## § 1. Фінансово-правові норми: зміст, особливості та види

Сутність правовідносин має визначатися зв'язком норми права та правовідносин. У суспільному житті існує безліч сукупностей або систем норм: норми моралі, економічні норми, технічні норми тощо. У теорії та практиці не склалося узагальненого поняття, яке б відповідало відносинам, врегульованим даною системою норм, як специфічної форми реалізації норми. Таке поняття виникає лише стосовно права як сукупності норм. Це обумовлюється місцем права в житті суспільства та особливостями правової норми, виконання якої забезпечується можливістю застосування державного примусу. Такий стан притаманний будь-яким правовим нормам, у тому числі й нормам фінансового права.

У системі права норми єдині та взаємопов'язані. Вони не можуть функціонувати ізольовано. Будь-який структурний елемент, вилучений із системи права, втрачає системні функції, і як наслідок - соціальну значимість. "Лише взяті в сукупності такі характеристики права, як його зміст, засоби впливу, форми виразу, процедури, засоби забезпечення, а також система інформування щодо правових норм, дають можливість провести розмежування між цим регулятором та соціальними нормами... суспільства, між правом та іншими регуляторами (моральними, груповими тощо), які діють у суспільстві".

Фінансово-правові норми - це загальнообов'язкові приписи компетентних органів державної влади та місцевого самоврядування з приводу мобілізації, розподілу й використання коштів централізованих та децентралізованих фондів, що виражені у категоричній формі й забезпечені силою державного примусу.

Фінансово-правові норми визначають права та обов'язки учасників фінансових відносин, обставини, за наявності яких вони стають носіями прав та обов'язків, і передбачають відповідальність за невиконання приписів держави. Ці норми регулюють відносини тільки в галузі фінансів і містять приписи та заборони, що встановлюються державою з приводу мобілізації, розподілу й використання грошових фондів.

У свою чергу правовідносини є результатом дії правової норми. Правовідносини виникають внаслідок дії різних факторів: матеріальних умов життя суспільства; конкретних умов, у яких перебуває особа (особи); виховання, традицій, звичок, психофізичного складу тощо. Реальні, життєві відносини здійснюються відповідно до приписів правової норми. Здійснюючи правовідносини, норма набуває свого реального буття, втілюється у певному акті поведінки. Це - особливість реалізації норми. Абстрактний, загальний припис норми конкретизується та набуває життєвої сили. Особливості реалізації норми у правовідносинах визначаються характером відносин, що регулюються.

Головна особливість фінансово-правових норм полягає в тому, що вони мають державно-владний, імперативний характер. Держава за їх допомогою приписує правила поведінки юридичним особам, громадянам у галузі фінансової діяльності. Зміст фінансово-правових норм становлять правила поведінки в суспільних відносинах, що виникають у процесі фінансової діяльності держави.

Сама суть, зміст фінансово-правової норми зумовлює імперативний (владний) характер. Ці норми складаються з письмово сформульованих вимог, виражених у категоричній формі, що не допускає їх довільної зміни, вони повинні точно й вичерпно визначати обсяг прав та обов'язків учасників фінансових правовідносин. Такі права та обов'язки спрямовані безпосередньо на забезпечення загальнодержавного інтересу, а опосередковано - на забезпечення інтересів усіх інших учасників фінансових правовідносин.

У фінансово-правових нормах містяться адресовані суб'єктам господарської діяльності вимоги вчасно вносити встановлені законодавцем платежі до державного та місцевого бюджетів; користувачам бюджетних коштів - розподіляти та використовувати ці кошти відповідно до затверджених нормативів та їх цільового призначення, надавати звіти та інші документи для здійснення контролю з боку компетентних органів, вчиняти інші діє, які б забезпечували акумуляцію у централізованих фондах грошових ресурсів та їх використання відповідно до затверджених фінансових планів.

Отже, сутність юридичної природи фінансово-правової норми полягає в тому, що це писане, встановлене державою у суворо визначених порядку і формі та забезпечене заходами державного примусу, виражене у категоричній формі правило поведінки суб'єктів фінансово-правових відносин, що виникають з приводу мобілізації, розподілу й використання централізованих та децентралізованих фондів коштів, яке закріплює права та обов'язки їх учасників. Змістом усіх фінансово-правових норм є діяльність держави з регулювання фінансових відносин.

