюриздат, 1960. – 193 с.; *Халфіна Р. О.* К вопросу о предмете и системе советского финансового права // Вопр. сов. админ. и фин. права. – М.: Изд-во АН СССР, 1952. – С. 182–214; *Худяков А. И.* Основы теории финансового права. – Алматы: Жеті жарғы, 1995. – 288 с.; *Цыпкин С. Д.* Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности советского государства. – М.: Изд-во МГУ, 1983. – 80 с.

його фінансової системи, виокремлення в ній кількох ланок. У результаті бюджетна система, державний, муніципальний і банківський кредит, організація страхування отримали правове оформлення у вигляді відповідних розділів фінансового права»¹.

Проте на сьогодні, враховуючи трансформаційні тенденції в економіці України, а також інших пострадянських країн, виникає нагальна потреба нового осмислення представниками фінансово-правової науки змісту категорії «фінансова система». У цьому контексті становить науковий інтерес стаття відомого російського вченого, професора С. В. Запольського «Про природу поняття «фінансова система Росії»»², в якій поставлено низку принципово важливих питань для подальшого розвитку фінансово-правової теорії. Окремі з цих питань певним чином пов'язані з предметом дослідження цієї статті.

По-перше, відповідаючи на власне запитання «Чи є поняття фінансової системи правовою категорією?», С. В. Запольський зауважує: «Для позитивної відповіді на це питання необхідно як мінімум існування законодавчої дефініції або юридичної конструкції, в якій це поняття має правоутворююче значення»³. Для відповіді на це запитання необхідно звернутися до пострадянського періоду розвитку законодавства України. Термін «фінансова система» неодноразово використовувався в законодавчих актах.

У розділі VI Декларації про державний суверенітет України, присвяченому економічній самостійності, було визначено, що Україна самостійно створює фінансову систему⁴. Законом «Про економічну самостійність Української РСР» (ч. 1 ст. 5) було встановлено, що «Українська РСР має власну фінансову систему»⁵. Дещо пізніше, після внесення змін до Закону України «Про бюджетну систему України» від 29 липня 1995 року законодавче

¹ Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н. И. Химичева. – М.: Юристъ, 2003. – С. 53.

² Запольский С. В. О природе понятия «финансовая система России» // Финансовое право. – 2006. – № 8. – С. 2–8.

³ Там само. – С. 3.

⁴ Декларація про державний суверенітет України // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.

⁵ Закон Української РСР «Про економічну самостійність Української РСР» // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1990. – № 34. – Ст. 499.

закріплення отримало поняття «ланка фінансової системи», адже ст. 23 зазначеного Закону «Взаємовідносини бюджетів з іншими ланками фінансової системи» встановлювалось, що бюджет є складовою фінансової системи України. Крім того, цією ж статтею було закріплено принцип законодавчого регулювання взаємовідносин бюджету з іншими ланками фінансової системи¹. Таким чином, відповідаючи на поставлене С. В. Запольським запитання, слід констатувати, що поняття «фінансова система» може розглядатись як правова категорія, навіть у разі відсутності безпосереднього закріплення відповідного терміна в законодавстві, оскільки, як слушно зауважує А. М. Васильєв, правові категорії є формою, в якій юридична наука теоретично опановує державно-правову дійсність².

Для науки фінансового права категорія «фінансова система» має методологічне значення, оскільки дозволяє окреслити коло відносин, що становлять предмет фінансово-правового регулювання. Саме тому ми поділяємо думку науковців, які визнають категорію «фінансова система» загальногалузєвою для фінансового права³. Не можна не погодитись із С. В. Запольським, який бачить роль фінансової системи як поняття в тому, щоб співвіднесенням її меж з межами правового регулювання фінансових відносин було можливо контролювати ефективність і відповідність правової форми економічному змісту. Підсумовуючи, С. В. Запольський робить важливий методологічний висновок стосовно того, що фінансова система в гносеологічному сенсі виконує в фінансовому праві практично ту саму роль, що й поняття предмета правового регулювання для всього права в цілому⁴.

¹ Закон України «Про бюджетну систему України» (у ред. від 29 червня 1995 р.) // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1995. – № 26. – Ст. 195.

² *Васильєв А. М.* Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. – М.: Юрид. лит., 1976. – С. 95.

³ *Яричевская Л. В., Яричевский В. С.* Проблемы формирования системообразующих категорий финансового права // Актуальные проблемы финансового права Республики Беларусь, России, Украины / Отв. ред. Д. В. Винницкий. – СПб., 2006. – С. 146.

