

Гусейнов Ільгар Вугар огли,
<https://orcid.org/0000-0002-3629-2127>
доктор філософії в галузі права, старший науковий співробітник
Науково-дослідного інституту публічного права

КОМПАРАТИВІСТСЬКІ ЗАСАДИ МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ФІНАНСОВО-ПРАВОВИХ НОРМ: НОРМАТИВНИЙ ВИМІР

COMPARATIVIST PRINCIPLES OF THE IMPLEMENTATION MECHANISM OF FINANCIAL AND LEGAL NORMS: NORMATIVE DIMENSION

Наукова стаття присвячена дослідженню та комплексному аналізу компаративістських засад механізму реалізації фінансово-правових норм крізь нормативний вимір.

Аргументовано констатовано, що механізм реалізації фінансово-правових норм характеризується певною специфікою, яка знаходить своє зовнішнє вираження у державно-управлінській діяльності суб'єктів владних повноважень направленої на фінансово-економічну, податкову сферу, що постає синтезом взаємодії службових та посадових осіб органів державної влади та інститутами громадянського суспільства. Нормативно-інституціональні основи механізму реалізації норм фінансового права є важливою ланкою, яка готує базові юридичні умови для повноцінної їх реалізації. Однак даний компонент не може ефективно вирішити усі завдання фінансово-правового регулювання суспільних відносин, оскільки загальні дії нормативної ланки завжди об'єктивно доповнюється функціональними можливостями індивідуального правового регулювання і неюридичними засобами управління, відтак, процедурно-процесуальний елемент даного механізму набуває основоположного значення.

Показано, що механізм реалізації норм фінансового права є особливим різновидом правових механізмів, оскільки на сучасному етапі українського державотворення досить чітко простежується необхідність у створенні законодавчої та нормативної фундаментальної основи, яка б не лише була регулятором тих чи інших суспільних відносин, але й була направлена на виваження чітких та дієвих процедур реалізації фінансово-правових норм. В той же час, така політика у сфері правореалізації має бути здійснена з урахуванням загальноприйнятих цілей та засад, зокрема ліквідації існуючих прогалин у тих відносинах, які становлять предмет фінансового права. Зосереджено увагу на тому, що необхідною правовою формою діяльності в окремим аспектах реалізації державно-владних повноважень, а також функціонування органів місцевого самоврядування постає цілеспрямована діяльність у сфері реалізації норм фінансового права, зокрема в сфері обігу, використання та розпорядження публічних коштів, а в окремих випадках – як юридичний засіб та прийом реалізації владно-управлінських функцій та повноважень.

Ключові слова: фінансово-правові норми, механізм реалізації фінансових норм, елементи механізму реалізації норм права, фінансово-правова політика, правореалізаційні механізми.

The scientific article is devoted to the research and comprehensive analysis of the comparative foundations of the mechanism of implementation of financial and legal norms through the normative dimension.

Arguably, it was established that the mechanism of implementation of financial and legal norms is characterized by a certain specificity, which finds its external expression in the state-management activity of subjects of power directed at the financial, economic, tax sphere, which appears as a synthesis of the interaction of officials and officials of state authorities and institutions of civil society. The regulatory and institutional foundations of the mechanism for the implementation of financial law norms are an important link that prepares the basic legal conditions for their full implementation. However, this component cannot effectively solve all the tasks of financial and legal regulation of social relations, since the general action of the normative link is always objectively supplemented by the functional capabilities of individual legal regulation and non-legal means of management, therefore, the procedural element of this mechanism acquires fundamental importance.

It is shown that the mechanism for the implementation of the norms of financial law is a special type of legal mechanisms, since at the current stage of Ukrainian state formation, the need to create a legislative and regulatory fundamental basis, which would not only be a regulator of certain social relations, but also aimed at balancing clear and effective procedures for the implementation of financial and legal norms. At the same time, such a policy in the field of

law enforcement should be implemented taking into account generally accepted goals and principles, in particular, the elimination of existing gaps in those relations that are the subject of financial law. Attention is focused on the fact that the necessary legal form of activity in certain aspects of the exercise of state powers, as well as the functioning of local self-government bodies, appears to be purposeful activity in the sphere of implementation of financial law norms, in particular in the sphere of circulation, use and disposal of public funds, and in certain cases – as a legal means and method of implementing power-management functions and powers.

