

М. В. ЗАНФІРОВ. МІСЦЕ ЮРИДИЧНИХ САНКЦІЙ В СИСТЕМІ ФІНАНСОВО-ПРАВОВОГО ПРИМУСУ

Досліджується виникнення фінансово-правових відносин, особливості дії фінансово-правових норм, поняття фінансово-правового примусу, місце та роль санкцій фінансово-правових норм в системі фінансово-правового примусу

Ключові слова: фінансова санкція, фінансово-правова норма, фінансова діяльність, держава, органи місцевого самоврядування, фінансово-правовий примус.

Исследуется возникновение финансово-правовых отношений, особенности действия финансово-правовых норм, понятия финансово-правового принуждения, место и роль санкций финансово-правовых норм в системе финансово правового принуждения

Ключевые слова: финансовая санкция, финансово-правовая норма, финансовая деятельность, государство, органы местного самоуправления, финансово-правовое принуждение.

The author probes in the article the origin of financially legal relations, features of financially legal norms action, concept of financially legal compulsion, place and role of financially legal norms approvals in the system of financially legal compulsion

Key words: financial approval, financially legal norm, financial activity, state, organs of local self-government, financially legal compulsion.

Як і право в цілому, фінансове право впливає на суспільні відносини шляхом установлення прав і обов'язків між їхніми учасниками, забезпечуючи реалізацію прав і обов'язків державним примусом.

Серед юристів-фінансистів, які займаються дослідженням питань фінансово-правової відповідальності, особливостей застосування фінансових санкцій, слід назвати Є.А. Алісова, Л.К. Воронову, І.Б. Заверуху, А.Й. Іванського, Є.В. Карманова, С.Т. Кадькаленка, М.П. Кучерявенка, Т.А. Латковську, А.О. Монаєнка, О.А. Музику, А.А. Нечай, О.П. Орлюк, Н.Ю. Пришву, Р.А. Усенка, О.В. Щербанюк та багатьох інших.

Фінансове право як галузь публічного права, в першу чергу, захищає спільні інтереси держави і громадян, адже держава не може функціонувати без фінансового забезпечення, а в безперерійному, ефективному функціонуванні органів державної влади, що ділиться на законодавчу, виконавчу і судову гілки, зацікавлений кожний громадянин. Фінансове право своїм впливом на відносини в галузі фінансової діяльності захищає і матеріальні інтереси самої держави, й інтереси приватні, оскільки, наприклад, органи податкової служби не можуть стягувати обов'язкові платежі з приватних підприємницьких структур без приписів у фінансово-правових нормах. Метод владних приписів застосовується в усіх галузях публічного права, але в них приписи стосуються сторони відносин, яка є підвладною.

Виконуючи владні приписи, підпорядковані суб'єкти фінансових правовідносин вписуються в систему державних вимог про необхідність ефективного здійснення функцій із формування, розподілу і використання публічних грошових коштів. Відмова від виконання фінансово-правового обов'язку, покладеного на суб'єкта (сплата податку, повернення кредиту, перерахування страхового внеску, цільове використання бюджетних коштів тощо), спричиняє за собою нега-

тивні наслідки у вигляді заходів державного примусу.