Права та обов'язки учасників фінансових відносин спрямовані на забезпечення загальнодержавних інтересів. Особливо яскраво це виражається при справлянні податків та обов'язкових зборів, а також при фінансуванні загальнодержавних програм та бюджетних установ. Водночас спільний зміст фінансово-правових норм, пов'язаний з реалізації ю фінансової діяльності, має різний конкретний вираз, зумовлений різноманітністю фінансових відносин та багатогранністю фінансової системи.

Залежно від способу впливу на учасників фінансових відносин, визначального характеру їх юридичних прав та обов'язків фінансово-правові норми можна поділити на три види: зобов'язуючі, забороняючі та уповноважуючі. При цьому незалежно від поділу на види фінансово-правові норми мають категоричний характер, що пояснюється значенням закріплених правил поведінки учасників фінансових відносин для держави, зокрема щодо забезпечення органів державної влади та місцевого самоврядування відповідними фінансовими ресурсами.

Зобов'язуючі фінансово-правові норми вимагають від учасників фінансових відносин здійснювати відповідні діє і встановлюють їх права та обов'язки у сфері цих відносин. Саме у цих нормах переважно виявляється основний метод фінансово-правового регулювання - метод владних приписів. Більшість норм фінансового права є зобов'язуючими. Так, відповідно до ст.67 Конституції України кожний зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законодавством. Згідно з п.4. ст.85 до повноважень Верховної Ради України належить затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього; контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішень щодо звіту про його виконання. Відповідно до ст.111 Бюджетного кодексу України Міністерство фінансів України здійснює контроль за додержанням бюджетного законодавства на кожній стадіє бюджетного процесу як стосовно державного бюджету, так і місцевих бюджетів, якщо інше не передбачено законодавством України.

Забороняючі фінансово-правові норми містять заборону на здійснення певних дій, встановлюють обов'язок учасників фінансових відносин утриматися від них. Так, ч.6 ст.15 Бюджетного кодексу України містить заборону використовувати емісійні кошти Національного банку України на фінансування дефіциту Державного бюджету України. Бюджетна установа не має права здійснювати запозичення у будь-якій формі або надавати за рахунок бюджетних коштів позички юридичним та фізичним особам, крім випадків, передбачених законом про Державний бюджет України (ч.3 ст.21 БК України). Слід зазначити, що кількість забороняючих фінансових норм, порівняно із зобов'язуючими, є незначною. Це пояснюється існуючою перевагою зобов'язань, що містяться у приписах уповноважуючих норм. Оскільки у нормі є чітко встановлений припис додержуватися встановлених правил поведінки, немає потреби встановлювати додаткові заборони.

Уповноважуючі фінансово-правові норми встановлюють права учасників фінансових відносин на здійснення певних самостійних дій у передбачених межах. На відміну від приватних галузей права, фінансове право як публічна галузь також містить незначний перелік уповноважуючих приписів, хоч їх кількість поступово розширюється, що пояснюється поступовим переважанням приватної форми власності, у тому числі у фінансовій діяльності. Такі норми дають можливість учасниками фінансових відносин приймати самостійні рішення, але у чітко визначених межах. Отже, уповноважуючі норми також мають імперативний характер, оскільки учасникам фінансових відносин заборонено виходити за межі встановлених приписів. Зокрема, згідно зі ст.143 Конституції України територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування затверджують бюджети, встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону. За ч.1 ст.85 БК України держава може передати Раді міністрів АРК чи органам місцевого самоврядування право на здійснення видатків. У той же час встановлено обмеження, що така передача може відбутися лише за умови відповідної передачі бюджетних ресурсів у вигляді закріплених за відповідними бюджетами загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів) або їх частки, а також трансфертів з Державного бюджету України. Певною мірою уповноважуючі фінансово-правові норми покликані розвивати ініціативу учасників фінансово-правових відносин, у першу чергу суб'єктів господарювання (юридичних та фізичних осіб - суб'єктів підприємницької діяльності) та органів місцевого самоврядування. За змістом норми фінансового права можуть бути матеріальними та процесуальними. Матеріальні фінансово-правові норми закріплюють види та обсяг грошових зобов'язань юридичних та фізичних осіб перед державою та територіальними громадами, джерела утворення фінансових ресурсів, види видатків тощо, тобто матеріальні норми виражають матеріальний (грошовий) зміст юридичних прав та обов'язків учасників фінансових відносин. Переважна частина норм фінансово-правового інституту бюджетного устрою є матеріальними за змістом.

