

**О. О. Дмитрик,**  
професор кафедри фінансового права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, доктор юридичних наук, доцент

## **ФІНАНСОВИЙ ЗАКОН У СИСТЕМІ ЗАКОНОДАВЧИХ АКТІВ, ЩО РЕГУЛЮЮТЬ ПУБЛІЧНУ ФІНАНСОВУ ДІЯЛЬНІСТЬ**

У контексті перманентного оновлення системи нормативно-правових актів, що регулюють публічну фінансову діяльність, набуває актуальності питання щодо визначення поняття, ознак і місця у такій системі фінансового закону. Це пов'язано із тим, що поняття «закон» завжди вважалося в українській правовій системі «ключовим», проте його визначення в законодавстві ще й дотепер відсутнє. Ця теза цілком прийнятна й щодо такої категорії як «фінансовий закон». Можна констатувати, що проблема визначення фінансового закону на загально-теоретичному, методологічному рівні майже не розроблена у фінансово-правовій науці. Вона відстала у своєму розвитку від потреб як практики публічної фінансової діяльності, так і фінансово-правової теорії. Поряд із тим, з огляду на положення ст. 92 Конституції України, у системі нормативно-правових актів – джерел фінансового права закон посідає особливе місце .

У фінансово-правовій літературі вказується, що закони – джерела фінансового права можна умовно поділити на: 1) спеціальні фінансові закони (включаючи фінансові кодекси і загальні закони про фінанси); 2) закони, що містять окремі норми фінансового права. Класифікація законів, без сумніву, має велике значення. І це пов'язано, в першу чергу, з тим, що в процесі її проведення встановлюються об'єктивні зв'язки між різноманітними групами (видами) законів у рамках одного і того ж роду (законів), створюються більш сприятливі умови для їх подальшого застосування, формуються всі необхідні передумови для більш чіткого визначення місця і ролі кожного виду закону як джерела права в системно-ієрархічній структурі інших джерел права . Однак наведене групування потребує певного корегування. По-перше, поза увагою в даному випадку залишилися закони, які поряд з фінансово-правовими містять норми інших галузей законодавства. По-друге, навряд чи всі закони, які містять виключно фінансово-правові норми, треба називати спеціальними фінансовими законами. Виходячи з того, на регулювання яких відносин спрямований законодавчий акт, закони, що регулюють фінансові відносини, можна розподілити на комплексні (міжгалузеві) та фінансові.

Викремлюючи із всього масиву чинних в державі законів (залежно від предмета регулювання) саме ті, що покликані упорядковувати виключно фінан-

сові відносини, підкреслюючи специфіку спрямованості таких законодавчих актів на регулювання конкретних відносин, достатньою є вказівка на те, що вони є фінансовими. Комплексні (міжгалузеві) закони мають спрямованість на упорядкування як фінансових, так і інших видів суспільних відносин, вони містять фінансово-правові норми поряд з нормами інших галузей права. Як вбачається, характерною рисою зазначених законодавчих актів є те, що відбувається поєднання різних режимів правового регулювання. При цьому можливе навіть упорядкування поведінки різних суб'єктів правовідносин за допомогою як імперативного, так і диспозитивного засобів. Прикладом таких законів є Закони України «Про банки і банківську діяльність», «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» та ін.

У той же час фінансові закони спрямовані на регулювання виключно фінансових відносин. Вони містять суто фінансово-правові норми і являють собою законодавчі фінансово-правові акти, які упорядковують поведінку учасників відносин у процесі мобілізації, розподілу і її використання коштів публічних фондів єдиними імперативними засобами. При цьому тут можливе регулювання низки фінансових відносин у межах різних фінансово-правових інститутів. Тому їх можна поділити на (а) загальні фінансові – регулюють основи фінансової системи в цілому і є фундаментальними; та (б) спеціальні фінансові – охоплюють комплекс родових норм, що регулюють провадження публічної фінансової діяльності й спрямовані на упорядкування окремих видів фінансових відносин: податкових, бюджетних, валютних та ін. (наприклад, Бюджетний кодекс України, Податковий кодекс України тощо).

Поряд із тим слід визнати, що запропонована нами класифікація не є досконалою. Це пояснюється тим, що чинне українське законодавство, на відміну від законодавства інших держав, не має певного критерію, який би дозволив віднести той або інший закон до загального фінансового чи податкового, бюджетного або іншого різновиду. Більш того, говорячи про спеціальні фінансові закони, досить складно в деяких випадках визначити особливості співвідношення законів, які регулюють виключно податкові (бюджетні, банківські тощо) відносини, тобто податкових (бюджетних, банківських тощо) законів і законів, які поряд з іншими відносинами торкаються упорядкування податкових (бюджетних, банківських тощо) відносин. Однак для держави та інших суб'єктів фінансових правовідносин, особливо платників податків, важливо відійти від поширеного застереження, що зазвичай міститься у правових актах. Йдеться про словосполучення «та інших актів законодавства», якими встановлюються фінансово-правові норми. Особливо гостро ця проблема відчувається при податково-правовому регулюванні, де вимога встановлення податку виключно податковим законом є принциповою.