Суб'єкти фінансового права вступають у фінансові правовідносини не з власної волі, не за своєю ініціативою, а лише виконують приписи відповідних нормативно-правових актів. Так, за наявності юридичних фактів, що є основою виникнення фінансового правовідношення, суб'єкт фінансового права зобов'язаний вступити в це правовідношення. Він не має свободи вибору, а строго виконує приписи закону. Остання (не менш істотна) межа методу фінансового права полягає в тому, що правовому положенню суб'єктів не властива юридична рівність, оскільки тут наявні елементи влади і підпорядкування, команди і виконання. Аналіз чинного законодавства дає змогу зробити висновок про те, що у фінансовому праві застосовується не лише імперативний, й диспозитивний метод. Сучасне бюджетне законодавство доповнилося можливістю використання погоджувальних процедур, обговорення рішень, що приймаються, договірних методів регулювання міжбюджетних відносин, виникнення бюджетних відносин на добровільних основах. Проте, необхідно погодитися з М.В. Карасьовою, диспозитивний метод, що використовується у фінансовому праві, не дорівнює диспозитивному методу, що використовується в приватноправовому регулюванні. Він є симбіозом імперативно-диспозитивних начал. У цьому сенсі диспозитивний метод у фінансовому праві може розглядатися як лояльний імперативний метод. Він дістав назву методу узгодження. Метод узгодження може виявлятися при укладанні державою фінансоо-правових договорів із платниками податків при наданні податкового кредиту, при вирішенні бюджетно-правових питань у рамках узгоджувальних процедур, які передбачені Бюджетним кодексом України. Отже, примусовим заходом у фінансовому праві властиві ті самі риси, що й методу фінансового права, вони пронизані принципами фінансового права і відбивають його функціональне значення.

Публічні фінанси – це та частина державної власності, яка піддається спеціальній юридичній регламентації. Гнучкість і обігздатність цієї частини майна і пов'язана із цим можливість зловживань вимагають, щоб публічні фінанси регламентувалися юридичними нормами. Ці норми дають можливість державі розпоряджатися коштами в достатній їх кількості (правила, що регулюють прибуток), точно враховувати рух коштів (казначейські правила), забезпечувати їх використання відповідно до волі народу і в загальних інтересах (бюджетні правила). Усі перелічені правила дають можливість здійснювати операції, за допомогою яких кошти держави використовуються для впливу на економіку й управління, а соціальне і політичне положення.

Тому існує система юридичних норм, що точно визначають положення публічних фінансів. Ці правила відносяться до публічного права. І оскільки публічне право регулює діяльність державних органів, то природно, що одна з галузей вказаного права складається з норм, що регулюють публічні фінанси, надходження і видатки органів державної влади, а також контроль за використанням усіх цих коштів. Дійсно, фінансове право під різними найменуваннями (фінансове законодавство, фінансова наука, фінансові інститути, податкове право, бюджетне право) становить галузь публічного права. Нормативно-правовий акт як основне джерело фінансового права є результатом правотворчості органів державної влади і місцевого самоврядування, в якій містяться норми фінансового права. Фінансово-правова норма – це встановлене державою і забезпечене заходами державного примусу правило поведінки у публічних відносинах, що вини-

кають в процесі утворення, розподілу і використання грошових фондів держави та органів місцевого самоврядування.

Зміст норми фінансового права складають припис відносно того, як необхідно діяти суб'єктам, які вступають у конкретне фінансове праввідношення, закріплене цією нормою; умови, за яких норма фінансового права діє; правила поведінки; санкції, що застосовуються державою до порушників фінансового законодавства. Специфічні ознаки фінансово-правової норми обумовлені особливостями предмета і методу фінансово-правового регулювання. Норми фінансового права завжди пов'язані з регулюванням відносин з приводу виконуваних у ході фінансової діяльності функцій держави при розподілі національного багатства. У нормах фінансового права закріплюються вимоги держави для забезпечення здійснення його завдань і функцій на певному етапі суспільного розвитку.

А.О. Монаєнко вважає, що норми фінансового права як публічної галузі права носять імперативний характер, тобто їх зміст не може бути змінено за угодою учасників суспільних відносин, як це має місце при диспозитивних нормах, що містяться, наприклад, у цивільному законодавстві¹.

Залежно від характеру впливу на учасників фінансового відношення норми фінансового права поділяються на три види: які зобов'язують, забороняють і уповноважують.