Key words: *financial and legal norms, the mechanism of implementing financial norms, elements of the mechanism of implementing legal norms, financial and legal policy, legal enforcement mechanisms.*

Постановка проблеми. Необхідною правовою формою діяльності в окремих аспектах реалізації державно-владних повноважень, а також функціонування органів місцевого самоврядування постає цілеспрямована діяльність у сфері реалізації норм фінансового права, зокрема в сфері обігу, використання та розпорядження публічних коштів, а в окремих випадках – як юридичний засіб та прийом реалізації владно-управлінських функцій та повноважень. Водночас, беручи до уваги той факт, що в нормах фінансового права міститься досить велика кількість різних ідей та орієнтирів, які постають результатом прогресивних засад та важливих постулатів у сфері суспільного життя, діяльність та компетенція органів публічної влади може вважатися якісно-універсальним методом та засобом реформування фінансово-правих норм, що прямо та опосередковано характеризує двоаспектність механізму реалізації фінансово-правових норм та державно-управлінської діяльності.

Механізм реалізації норм фінансового права є особливим різновидом правових механізмів, оскільки на сучасному етапі українського державотворення досить чітко простежується необхідність у створенні законодавчої та нормативної фундаментальної основи, яка б не лише була регулятором тих чи інших суспільних відносин, але й була направлена на виваження чітких та дієвих процедур реалізації фінансово-правових норм. В той же час, така політика у сфері правореалізації має бути здійснена з урахуванням загальноприйнятих цілей та засад, зокрема ліквідації існуючих прогалин у тих відносинах, які становлять предмет фінансового права.

Стан дослідження. Проблеми, що є важливими як у теоретичному, так і в практичному аспектах для осмислення предмету дослідження розглядалися у працях як сучасних українських та зарубіжних фахівців, так і нау-

ковців, а саме С. С. Алексєєва, В. М. Горшенцова, В. П. Казимирчука, Ю. С. Решетова, В. А. Сапуна, В. В. Гончарова, М. О. Єгупової, О. О. Зацепи, О. П. Коренева, Ю. О. Тихомирова, М. Є. Труфанова, В. О. Юсупова (щодо визначення загальнотеоретичних аспектів механізмів у сфері правореалізації, зокрема у відносинах цивільного, адміністративного та конституційного права). Натомість, безпосередньо проблематиці механізму реалізації і застосування норм фінансового права присвятили свої праці К. В. Андрієвський, Д. В. Вінницький, Л. К. Воронова, С. В. Запольський, О. М. Козирін, М. П. Кучерявенко, Т. А. Латковська, С. О. Ніщімна, П. С. Пацурківський, Н. Ю. Пришва, М. Б. Разгільдієва, Ю. А. Ровінський, Г. В. Россіхіна, Л. А. Савченко, Н. А. Саттарова, Е. Д. Соколова, Н. І. Хімічева, О. І. Худяков, С. Д. Ципкін, А. О. Якушев та ін.

В той же час, не дивлячись на сталий науковий інтерес до вказаної проблематики, опрацювання та виокремлення особливостей механізму реалізації норм фінансового права в контексті компаративіських засад механізму реалізації фінансово-правових норм крізь нормативний вимір залишається чимало актуальних питань, які вимагають комплексного дослідження.

Внаслідок чого, **метою** даної статі є дослідження та комплексний аналіз компаративіських засад механізму реалізації фінансово-правових норм крізь нормативний вимір.

