
**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО;
ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

УДК 34.096

Д.О. Коваль

доцент кафедри теорії
та історії держави і права
Івано-Франківського факультету
Національного університету
«Одеська юридична академія»,
кандидат юридичних наук

**ДО ПИТАННЯ САМОСТІЙНОСТІ ПРАВОВОЇ КАТЕГОРІЇ
«ФІНАНСОВИЙ ПРОЦЕС»**

Постановка питання. Окремі фінансово-процесуальні провадження розглядаються доктриною адміністративного процесу як складові останнього, оскільки їх реалізація відбувається у контексті здійснення публічного управління. Однак, розвиток теоретичних доробок фінансового процесу та потреби практики, свідчать про неможливість розгляду та вирішення окремих фінансових (як конфліктних, так і позитивних) справ у рамках адміністративного процесу. Такий підхід обумовлено публічно-правовим характером фінансів. Теорія права визначає, що одні і ті ж відносини можуть бути врегульовані різними галузями права. При цьому, до уваги беруться різні їх правові характеристики. Для адміністративного процесу відносини, що складаються у ході окремих фінансово-процесуальних проваджень, слугують предметом дослідження, як відносини, що виникають у сфері здійснення публічного управління, в той час, як наука фінансового права досліджує їх з огляду на застосування найбільш точних процесуальних форм діяльності уповноважених суб'єктів по акумулюванні, розподілу і використанні централізованих та децентралізованих фінансових ресурсів. Це свідчить про наявність в системі фінансового права ряду комплексних процесуальних інститутів. Адміністративний процес за допомогою

виключно адміністративно-процесуальних норм уже не в змозі обслуговувати потреби фінансової діяльності країни та не забезпечує потреби сьогодення у процесуальному аспекті правового регулювання фінансово-правових відносин. Це слугує аргументом для виокремлення процесуальних проваджень із структури адміністративного процесу і подальшого розроблення належного самостійного фінансового-процесуального механізму. Наукою фінансового права уже розроблено такі категорії, які дозволяють розглядати фінансовий процес з огляду поділу фінансових проваджень на конфліктні та неконфліктні. При цьому наукові дослідження адміністративного процесу розвинули уявлення як про юридичний процес в цілому, та окремі його категорії. Такі здобутки слугують вагомим внеском у доктрину фінансового процесуального права, зокрема при розробці його понятійно-категоріального апарату.

Мета статті. Автор ставить перед собою мету проаналізувати стан розвитку наукової думки щодо доктринальних досліджень категорії «фінансовий процес».

Ступінь наукової розробки. Розширення меж фінансового права здійснюється не лише за рахунок матеріальних, але й процесуальних нормам. Матеріальні норми закріплюють матеріальний зміст юридичних прав та обов'язків суб'єктів правовідносин у сфері правового регулювання обов'язкових платежів. У них визначаються види податків, внесків, зборів, інших обов'язкових платежів, поняття платника, об'єкт оподаткування, ставки, термін сплати, пільги. У матеріальних нормах закріплено поняття податкової застави, податкової декларації, податкового боргу тощо. Що ж стосується процесуальних норм, то вони визначають порядок реалізації матеріальної норми фінансово-правового акта. Будь-яка матеріальна норма буде регулювати суспільні відносини тільки у випадку приєднання до такого регулювання відповідних процесуальних норм. Щоб матеріальна норма могла здійснити реальний вплив на суспільні відносини, необхідно визначити порядок, процедуру її застосування відповідними суб'єктами.

Доктор юридичних наук М.І. Піскотін дійшов висновку, що до процесуальних у фінансовому праві належать норми, які мають

процедурний характер:

- а) визначають склад учасників тієї чи іншої діяльності;
- б) закріплюють види необхідних дій та обов'язкову послідовність їх;
- в) передбачають організаційну форму кожної дії;
- г) устанавлюють права та обов'язки учасників діяльності;
- д) визначають порядок прийняття рішень [1, с.64].

Горбунова О.М. стверджує, що до фінансово-правових процесуальних норм належать усі без винятку бухгалтерські норми [2, с.30]. В той же час Пацурківський П.С. зазначає, що більшість з цих норм не техніко-юридичні, а суто технічні і не мають жодного відношення до виникнення, зміни чи припинення фінансових правовідносин [3, с. 256].

Л. К. Воронова підкреслює, що у фінансовому праві його інститути вміщують у єдності як матеріальні, так і процесуальні норми. І тільки в бюджетному праві, як розділі фінансового, матеріальні правові норми об'єднуються в інституті бюджетного устрою, а процесуальні – у бюджетному процесі. Бюджетний процес – це встановлена законом процедура прийняття бюджету [3, с. 69-70].

