

міст, області. Положенням про Міністерство юстиції України встановлено, що «Мін'юст України здійснює свої повноваження безпосередньо та через утворені в установленому порядку головні управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі, а також районні, районні у містах, міські (міст обласного значення), міськрайонні, міжрайонні управління юстиції»

Одним з критеріїв класифікації органів виконавчої влади може бути право застосування в своїй діяльності засобів та заходів примусового характеру. Так, силові органи виконавчої влади, які при реалізації повноважень застосовують примус (органи внутрішніх справ, Державна виконавча служба та інші органи) і цивільні (не силові), які при реалізації повноважень не застосовують примус (органи реєстрації актів цивільного стану, Державна реєстраційна служба та інші). Важливо, що певні органи виконавчої влади відповідно до розподілу повноважень виконують виключно координуючу, організуючу та контролюючу функції, а певні органи – виконують функції безпосереднього виконання законів тощо. Так, наприклад, Державна виконавча служба, яка діє у складі Міністерства юстиції України та при Головних управліннях юстиції у областях реалізує повноваження щодо координації та контролю за діяльністю виконавчих служб при міських, районних, міськрайонних, міжрайонних управліннях юстиції, які виконують повноваження з безпосереднього примусового виконання рішень юрисдикційних органів. Таким чином, можна класифікувати органи виконавчої влади в залежності від управлінських або виконавських повноважень на: органи виконавчої влади управлінського та безпосередньо виконавського характеру.

М. І. О. Дамірчись,

асистент кафедри фінансового права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, кандидат юридичних наук

ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ ТА ФІНАНСОВА ДІЯЛЬНІСТЬ: СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЬЯТЬ

Загальне наукове уявлення щодо природи публічної фінансової діяльності стосується деяких особливостей публічної фінансової діяльності, що знайшли своє відображення в галузевому та інституційному фінансово-правовому регулюванні. Йдеться, перш за все, про норми, які закріплюють принципи бюджетної діяльності, побудови податкової системи і т. д. При цьому хотілося б звернути увагу на певну комплексність законодавства. Відповідні акценти щодо

публічної природи такої діяльності встановлюються як нормами фінансового законодавства, так і законодавчими нормами, які стосуються інших публічних галузей. Дійсно, певна міжгалузева комплексність в регулюванні обігу публічних фінансових ресурсів утворюється і на межі наділення повноваженнями окремих публічних суб'єктів. Але, на наш погляд, принциповим є те, що подібна комплексність не є суперечливою. Йдеться про межу однотипних публічних галузей права та галузей законодавства. Тобто в цьому разі не йдеться про об'єднання неспоріднених конструкцій, відповідні підстави кордонного регулювання визначаються для єдиних за типом правового впливу механізмів.

Характеризуючи публічну фінансову діяльність, треба мати на увазі, що на сьогодні на теренах пострадянських держав законодавець не дійшов до необхідності та можливості прийняття законодавчих актів, які б закладали конструктивні загальні підходи до правового упорядкування відносин цього типу. Ні в Україні, ні в Азербайджанській Республіці немає законів про фінанси, про фінансову систему, про державний фінансовий контроль. Тобто певні узагальнюючі погляди законодавця на регулювання публічної фінансової діяльності простежується через відповідні конституційні норми, норми законодавчих актів, які регулюють підстави державного будівництва або узагальнюючі інституційні фінансові закони.

Тенденції розвитку фінансово-правової науки та фінансового законодавства свідчать про інтенсивний розвиток складових Особливої частини фінансово-правової галузі. Досить активно останнім часом розвивається дискусія щодо поділу фінансового права на Загальну та Особливу частини. Ми також виходимо з того, що доцільно брати до уваги та спиратися саме на інституційний підхід в розвитку фінансового права. Безумовно, прийняття фундаментальних родових фінансових законодавчих актів може побудувати підстави та доцільність розвитку Загальної частини в фінансовому праві. В той же час, найбільш інтенсивний розвиток законодавства характеризує сьогодні лише окремі його складові (інститути чи підгалузі): бюджетне та податкове право. Саме в цих розділах активні процеси реформування законодавства призвели до появи кодифікованих законодавчих актів, побудові складно підпорядкованої та узгодженої системи бюджетного та податкового законодавства.

Виходячи з цього, і при аналізі публічної фінансової діяльності ми мусимо знаходити певні важелі до з'ясування цього явища у відповідних інституційних чи підгалузевих актах. Безумовно, в першу чергу, йдеться про бюджетне законодавство. Порівнюючи законодавче регулювання бюджетних відносин в Україні та Азербайджанській Республіці, перед нами як спільні риси, так і відмінні. Щодо найбільш принципової та формалізованої розбіжності, ми можемо виділити різний тип законодавчого акту. Якщо в Україні бюджетне регулювання вже близько 13 років спирається на кодифікований законодавчий акт – Бюджетний

кодекс України (який з 2011 року діє в новій редакції), то в Азербайджанській Республіці аналогічним законодавчим актом, який стосується тих же відносин, є Закон Азербайджанської Республіки «Про бюджетну систему». Різноманітність центральних бюджетних законодавчих актів за великим чином не є глибинною. Кодекс – це такий же закон, але характер обґрунтувань, узагальнень, структуризація та співвідношення внутрішніх складових частин його знаходиться на більш високому рівні ніж в звичайному законі.