Виклад основного матеріалу. Виходячи із того, що зміст та сутність механізму правореалізації фінансово-правових норм уособлюється за допомогою виокремлення таких елементів як нормативний, процедурно-процесуальний, а також інструментальний аспект, де ключова роль належить нормативному, варто акцентувати увагу на тому, що він передбачає включення до своєї структури механізму усіх важливі-

ших своєрідних компонентів: органів держави і місцевого самоврядування, які мають здатність здійснювати контрольні функції в області формування, розподілу і використання коштів публічних фондів з метою впливу на забезпечення успішної реалізації фінансово-правової політики держави. Саме тому зростає роль і значення усієї системи фінансового контролю в рамках держави, а перш за все – фінансового контролю представницьких (законодавчих) органів державної влади. Проводячи дане дослідження треба звернути увагу на той факт, що на сучасному етапі в Україні немає законодавчо оформленого поняття «фінансовий контроль представницьких (законодавчих) органів державної влади», поряд з цим не міститься таке визначення і в працях українських вчених.

На рівні концептуального вибору найменш даного блоку механізму реалізації фінансово-правових норм можна констатувати, що він фактично об'єднує дві складові частини: інституціональну і нормативну. Треба зауважити, що в даній роботі ми звернемо увагу саме на місце і роль представницької (законодавчої) державної влади як особливої влади в системі розподілу влади в області фінансового контролю. Треба відзначити, що в чинному українському законодавстві і юридичній фінансово-правовій науці частково визначено домінуюче положення виконавчої влади у здійсненні контрольної діяльності, що негативним чином впливає на ефективність здійснення контрольних повноважень законодавчих органів державної влади у сфері фінансів.

Багато вчених вважають, що парламентський контроль виступає в якості інституту права, тобто як сукупність норм права, що регулюють встановлений порядок проведення, спостереження і перевірки в основному діяльності органів виконавчої влади з метою оцінки цієї діяльності і можливого застосування санкцій (вотуму недовіри, резолюції осуду, імпічменту тощо) [1, с. 32].

В свою чергу визначення парламентського бюджетного контролю можна представити як складову частину парламентського фінансового контролю. На його думку, він за своїми завданнями є контролем державним, як форма реалізації єдиної державної влади, джерелом якої є – багатонаціональний народ, що здійснює

свій суверенітет через представництво в системі контрольних відносин [2, с. 31].

Загальновідомо, що об'єктом фінансово-правового регулювання і сферою дії норм фінансового права є державне управління в широкому організаційно-правовому сенсі. Державно-правовий характер управління визначається наступними істотними ознаками:

– по-перше, в процесі управління здійснюються функції держави при дотриманні інтересів держави (публічних інтересів) і забезпечення прав і свобод громадян;

– по-друге, функції управління здійснюються спеціальними державними суб'єктами по порученню і від його імені або іншими суб'єктами, яким держава передає частину своїх повноважень у сфері управління;

– по-третє, усі суб'єкти державного управління зобов'язані діяти в межах компетенції, яка встановлена для них законами і іншими нормативно-правовими актами [3, с. 84].

Варто відзначити, що словосполучення «державне управління» за своєю сутністю містить два взаємопов'язаних поняття «держава» і «управління». Якщо говорити про поняття «держава», то це особлива організація публічної влади, яка володіє спеціальним апаратом управління і примусу, яка представляє суспільство, керує ним і забезпечує його інтеграцію [4, с. 43.]. Таким чином, воно і здійснює державну владу, а управління невідокремлене від поняття «державна влада». Так, владність управління обумовлює виникнення організаційних зв'язків, що забезпечують підпорядкування учасників сумісної суспільної діяльності бажанню суб'єкта управління, його «господарючій» волі.

Сутність держави і її органів влади виявляється в основних функціях державного управління – основних напрямках, діяльності держави, що забезпечують її соціальний стан, гарантує реалізацію прав і свобод громадянина, стабільне і ефективне управління державою і суспільством. При цьому не виключено, що з розвитком нових політичних і економічних відносин можуть змінюватися форми і методи управління, зростати важливість окремих функцій управління і слабшати значення інших. Фактично контрольна функція є однією з основних функцій управління, тобто кінце-

вою стадією процесу управління, яка забезпечує механізм зворотного зв'язку [5, с. 128].