Фінансово-правові норми, що зобов'язують, приписують здійснити певні дії, скеровані на мобілізацію або витрачання коштів державою. Вони регулюють відносини в галузі фінансового планування (бюджетного, кредитного, касового та ін.), встановлюють обов'язковий порядок дотримання ставок заробітної плати тощо. Ці фінансово-правові норми містяться у всіх фінансових законах і нормативних актах. Так, щорічно Верховна Рада України приймає закон України про Державний бюджет на відповідний рік. У цьому законі держава встановлює обсяг видатків Державного бюджету для головного розпорядника бюджетних коштів у сфері освіти – Міністерства освіти та науки України. Зокрема, у Законі України «Про Державний бюджет України на 2008 рік» передбачено 11 139 424,2 тис. грн видатків із загального фонду та 4 364 049,7 тис. грн видатків із спеціального фонду Державного бюджету України. У сфері науки на наукові та науково-технічні розробки за державними цільовими програмами і державними замовленнями передбачено обсяг видатків загального фонду Державного бюджету України в розмірі 16 383,2 тис. грн².

Як бачимо, Верховна Рада України зобов'язує Міністерство освіти та науки, а також інших головних розпорядників бюджетних коштів здійснити видатки на освіту та науку відповідно у зазначених вище розмірах.

Фінансово-правові норми, що забороняють, приписують не чинити дій, які порушують або підривають фінансову дисципліну. Що стосується фінансування видатків на освіту, то, відповідно до ч. 2 ст. 85 Бюджетного кодексу України, забороняється планувати та здійснювати видатки, не віднесені до місцевих бюджетів, а також здійснювати впродовж бюджетного періоду видатки на фінансування бюджетних установ одночасно з різних бюджетів, за винятком державних професійно-технічних навчальних закладів, вищих навчальних закладів державної форми власності. При цьому фінансування зазначених навчальних закладів за рахунок коштів місцевих бюджетів може здійснюватися виключно у разі перевищення дохідної частини загального фонду відповідного бюджету³.

Фінансово-правові норми, що зобов'язують і забороняють, подібні між собою

визначеністю, категоричністю форми, точністю приписів, які містяться в них.

У фінансово-правових нормах, що уповноважують, держава надає учасникам фінансових правовідносин повноваження на проведення певних позитивних дій. Категоричність у цих видах норм виявляється дещо своєрідно. Суб'єкти фінансових правовідносин у межах своєї компетенції можуть конкретизувати вимоги держави. У випадках застосування норми, що уповноважує, її імперативний характер поєднується з певними правомочностями, встановленими у суворих межах⁴.

Так, держава в особі Верховної Ради України уповноважила у ч. 1 ст. 88 Бюджетного кодексу України органи місцевого самоврядування на здійснення витратків з бюджетів сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань. Зокрема, із цих бюджетів здійснюються витатки на освіту: дошкільну і загальну середню (школи-дитячі садки)⁵.

На нашу думку, основними призначеннями фінансово-правових норм є регулювання відносин у галузі фінансів, тобто відносин, що складаються при формуванні, розподілі і використанні централізованих і децентралізованих фондів коштів, необхідних для функціонування освіти та науки. Оскільки, як ми вже з'ясували, доходи централізованих фондів обмежені, а витатки зростають із розширенням функцій держави на всій її території, фінансово-правові норми вміщують приписи імперативного характеру, за порушення яких передбачається відповідальність.

Таким чином, на нашу думку, фінансово-правові норми – це загальнообов'язкові приписи компетентних державних органів з приводу мобілізації, розподілу і використанні коштів централізованих та децентралізованих фондів, які виражені в категоричній формі й забезпечені примусовою силою держави. Змістом усіх фінансово-правових норм є діяльність держави щодо регулювання фінансових відносин шляхом офіційного їх закріплення у формі прав і обов'язків суб'єктів цих відносин.