Проаналізувавши співвідношення закону та кодексу, хотілося б все ж таки зробити висновок щодо відповідної уваги законодавця відносно регулювання бюджетних відносин. Неможна робити висновок, що в Україні ця увага більш значуща ніж в Азербайджанській Республіці, виходячи із співвідношення кодексу та закону. Процедурні вимоги щодо прийняття кодексу такі саме як і щодо закону. Більш того, при колізії норм кодексу та закону, які регулюють одні і ті ж відносини, застосовуватись буде остання. Незалежно від того – це норма звичайного чи кодифікованого закону. Зрозуміло, коли йдеться про співвідношення норми Основного закону (Конституції) та звичайного закону перевага віддається першому. Але і процедура прийняття Конституції принципово інша від процедури прийняття закону. Можна прогнозувати деякі зміни щодо визначення та закріплення певних переваг норм кодифікаційного акту над звичайним законодавчим актом. Але це може бути лише при закріпленні такої настанови в окремому акті, який впорядковує нормотворчі процедури. Йдеться про певний аналог Закону «Про нормативно-правові акти». На жаль, на сьогодні його відсутність залишає низку гострих питань та проблем як в прийнятті законодавчих актів, їх співвідношенні та узгодженні при правозастосуванні.

Одним із понять, через яке можна будувати вихідні засади публічного регулювання фінансової діяльності, є поняття фінансових ресурсів. Саме ця конструкція використовується і в Україні, і в Азербайджанській Республіці для визначення бюджету. Так, відповідно до п. 2.1. ст. 2 Бюджетного кодексу України бюджет визначається як план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду. В цьому сенсі збігається з подібним визначенням і підхід азербайджанського законодавця. Так, відповідно до п. 30.1 ст. 30 Закону Азербайджанської Республіки «Про бюджетну систему» місцевий бюджет визначається як фінансові засоби, які формуються та використовуються для реалізації принципів самоуправління відповідно до статусу муніципалітету, здійснення повноважень муніципалітетів, які встановлені Конституцією та законами Азербайджанської Республіки. Практично збігається з такою редакцією і визначення місцевого бюджету за Законом Азербайджанської Республіки «Про основи фінансів муніципалітетів».

Перш за все, хотілося б звернути увагу на те, що бюджетне законодавство Азербайджанської Республіки, фактично, не містить визначення як бюджету в цілому, так і державного бюджету. Безумовно, можна послатися на ст. 1 Закону Азербайджанської Республіки «Про бюджетну систему», де в п.п. 1.1.1. п. 1.1. ст. 1 надано визначення бюджету. В той же час, складно погодитись з таким визначенням стосовно сутності бюджету, бо йдеться про основний фінансовий документ, тобто акт, яким закріплюються бюджетні показники, а це не одне і те ж, що і саме бюджет. Саме тому ми і посилалися на визначення місцевого бюджету. Але і в останньому можна знайти принципові підходи до його розуміння.

На наш погляд, підхід українського законодавця до визначення бюджету є більш слушним. Перш за все, знов нагадаємо, що визначення бюджету в азербайджанському законодавстві немає. Відштовхуючись від визначення місцевого бюджету, яке було наведено вище, можна виділити його принципові особливості: а) це фінансові засоби; б) це засоби, які формуються та використовуються для реалізації муніципальних повноважень; в) використання фінансових засобів має здійснюватися відповідно до Конституції та законів Азербайджанської Республіки. Український законодавець більш змістовно та логічно підходить до визначення бюджету, акцентуючи увагу на наступних його особливостях: а) це план формування та використання фінансових ресурсів; б) фінансові ресурси використовуються для забезпечення завдань і функцій органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування; в) період формування та використання фінансових ресурсів пов'язується з бюджетним періодом та дорівнює одному календарному року.

Показово, що в обох визначеннях йдеться про фінансові ресурси (в цій ситуації ми ототожнюємо фінансові ресурси за українським законодавством та фінансові засоби за азербайджанським законодавством). В той же час, принципові особливості бюджету більш чітко викладені саме в українському визначенні, де акцентовано увагу: 1) на передбачувальному характері бюджету (план); 2) на структурі бюджету, яка складається із доходної та видаткової частини (формування та використання фінансових ресурсів); 3) періодичність бюджетного регулювання (орієнтованість на бюджетний період). При цьому навряд чи остаточним є використання конструкції фінансових ресурсів. Для визначення бюджету, на наш погляд, більш підходить характеристика його через грошові кошти, бо бюджет – це саме гроші. Що ж відноситься до складу фінансових ресурсів – зрозуміти складно. Необхідно до них включати майнові об'єкти, які є засобами забезпечення грошових показників чи ні – відповіді ні в бюджетному, ні в іншому законодавстві не надано. Саме тому вважаємо більш слушним визначати бюджет не через фінансові ресурси, а через грошові кошти або грошовий фонд.