Процесуальні (процедурні) фінансово-правові норми визначають порядок діяльності у сфері мобілізації, розподілу й витрачання фондів коштів. Зокрема, цілий інститут фінансового права присвячений виключно процедурним питанням - бюджетний процес. Бюджетний кодекс встановлює процедуру складання проекту закону про Державний бюджет України, розробку бюджетної резолюції, складання бюджетних запитів; розгляд і затвердження акта про бюджет парламентом; його виконання; складання, розгляд та затвердження звітності про виконання державного бюджету.

Водночас бюджетне право є винятком із загальної сукупності фінансових інститутів, що містять, поряд з матеріальними, і процесуальні правові норми. Це стосується як податків та неподаткових доходів, так і видатків бюджетної системи України. На жаль, не всі фінансові норми характеризуються високим рівнем розробки й чіткого додержання встановлених правил поведінки, що досить часто ускладню є можливість задоволення фінансових інтересів держави. На практиці часто виникають ситуації, особливо у сфері податкових відносин, коли наявні колізії у нормативно-правових актах або нечітко виписані правила поведінки тягнуть за собою проблеми у застосуванні фінансово-правових норм їх учасниками.

Структура фінансово-правової норми тотожна будь-якій іншій нормі права. Фінансово-правова норма може містити гіпотезу, диспозицію та санкцію, тобто основні елементи правової норми, хоч далеко не всі фінансові норми є повними за змістом. Однією з особливостей фінансово-правових норм і їх розгорнутий обсяг, зокрема порівняно з нормами конституційного права.

Гіпотеза визначає умови, за яких можуть виникати передбачені нормою юридичні права та обов'язки учасників фінансових відносин у галузі фінансової діяльності. Такі умови повинні мати конкретний вираз.

Диспозиція є основою норми й містить саме правило поведінки учасників фінансових відносин за наявності передбачених гіпотезою фактичних обставин. Диспозиція виражена у безумовно визначеній формі і, як правило,є достатньо обтяженою за змістом.

Санкція фінансово-правової норми містить вказівки на невигідні для її порушника наслідки. Саме у санкції виражається імперативний характер приписів у сфері фінансової діяльності. За порушення встановлених умов законодавство передбачає можливість застосування фінансових, адміністративних, дисциплінарних та кримінальних заходів. Тривала наукова дискусія щодо наявності фінансової відповідальності (яка не передбачається Конституції ю України) не може не брати до уваги, що фінансові санкції у вигляді штрафів, пені або припинення бюджетного фінансування є обов'язковим наслідком порушення встановлених фінансовою нормою правил поведінки. Санкціям фінансово-правових норм властивий ряд ознак.

Зокрема, оскільки санкції є одним з видів державного примусу, вони об'єктивно виражаються у нормах фінансового законодавства; застосовуються спеціально уповноваженими органами є ім притаманна імперативність та майновий характер. Метою їх єзабезпечення суспільних та державних фінансових інтересів, відшкодування недоотриманих бюджетом та позабюджетними фондами грошових надходжень, додержання фінансової дисципліни.

Санкції фінансово-правових норм за своєю сутністю є економічно-юридичними (майновими), бо невигідність, небажаність передбачуваних ними заходів полягає у зменшенні майнової сфери правопорушника через його грошові фонди й засоби. Ці заходи покликані впливати на економічний стан платників, вони призводять до зменшення сум, що залишаються у їх розпорядженні, скорочують відрахування до фонду економічного розвитку тощо.

Розглядаючи санкції фінансово-правових норм у повному обсязі, в аспекті їх функцій можна виділити таку їх особливість, як поєднання правовідновлювального і штрафного (карального) елементів. Завдяки реалізації санкцій відновлюється порушена фінансова дисципліна, у тому числі порядок нарахування та сплати податків. Отже, санкції дають змогу відшкодувати збитки, завдані правопорушенням та відновити становище, що існувало до вчинення правопорушення. Оптимальною є ситуація, коли застосовуються санкції, що водночас виконують функції компенсаційного та штрафного характеру.

Фінансова санкція - це штрафний засіб державного примусу, виражений у грошовій формі, що застосовується уповноваженим державним органом до платника податків за вчинення податкового правопорушення у порядку, встановленому фінансово-правовими нормами, з метою реалізації суспільних інтересів при забезпеченні грошових надходжень до бюджету.