Процесуальні фінансово-правові норми традиційно пов'язуються вченими з підгалуззю фінансового права – бюджетним правом, сукупність процесуальних норм якого об'єднана в самостійний фінансово-правовий інститут і має назву «бюджетний процес». Щодо більшості інших фінансово-правових інститутів, то на необхідності такого поділу норм вчені ще кілька років тому не наполягали, хоча теоретично й не заперечували існування поряд з матеріальними процесуальних фінансово-правових норм, зазначаючи, що у фінансовому праві його інститути вміщують як матеріальні, так і процесуальні норми.

Зокрема, Алісов А.Є. вказує, що матеріальні фінансово-правові норми виражають матеріальний (грошовий) зміст юридичних прав та обов'язків учасників фінансових відносин. При цьому він вказує, що переважна частина норм фінансово-правового інституту бюджетного устрою є матеріальними за змістом.

Класифікуючи фінансово-правові норми науковець приходить до висновку про те, що на відміну від інших галузей права, фінансове право концентрує в собі єдину сукупність матеріальних і процесуальних норм.

[4, с.45].

На окрему увагу серед поглядів науковців щодо дослідження процесуальних форм у фінансовому праві заслуговує думка проф. Пацурківського П.С., який слушно зауважує, що: «Визріла невідкладна потреба спеціально дослідити загальні питання фінансового процесу і відобразити їх спочатку окремо в Загальній частині фінансового права, а пізніше й зовсім виокремити їх, конкретизуючи ці загальні питання в інститутах Особливої частини фінансового права» [5, с.154].

Виклад основного матеріалу. Фінансове право є відносно новою галуззю права і галуззю законодавства, яке на даний час перебуває у процесі свого формування: для належного регулювання ринкових відносин і забезпечення ефективної державної політики у нових умовах приймається велика кількість законів і підзаконних актів у фінансовій сфері, накопичуються досвід правозастосування, розробляється теорія фінансового права.

Якщо в зародковому стані фінансове право було комплексним і органічно поєднувало як матеріальні так і процесуальні норми, то на даному етапі, з розвитком фінансового права, його процесуальна складова все більше відокремлюється, набуває специфічних порівняно з матеріальною складовою рис і вимагає формалізації фінансового процесуального права. Зокрема, цілий інститут фінансового права присвячений виключно процедурним питанням – бюджетний процес. Нова редакція Бюджетного кодексу та Податковий кодекс, що почав діяти, змінивши обсяг повноважень багатьох органів, встановили нові процесуальні форми їх діяльності. Нормативно детерміновано процедуру вирішення фінансових спорів не лише в порядку судового адміністративного процесу, й в органами фінансового контролю.

Потреби практики свідчать про необхідність остаточного доктринального обґрунтування категорії «фінансовий процес» як самостійної у правовій науці. Більш доцільно буде визнати, що бюджетний процес є інститутом фінансового процесуального права. Такий підхід до систематизації системи фінансово-правових норм дозволить удосконалити упорядкування фінансово-правових відносин.

Вбачається, що аналогічну позицію слід зайняти і стосовно податкового процесу. Дослідники податкового процесу визначають його як вид юридичного процесу (наприклад, Т.Н.Макаренко) або як врегульовану нормами податкового права процесуальну діяльність (такої думки притримуються І.В. Глазунова, В.Є. Кузнєченкова, О.Ю. Кінін)

Окремо слід навести думку Пришви Н.Ю. стосовно виділення окремим правовим інститутом податкового процесуального права. Науковець вказує, що український законодавець хоч і не здійснює в податкових законах такого чіткого поділу норм на матеріальні й процесуальні, як це зроблено в Бюджетному кодексі України, однак аналіз податкового законодавства свідчить, що в його складі існують не тільки матеріальні, але й процесуальні норми. На думку доктора юридичних наук Пришви Н.Ю. об'єктивні підстави говорити про можливість об'єднання цих норм у самостійний фінансово-правовий інститут - інститут податкового процесу [6, с.11].

На відміну від досліджень у галузі бюджетного процесу більшість науковців довго не торкалися питання про визначення місця податкового процесу у системі фінансового права чи правовій системі держави в цілому. Однак, суперечливість та дискусійність його положень свідчать про необхідність подальшого теоретичного осмислення процесуальної форми у податковому праві.