Аналіз наукових здобутків вчених-фінансистів щодо характеристики фінансового закону та його різновидів, чинних у нашій державі фінансово-правових

актів, а також практики фінансово-правового регулювання інших країн дозволяє виокремити такі його характерні особливості: (1) регулює відносини у сфері публічної фінансової діяльності; (2) має верховенство щодо інших правових актів; (3) є нормативним вираженням інтересів держави у сфері публічної фінансової діяльності; (4) має особливий порядок прийняття; (5) має особливий порядок розроблення; (6) наявна специфічна процедура набуття чинності; (7) поєднання стабільності та гнучкості приписів, що він містить; (8) чіткість і визначеність його фінансово-правових норм.

Фінансовий закон має свій предмет регулювання – найбільш важливі відносини у сфері публічної фінансової діяльності. Їх коло визначено у ст. 92 Основного Закону України. Отже, на конституційному рівні окреслено коло відносин, що складають предмет такого законодавчого акта і упорядковуються саме за допомогою фінансового закону. Однак, необхідно акцентувати увагу, що такий законодавчий акт не тільки допускає й обумовлює, а потребує застосування інших фінансових підзаконних нормативно-правових актів.

Фінансовий закон має верховенство над іншими нормативно-правовими актами, що регулюють мобілізацію, розподіл і витрачання коштів публічних фондів. Це означає, що останні не можуть бути прийняті у випадку невідповідності закону і мають бути змінені або скасовані в подібній ситуації. Верховенство закону в системі джерел фінансового права і неухильного його виконання – надійний засіб захисту зобов'язаних суб'єктів фінансових правовідносин від фіскального свавілля, що може виходити від публічної влади. Верховенство фінансового закону виражається також і в тому, що він закріплює правові принципи, регулює найважливіші фінансові відносини і тим самим безпосередньо окреслює головні тенденції фінансово-правового регулювання в підзаконних нормативно-правових актах. Таким чином, саме фінансовий закон є фундаментальною основою і орієнтиром для підзаконної правотворчої діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Верховенство фінансового закону забезпечує узгодженість як підзаконних нормативно-правових актів, так і складових фінансово-правових норм, логічне розміщення і взаємозв'язок «родових» і «видових» норм фінансового права. Порушення цього принципу, безумовно, знижує ефективність правового регулювання фінансових відносин.

Фінансовий закон являє собою нормативне вираження інтересів держави у сфері публічних фінансів, узгодження інтересів суб'єктів правовідносин, серед яких держава займає домінуюче положення. Ця ознака кореспондує предметній характеристиці будь-якого джерела фінансового права. Фінансовий закон як нормативно-правовий акт, прийнятий вищим представницьким органом держави – парламентом, відбиває певний результат «домовленості» держави як одного із суб'єктів фінансових правовідносин та інших осіб, що певним чином їй протистоять, та на яких, як правило, покладено виконання широкого кола обов'язків.

Надаючи фінансово-правовим нормам форму закону, держава, з одного боку, підкреслює важливість фінансових відносин, завдяки яким мобілізуються, розподіляються і використовуються кошти публічних фондів, що необхідні для виконання її функції, а з іншого – сприяє гарантуванню прав суб'єктів фінансових правовідносин. Особливої важливості це положення набуває у сфері справляння податків, де для платника податків як зобов'язаної особи забезпечення реалізації його прав має велике значення.

Для фінансового закону характерне те, що він приймається тільки парламентом, тоді як використання прямої демократії, а саме референдуму, для вирішення питань у сфері публічних фінансів, як правило, не дозволяється. Нині низка держав, у тому числі й Україна, обрали шлях, відповідно до якого обмежується використання форм безпосередньої демократії, а саме: забороняється проведення референдуму для вирішення питань регулювання певного кола фінансових відносин. Так, згідно зі ст. 74 Конституції України референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків та бюджету. Отже, можна констатувати, що особливістю фінансового закону є його ухвалення саме парламентом, що представляє інтереси всього народу країни.

Визначаючи поняття та ознаки фінансового закону, необхідно враховувати сучасне його положення в системі джерел фінансового права, визнання за ним основної і найбільш досконалої форми об'єктивізації фінансово-правових норм, а також урахування його змістовних характеристик в межах обраного Україною курсу на формування правової держави.

**М. Н. Курко,**  
проректор Міжрегіональної академії управління персоналом, доктор юридичних наук, професор;

**В. О. Заросило,**  
завідувач кафедри управління безпекою та правоохоронної діяльності Міжрегіональної академії управління персоналом, доктор юридичних наук, професор

## **ПРОБЛЕМИ ВИВЧЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДАХ УКРАЇНИ**

У квітні 2011 року Верховною Радою України були прийняті антикорупційні закони, які мабуть визначать більшість напрямів діяльності як правоохоронних органів так і громадськості на майбутні роки. Корупція стала основним гальмом