За своєю природою фінансово-правові норми можуть бути матеріальними і процесуальними. Матеріальні фінансово-правові норми закріплюють види й обсяг коштів, які мають надійти у централізовані й децентралізовані фонди коштів від юридичних і фізичних осіб, і обсяги витатків, які будуть профінансовані за рахунок цих фондів, джерела утворення кредитних ресурсів, тобто вони визначають матеріальний зміст юридичних прав і обов'язків суб'єктів фінансових правовідносин. Процесуальні фінансово-правові норми регулюють діяльність органів державної влади з мобілізації коштів у централізовані й децентралізовані фонди та порядок їх реалізації, а також внесення коштів і витрачання їх з боку іншої сторони фінансових правовідносин – юридичних та фізичних осіб. У фінансовому праві його інститути охоплюють 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 – в бюджетному процесі. Процесуальні фінансово-правові норми закріплюють порядок здійснення фінансової діяльності держави й органів місцевого самоврядування, тобто фінансові процедури, порядок застосування і впливу фінансово-правових норм⁶.

Е.С. Дмитренко вважає, що примус у фінансовому праві – це закріплений нормами права владно-примусовий вплив держави в особі уповноважених нею органів на суб'єктів фінансового права у разі вчинення ними фінансових право-

порушень шляхом встановлення для них певних негативних наслідків у виді обмежень особистого, організаційного або майнового характеру з метою охорони фінансових правовідносин, покарання правопорушників, попередження правопорушень та спонукання суб'єктів фінансових правовідносин до дотримання належної поведінки у сфері фінансової діяльності. Примусовий характер цих заходів дістає вияв у їх застосуванні без згоди іншої сторони – суб'єкта впливу, який зобов'язаний виконати приписані дії або утриматися від певних дій⁷.

Професор Н.Ю. Пришва стверджує, що фінансово-правовий примус полягає у застосуванні уповноваженими державою органами встановлених нормами фінансового права примусових заходів із метою недопущення і запобігання неправомірній поведінці учасників фінансових правовідносин, а також усунення її суспільно небезпечних наслідків⁸.

До системи заходів державного примусу належать⁹:

1) державно-примусові заходи, що є реакцією держави, стосовно конкретного суб'єкта фінансового права, на факт його протиправної поведінки (основна група): а) юридичні санкції; б) заходи, які застосовують з метою припинення протиправних дій суб'єктів фінансового права, – заходи припинення, наприклад, вилучення органами Державної податкової служби у підприємств, установ, організацій документів, що свідчать про приховування (заниження) об'єктів оподаткування, несплату податків, інших платежів;

2) запобіжні (превентивні) заходи, які передують застосуванню юридичних санкцій і метою яких є запобігання вчиненню правопорушень у сфері фінансової діяльності, вчасне їх припинення та контроль за мобілізацією, розподілом та використанням фондів коштів. Їх застосовують уповноважені державою органи: Державна податкова адміністрація України, Державна митна служба України, Державна казначейська служба України, Міністерство фінансів України, Національний банк України тощо. До зазначених заходів належать такі: обстеження органами Державної податкової служби приміщень платника податків; одержання від установ банків відомостей про стан поточних бюджетних рахунків підприємств, що використовують бюджетні кошти; одержання Міністерством фінансів України від підприємств даних, необхідних для здійснення контролю за цільовим витрачанням бюджетних коштів, тощо.

Основною групою заходів державного примусу, які застосовують до суб'єктів фінансового права у випадку вчинення протиправних діянь, є юридичні санкції – передбачені нормою права заходи державного примусу, які застосовуються залежно від виду юридичної відповідальності, що покладається на суб'єктів правовідносин. За галузевою належністю вони поділяються на фінансово-правові санкції та санкції інших галузей права.

Л.К. Воронова вважає, що санкція фінансово-правової норми містить вказівку на міру невігідних для її порушника наслідків, що виражаються в застосуванні спеціального фінансового впливу (пеня, штраф, припинення фінансування, закриття поточних рахунків тощо)¹⁰.

На думку О.П. Орлюк, саме у санкції фінансово-правової норми виражається імперативний характер приписів у сфері фінансової діяльності. За порушення встановлених умов законодавство передбачає можливість застосування фінансових, адміністративних, дисциплінарних заходів. Санкції фінансово-правової норми за своєю сутністю є економічно-юридичними (майновими), бо невігідність, небажаність передбачуваних ними заходів полягає у зменшенні майнової сфери

правопорушника через його грошові фонди і кошти. У зв'язку з цим можна стверджувати, що фінансова санкція в розумінні її як елемента фінансово-правової норми є саме тим елементом, який пов'язує норми фінансового права з нормами інших галузей права, дає можливість використати можливості їх нормативних конструкцій та інститутів для досягнення цілей фінансово-правового регулювання¹¹.