Станом на даний час існування бюджетного процесу є загальноновизнаним. Цьому у значній мірі посприяло прийняття Бюджетного кодексу України, який на законодавчому рівні визначив поняття бюджетного процесу. Щодо податкового процесу, то як слушно зазначає І. Криницький, саме його існування є на даний час у юридичній науці дискусійним [7, с.135-137]. Проте дослідження останніх років у цій галузі та прийняття Податкового кодексу, виводять податковий процес на рівень бюджетного. Однак, суперечливість та дискусійність норм Податкового кодексу свідчать про необхідність подальшого теоретичного осмислення процесуальної форми у податковому праві.

На нашу думку податковий процес як і бюджетний слід віднести до інститутів фінансового процесуального права. Наукова розробка окремих інститутів фінансового процесуального права має надзвичайно важливе

значення для визнання фінансового процесуального права окремою самостійною галуззю процесуальної науки, розробки його предмету, методу та системи.

Виходячи з вищенаведеного можна стверджувати про те, що фінансово-процесуальне право формалізується шляхом виділення і кристалізації процесуальних норм фінансового права із загальної сукупності фінансових норм.

Формування фінансового процесуального права в межах фінансового права відбувається за таких умов:

- розширення законодавчої бази фінансового права, що встановлює нові процесуальні форми;
- у структурі фінансового права змінилося співвідношення норм матеріального і процесуального права в сторону збільшення кількості процесуальних норм;
- активно розробляється теорія бюджетного і податкового процесу, які за своїм змістом мають бути віднесені до інститутів фінансового процесу.

Наукою фінансового права розроблено досліджено окремі аспекти категорії «фінансовий процес» з огляду класифікації фінансово-процесуальних проваджень відповідно до мети їх здійснення. Відповідно, метою конфліктних проваджень є застосування певної міри відповідальності за вчинене правопорушення. Таким чином, через здійснення конфліктних фінансово-процесуальних проваджень реалізується охоронна функція фінансового процесуального права. Наукою фінансового права досліджено такі категорії як «фінансово-правова відповідальність», «фінансове правопорушення», «фінансово-процесуальний примус», «склад фінансового правопорушення», «суб'єкт фінансового правопорушення», «фінансово-правова санкція».

На нашу думку податковий процес як і бюджетний слід віднести до інститутів фінансового процесуального права. Наукова розробка окремих інститутів фінансового процесуального права має надзвичайно важливе значення для визнання фінансового процесуального права окремою самостійною галуззю процесуальної науки, розробки його предмету,

методу та системи.

Виходячи з вищенаведеного можна стверджувати про те, що фінансово-процесуальне право сформувалось шляхом виділення і кристалізації процесуальних норм фінансового права із загальної сукупності фінансових норм.

Проте деякі вчені дотримуються іншої точки зору. У зв'язку із розвитком у Російській Федерації фінансового законодавства і зміною співвідношення процесуальних і матеріальних норм у сфері фінансово-правового регулювання було висунуто спірну тезу, що фінансове право – це галузь не матеріального, а процесуального права. С.В. Запольський пропонує під фінансово-правовою формою розуміти особливу процесуальну, процедурну правову форму, в якій здійснюються публічні економічні відносини. Визнання вченим лише процесуальної частини фінансового права є наслідком того, що більшість фінансово-правових матеріальних норм він пов'язує з цивільним правом.

Як зазначає Н.Ю. Пришва, для російської фінансово-правової науки тенденції зближення фінансового права з цивільним правом та економічною наукою про фінанси є характерними в останнє десятиріччя. Фінансово-правові відносини сприймаються окремими російськими вченими через призму цивільних і тільки майнових відносин [6, с.12].

Наслідком цього є висновки, до яких прийшов, наприклад, С.В. Запольський, що фінансові правовідносини складаються з метою досягнення цивільно-правового результату, а саме збільшення чи зменшення комусь належного майна, здійснення тієї чи іншої за угоди тобто, говорячи мовою економіки, перерозподілу внутрішнього валового національного доходу шляхом збирання податків та здійснення соціальних програм [8, с.27].

Більшість матеріальних норм фінансового права автор пов'язує із нормами цивільного права, у зв'язку з чим абсолютна більшість норм фінансового права в його розумінні є просувальними. За таких обставин автор дійшов висновку про те, що фінансове право є процесуальною галуззю права.

Висновки. Грунтуючись на аналізі існуючих у юридичній науці підходів до розуміння змісту правової категорії «фінансовий процес»

можливо виявити наступні його ознаки:

- він являє собою сукупність послідовно чинених юридично значимих дій, що здійснюються з метою одержання державою у своє розпорядження фінансових ресурсів, їх розподілу та використання;
- здійснюється тільки компетентними суб'єктами, наділеними відповідними владними повноваженнями;
- структурно складається зі стадій, на кожній з яких учасниками процесу вчиняються юридичні дії й досягається певний результат;
- являє собою форму діяльності, що об'єктивно має потребу в процесуальній регламентації.