⁴ Див.: *Запольский С. В.* О природе понятия «финансовая система России» // Финансовое право. – 2006. – № 8. – С. 3.

Наведену позицію можна розглядати як один з підходів до визначення предмета фінансового права та окреслення меж фінансово-правового регулювання. Тільки на підставі з'ясування предмета галузі можна робити висновки щодо особливостей побудови її системи, оскільки «для галузей права предмет правового регулювання має першочергове, підвищене системоутворююче значення»¹. Якщо категорія «фінансова система» є визначальною для предмета фінансового права, то безперечно вона безпосередньо впливає на специфіку системи цієї галузі. А тому виникає питання щодо особливостей взаємозв'язку між структурою фінансової системи та змістом системи фінансового права.

М. В. Карасьова відносить фінансову систему до числа чинників, що впливають на побудову системи фінансового права. Але своєрідність її позиції полягає у запропонованні двох критеріїв: економічного і правового. Як економічний критерій виступають фінансова система та грошові потоки, що її обслуговують. Виходячи з існуючої фінансової системи, в науці фінансового права виокремлюються: бюджетне право, інститут державних позабюджетних фондів, інститут фінансів унітарних підприємств, інститут державного та муніципального кредиту. Крім того, система фінансового права включає податкове право, інститут неподаткових доходів бюджету, інститут видатків бюджету, які являють собою правову форму грошових потоків фінансової системи.

Правовим критерієм систематизації фінансового права повинна бути правова класифікація майнових відносин. Її слід використовувати поряд із систематизацією за економічним критерієм². Дуже показовим є той факт, що, запропонувавши критерії побудови, М. В. Карасьова не наводить власного бачення системи фінансового права, підкреслюючи, що питання про систему фінансового права, спираючись на майнову складову, не може бути вирішене через відсутність наукової доктрини³. Крім того, необхідно враховувати, що далеко не всі фінансово-правові відносини

¹ *Алексеев С. С.* Структура советского права. – М.: Юрид. лит., 1975. – С. 170.

² Див.: *Карасева М. В.* Современные проблемы построения системы финансового права // Правоведение. – 2006. – № 3. – С. 98.

³ Там само. – С. 96.

є майновими. Значну частину предмета фінансово-правового регулювання становлять різні організаційні відносини, які лише опосередковано стосуються руху фінансових ресурсів. Тому, на нашу думку, навряд чи класифікацію майнових відносин найближчим часом можна буде розглядати як універсальний критерій побудови системи фінансового права.

На сьогодні невирішеною в теорії фінансового права залишається проблема виокремлення Загальної частини, хоча в кожному навчальному виданні з фінансового права викладається матеріал щодо її змісту. Н. І. Хімичева відносить до Загальної частини норми фінансового права, які закріплюють основні загальні принципи, правові форми і методи фінансової діяльності держави і муніципальних утворень, систему державних органів, що здійснюють фінансову діяльність, та розмежування їх повноважень у цій галузі, основні риси фінансово-правового положення інших суб'єктів, з якими вони вступають у взаємовідносини, загальні положення про організацію фінансового контролю, його форми і методи та інші подібні фінансово-правові норми. Вони діють у масштабі всієї фінансової діяльності держави (та муніципальних утворень)¹.

На наш погляд, Загальна частина фінансового права не може бути аморфним утворенням, що об'єднує норми, які регулюють абстрактні загальні положення, принципи, форми і методи фінансової діяльності. Тим більше не можна погодитися із включенням до Загальної частини фінансового права «... принципів, що покладені в основу зарубіжних інститутів фінансового права»². Ми переконані, що виокремлення певної сукупності правових норм та їх віднесення до Загальної частини зумовлено виключно практичними міркуваннями правового регулювання відповідної групи відносин, що становлять предмет тієї чи іншої галузі. При цьому такі норми повинні бути об'єднані та закріплені у вигляді єдиного, внутрішньо узгодженого масиву. Ідеальним варіантом є фор-

¹ Фінансовое право: Учебник / Отв. ред. Н. И. Химичева. – М.: Юристъ, 2003. – С. 51.

² Фінансовое право: Учебник / О. Н. Горбунова, Е. Ю. Грачева и др.; Отв. ред. Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. – С. 29.

малізація такого масиву у вигляді Загальної частини в кодифікованому законодавчому акті. Можливість виокремлення Загальної частини свідчить про наявність єдиної галузі права, яка включає цілісну систему об'єднаних та взаємопов'язаних за предметною ознакою правових інститутів.