Варто зауважити, що традиційно в сучасній правовій науці елементами системи соціального управління є суб'єкт і об'єкт [6, с. 304]. Фактично в якості суб'єкта державного управління розуміється сукупність державних органів, які здійснюють функції управління. Об'єктом управління є дії особи як учасника суспільних відносин в процесі сумісної діяльності, що виконується. Якщо йде мова про об'єкт управління органів представницької (законодавчої) влади в області фінансового контролю, до таких віднесемо як діяльність усіх державних органів, так і всю фінансово-господарську діяльність усіх господарюючих суб'єктів як учасників контрольних відносин в області формування, розподілу і використання державних фінансових ресурсів, що за своєю сутністю зумовлює важливу роль фінансового контролю зі сторони вказаних органів державної влади.

Треба звернути, що багато вчених звертають увагу на виділення інституціональних основ механізму реалізації норм права. В даному випадку – варто відзначити вплив інституціональної теорії, інституціоналізації і інших однопорядкових явищ. Під соціальним інститутом в науці прийнято розуміти певну сукупність установ, які відповідають соціальній структурі суспільства; сукупність соціальних і культурних зразків, які визначають стійкі форми соціальної поведінки і дії; систему поведінки у відповідності з цими нормами. При цьому держава, її адміністративні і судові органи, армія, політичні партії відносяться до різновиду політичних соціальних інститутів, взаємодія яких врегульована нормами адміністративного (публічного) права.

Загальновідомо, що традиційним для юридичної науки є розуміння інституту як перш за все сукупності правових норм в більш вузькій сфері однорідних суспільних відносин, які входять до предмету відповідної галузі права. Саме тому ми звернемо увагу саме на уповноважені органи публічного управління, які здійснюють виконавчу владу. Тим самим автор актуалізує їх повноваження приймати нормативні і індивідуальні правові акти щодо питань свого ведення, що не відноситься до всіх суб'єктів фінансового права, а тільки до певних їх категорій.

В свою чергу, Россіхіна Г.В. справедливо підкреслює, що на думку деяких вчених, фінансово-правові акти належать до адміністративних актів, які виступають як загальне поняття, що охоплює акти, які виступають як юридичні факти в галузі державного, цивільного, сімейного та інших галузей права [7, с. 25]. Автор підкреслює, що правовими актами управління в адміністративному праві розуміють офіційний припис, що ґрунтується на законі, прийнятий суб'єктом управління на будь-якому рівні державної ієрархії у формі одностороннього волевиявлення та в межах своєї компетенції з дотриманням передбаченої процедури і порядку і веде до певних юридичних наслідків [8, с. 111]. В свою чергу щодо фінансово-правових актів, то зазвичай вчені поділяють їх залежно від певних критеріїв: за юридичною силою (закони і підзаконні акти); за органами, які їх видають: акти органів представницької влади (закони, рішення щодо бюджетних, податкових, кредитних, розрахункових і валютних питань) і акти органів виконавчої влади (постанови, розпорядження, накази, інструкції, положення, правила щодо фінансових питань) [9, с. 251; 10, с. 198].

Особлива увага приділяється в рамках фінансово-процесуальної теорії і процедурі підготовки, прийняття нормативних актів органів виконавчої влади, їх реєстрації і обліку. Так, О.О. Дмитрик справедливо вказує, що фінансове право розвивається в нашій державі не планомірно і системно, а, швидше, спонтанно: виникає потреба в урегулюванні певних відносин – і тоді з'являється, часто поспішно, з безліччю вад, відповідний фінансовий нормативно-правовий акт. Нормотворчість у цій галузі важко назвати ефективною: адже ні належної підготовки, ні відстеження системних зв'язків з іншими фінансово-правовими актами, а також актами інших галузей законодавства не відбувається, новий фінансовий нормативно-правовий акт часто не знаходить належного місця в їх системі. Окрім того, можна назвати як одну із негативних обставин включення норм фінансового права, і особливо податкового, до нефінансових нормативно-правових актів, які до фінансового права ніякого відношення не мають, а за предметом і методом правового регулювання, належать до інших галузей пра-