Таким чином, аналізуючи позиції фахівців у галузі фінансового права, при визначенні поняття «санкції фінансово-правової норми» слід зазначити, що санкції фінансово-правової норми представляють собою: по-перше, негативні правові наслідки загалом для порушника вимог фінансово-правової норми; по-друге, конкретні заходи відповідальності у вигляді фінансового штрафу, пені, повернення бюджетних коштів тощо.

Основне призначення санкцій в системі фінансово-правового примусу полягає в боротьбі з правопорушеннями та іншими небажаними наслідками, а також в охороні і подальшому розвитку суспільних відносин у сфері фінансової діяльності держави.

Отже, поняття «фінансова санкція» може розглядатись як елемент структури (необхідний атрибут) норми фінансового права і як конкретно визначена міра фінансово-правової відповідальності. Фінансовою санкцією слід називати тільки закладену в юридичній формі можливість фінансово-правового примусу щодо зобов'язаної особи на випадок невиконання нею обов'язку.

1. Монаєнко А.О. Поняття місцевих фінансових ресурсів як категорія фінансово-правових відносин // *Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф.*, 24 квітня 2009 р., Запоріжжя: У 2 ч. – Запоріжжя: Юридичний інститут ДДУВС, 2009. – Ч. 1. – С. 103–105. **2. Закон України** «Про Державний бюджет України на 2008 рік та внесення змін до деяких законодавчих актів України» // ВВР України. – 2008. – № 5–6; 7–8. – Ст. 78. **3. Бюджетний кодекс України** від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Офіційний вісник України. – 2010 р. – № 59. – С. 9. **4. Монаєнко А.О.** Фінансова діяльність держави як категорія фінансового права // *Право України*. – 2010. – № 9. – С. 164. **5. Бюджетний кодекс України** від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 59. – С. 9. **6. Фінансова енциклопедія** / О.П. Орлюк, Л.К. Воронова, І.Б. Заверуха та ін.; за заг. ред. О.П. Орлюк. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 472 с.; *Фінансове право*: Навч. посіб. для студ. юрид. вузів та фа-тів. – К.: Вентурі, 1998. – 378 с.; *Фінансове право України*: Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / Л.К. Воронова, М.П. Кучерявенко, Н.Ю. Пришва та ін. – К.: Правова єдність, 2009. – 395 с.; Бех Г.В. *Фінансове право України*: Підручник / Г.В. Бех, О.О. Дмитрик, І.Є. Криницький; За ред. М.П. Кучерявенка. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 320 с.; *Фінансове право*: Підручник / Є.О. Алісов, Л.К. Воронова, С.Т. Кадьяленко та ін.; за ред. проф. Л.К. Воронової. – Х.: Консум, 1998. – 496 с. **6. Коментар до законодавства про фінансово-правові санкції** / Авт. коментар Е.С. Дмитренко. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 416 с. **7. Фінансова енциклопедія** / О.П. Орлюк, Л.К. Воронова, І.Б. Заверуха, Н.Ю. Пришва та ін.; за заг. ред. О.П. Орлюк. **8. Ровинський Ю.О.** Державний примус у системі фінансового права України: Монографія. – Запоріжжя: КПУ, 2011. – С. 56. **9. Фінансове право України**: Навч. Посіб. для студ. вищ. навч. закл. / Л.К. Воронова, М.П. Кучерявенко, Н.Ю. Пришва та ін. – К.: Правова єдність, 2009. – С. 56. **10. Фінансове право**. Академічний курс: підручник / О.П. Орлюк, Л.К. Воронова, І.Б. Заверуха, Н.Ю. Пришва та ін.; за заг. ред. О.П. Орлюк. – С. 56.