Ю. А. Ровінський майже півстоліття тому зазначав, що «систематизація норм фінансового права за ознакою загальної та особливої частини дозволила б практично поставити питання про створення фінансового кодексу, в якому були б зосереджені в послідовній логічній системі норми, що регулюють відносини у галузі фінансової діяльності держави»¹. Але сьогодні створення фінансового кодексу виглядає як примарна ідея, яка не має реальних життєздатних перспектив. Водночас необхідно враховувати, що у пострадянських країнах фінансове законодавство кодифікується не на загальногалузевому, а виключно на інституційному рівні. Результатом цієї кодифікації є прийняття бюджетних та податкових кодексів.

Д. В. Вінницький серед факторів, що обумовлюють комплексність фінансового права, вказує на відсутність загальних фінансово-правових положень фундаментального характеру, що закріплені в позитивному праві (загальної частини) та єдиної системи фінансово-правових джерел, що проявляється не лише у відсутності російського фінансового кодексу, але і будь-якого спеціального законодавчого акта стосовно фінансів². Ми переконані, що складність виокремлення Загальної частини в фінансовому праві та відсутність практичних тенденцій кодифікації фінансового законодавства зумовлюються однією причиною, а саме юридичною неоднорідністю фінансових відносин, що виникають у різних сферах фінансової діяльності. Найбільш яскравим прикладом юридичної неоднорідності є суб'єктний склад відносин – бюджетних, податкових та інших. Кодифікація бюджетного і податкового законодавства, на наш погляд, підкреслює юридичну однорідність бюджетних і податкових відносин, що зумовлює пред-

¹ Ровинский Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права. – М.: Госюриздат, 1960. – С. 95.

² Винницький Д. В. Российское налоговое право: проблемы теории и практики. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. – С. 86.

метну єдність відповідно бюджетно-правових та податково-правових норм.

Досить важко уявити собі єдину органічну Загальну частину фінансового права, навіть за умови включення до її системи лише двох найбільш споріднених фінансово-правових інститутів – бюджетного та податкового права, хоча за економічною природою бюджетні та податкові відносини нерозривно між собою пов'язані, оскільки за рахунок податкових надходжень головним чином забезпечується формування дохідних частин бюджетів. Ще більш проблематичним буде це зробити у разі включення до системи фінансового права інших інститутів. З цього приводу хотілося б звернути увагу на позицію С. М. Братуся, який свого часу зазначав: «Якщо Загальна частина для певної групи зовнішньо пов'язаних між собою інститутів не може бути вироблена, значить ці інститути регулюють різні види суспільні відносини, між ними немає внутрішнього необхідного зв'язку. Адже норми Загальної частини, будучи результатом логічної обробки певної сукупності правових норм, що регулюють певний вид суспільних відносин, відбивають об'єктивно існуючий зв'язок різних сторін та різновидів таких відносин, які відокремлюються всередині них»¹. Подібну думку висловлює і В.Ф. Яковлев, підкреслюючи, що «Загальна частина у кодифікованому акті може бути створена законодавцем не довільно, а лише тією мірою, в якій це диктується змістом матеріалу, що кодифікується, якщо цей матеріал при своїй різноманітності характеризується юридичною однорідністю, має загальні елементи, які можуть бути виокремлені шляхом формування Загальної частини»².

Таким чином, юридична неоднорідність бюджетних, податкових та інших відносин, що виникають у сфері публічних фінансів, є об'єктивним чинником, що зумовлює труднощі кодифікації фінансового законодавства та формування відносно відокремленої Загальної частини фінансового права. Проте у даному випадку слід говорити не про відсутність єдиної галузі або про комплекс-

¹ Братусь С. Н. Предмет и система советского гражданского права. – М.: Госюриздат, 1963. – С. 178–179.

² Яковлев В. Ф. Общая часть гражданского права в современном законодательстве и юридической практике. – Свердловск, 1979. – С. 5–6.

ний характер фінансового права. Фінансове право було і залишається класичною єдиною правовою галуззю, що має самостійний предмет правового регулювання. Але не можна також ігнорувати специфіку галузевого предмета правового регулювання, його різноманітність. Тому в науці фінансового права актуальною залишається проблема пошуку універсальної системоутворюючої фінансово-правової категорії, яка повинна виконувати консолідуючу та координуючу функції в системі фінансово-правового регулювання. Такою категорією, на нашу думку, була і повинна залишатися «фінансова система», оскільки саме на формування, розподіл та використання коштів публічних грошових фондів (тобто фондову складову фінансової системи) спрямована вся система фінансово-правового регулювання.