ва – цивільного, господарського, адміністративного, права соціального забезпечення тощо. Автор в даному випадку освітлює проблему відповідності змісту нормативно-правових актів, що містять фінансово-правові норми, сутності й розвитку регульованих ними фінансових відносин, від найшвидшого вирішення якої певною мірою залежить виконання дохідної і видаткової частини бюджетів [4, с. 88-89].

В свою чергу інші правники підкреслюють необхідність для підвищення якості законопроектів встановити чіткий, науково обґрунтований порядок їх експертизи, формулювання достатньо широкого переліку вимог до експертних висновків, питань, на які обов'язково мають бути дані відповіді, представленні законопроектів на експертизу, що в подальшому має відбитися у розробленні й прийнятті закону про експертизу проектів законодавчих актів [11, с. 91].

Висновки. Таким чином, можна зробити висновок, що механізм реалізації фінансово-

правових норм характеризується певною специфікою, яка знаходить своє зовнішнє вираження у державно-управлінській діяльності суб'єктів владних повноважень направленої на фінансово-економічну, податкову сферу, що постає синтезом взаємодії службових та посадових осіб органів державної влади та інститутами громадянського суспільства. Нормативно-інституціональні основи механізму реалізації норм фінансового права є важливою ланкою, яка готує базові юридичні умови для повноцінної їх реалізації. Однак даний компонент не може ефективно вирішити усі завдання фінансово-правового регулювання суспільних відносин, оскільки загальні дія нормативної ланки завжди об'єктивно доповнюється функціональними можливостями індивідуального правового регулювання і неюридичними засобами управління, відтак, процедурно-процесуальний елемент даного механізму набуває основоположного значення.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Подорожна Т. Нормативно-правові акти як джерело бюджетного права України. *Підприємство, господарство і право*. 2005. № 9. С. 31-33.
2. Адміністративне право: Загальна частина: навч. посібник / За ред. Ю.П. Битяка, В.В. Зуй. Харків: Одиссей, 2011. 240 с.
3. Николук Д.А. Формальні джерела права. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. Вип.34. Київ: Ін-т держави і права НАН України, 2006. С. 81-87.
4. Дмитрик О.О. Джерела фінансового права: Проблеми та перспективи розвитку: Монографія. Харків: Виривець А.П.-«Апостроф», 2010. 328 с.
5. Опарін В.М. Фінанси (Загальна теорія): навч. посіб. 2-ге вид. Київ: КНЕУ, 2002. 240 с.
6. Заверуха І.Б. Проблеми правового регулювання державного боргу України: дис. ... д-ра юр.наук: 12.00.07. Львів, 2007. 442 с.
7. Россіхіна Г.В. Застосування фінансово-правових норм: монографія. Харків : Цифрова друкарня. № 1, 2013. 400 с.
8. Надобко С.В. Поняття та ознаки адміністративної відповідальності: сучасні концепції та підходи. *Право і суспільство*. 2014. № 5.2. С. 223-228.
9. Вашуркіна А.Ю. Границі фінансово-правового регулювання: проблеми определения. *Молодой ученый*. № 20 (79). 2014. С. 249-252.
10. Россіхіна Г. В., Россіхін В. В. Щодо питання конституційно-правової регламентації фінансових відносин. *Вісник Харківського національного університету імені ВН Каразіна. Серія: Право*. 2018. №. 25. С. 195-198.
11. Демків Р. Роль закону в нормативно-правовому регулюванні діяльності міліції України. *Право України*. 2006. №. 8. С. 88-90.