Зазначені ознаки юридичного процесу характеризують і фінансовий процес, оскільки останній має юридичну природу й фінансові процесуальні відносини завжди піддаються правової регламентації.

На нашу думку, самотійність категорії «фінансовий процес» в понятійно-категоріальному апараті науки фінансового права обґрунтовано такими основними моментами:

- розширення законодавчої бази фінансового права відбувається як за рахунок матеріальних, так і за рахунок процесуальних норм;
- у структурі фінансового права змінилося співвідношення норм матеріального і процесуального права в бік збільшення кількості процесуальних норм.
- активно розробляється теорія бюджетного і податкового процесу, які за своїм змістом мають бути віднесені до інститутів фінансового процесу;
- правозастосування здійснюється як у судових, так і у позасудових процесуальних формах;
- процесуальна форма не завжди пов'язана із конфліктним правовідношенням;
- остаточне визнання на доктринальному рівні категорії «фінансовий процес» самотійною у подальшому дозволить теоретично осмислити такі процесуальні форми, які будуть сприяти лібералізації податкової та бюджетної політики.

Література

1. Пискотин М.И. Советское бюджетное право / М.И. Пискотин. – М.: Юрид. л-ра, 1971. – 312 с.
2. Горбунова О.Н. Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода России к рынку. / О.Н.Горбунова. дис. на соискание учен. степени доктора юридических наук в виде научного доклада, выполняющего также функции автореферата. – М., 1996. – 21 с.
3. Воронова Л.К. Фінансове право України: підручник / Воронова Л.К. – К.: Прецедент; Моя книга, 2006. – 448 с.
4. Алисов Е. А. Финансовое право Украины. / Е.А. Алисов. – Х. : Эспада, 2000. – 288 с.
5. Пацурківський П.С. Проблеми теорії фінансового права. / П.С. Пацурківський. – Чернівці, ЧДУ, 1998. – 76 с.
6. Пришва Н.Ю. Місце процесуальних норм у регулюванні фінансових правовідносин / Н.Ю. Пришва // Вісник Київського національного університету Імені Тараса Шевченка: Юридичні науки 2005.- № 65.- с.10-12
7. Криницький І. Визначення податково-правового процесу / І. Криницький // Фінансове право.-2006.-№11.- с. 135-137
8. Запольский С.В. О предмете финансового права / С.В. Запольский // Изв. высш. уч. заведений, Правоведение. - 2002. - № 5., с. 24-28

Анотація

Коваль Д.О. До питання самостійності правової категорії «фінансовий процес». – Стаття.

У статті йде мова про основні проблеми визначення категорії «фінансовий процес», досліджується її місце в системі понятійно-категоріального апарату фінансового права.

Ключові слова: фінансовий процес, процесуальне провадження, фінансовий контроль, бюджетний процес, податковий процес.

Аннотация

Коваль Д.О. К вопросу о самостоятельности правовой категории «финансовый процесс». – Статья.

В статье идет речь об основных проблемах определения категории «финансовый процесс», изучается ее место в системе понятийно-категориального аппарата финансового права.

Ключевые слова: финансовый процесс, процессуальное производство, финансовый контроль, бюджетный процесс, налоговый процесс.

Summary

Koval D.O. The Problem of Independence of the Legal Notion of Financial Procedure. – Article.

The article deals with the main problems of definition of the notion of *financial process*, and the place of this notion in the conceptual apparatus of the Financial Law.

Key words: financial procedure, process, financial control, budget process, tax process.



УДК 342.6

А.О. Коровайко

аспірант кафедри адміністративного
і фінансового права

Національного університету

“Одеська юридична академія”

СТАН НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ЗАКОРДОННИХ СПРАВ

Українська держава, зважаючи на своє географічне положення, наявність торгівельних домовленостей та транспортних розв'язок, завжди приділяла особливу увагу міждержавним відносинам. Зовнішньополітична діяльність набуває своєї реалізації за рахунок органів зовнішніх відносин, зокрема й тих, що здійснюють функцію управління в галузі закордонних справ. Група органів державного управління закордонними справами формує цілісну систему, що на сьогодні є актуальним об'єктом дослідження українських та зарубіжних вчених адміністративної та міжнародно-правової науки, серед яких В.А. Зорін, Ю.П. Битяк, Б.І. Гуменюк, С.В. Ківалов, О.П. Сагайдак, В.М. Репецький, К.К. Сандровський та ін. Ці наукові дослідження є теоретико-методологічним підґрунтям для подальших наукових напрацювань. Водночас слід зазначити, що ряд наукових праць виконано з урахуванням