

ЦИВІЛІСТИКА. ФІНАНСОВЕ ПРАВО

НІЩИМНА С.О., кандидат юридичних наук,
доцент, декан юридичного факультету
(Чернігівський державний інститут
економіки і управління)

УДК 347.73

**ЗАКОННІСТЬ У ПУБЛІЧНІЙ ФІНАНСОВІЙ ДІЯЛЬНОСТІ:
ОКРЕМІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ**

Досліджується загальноправовий принцип законності. Розглядаються особливості реалізації законності у публічній фінансовій діяльності.

Ключові слова: принцип, законність, публічна фінансова діяльність.

Исследуется общеправовой принцип законности. Рассматриваются вопросы реализации законности в публичной финансовой деятельности.

Ключевые слова: принцип, законность, публичная финансовая деятельность.

The common legal principle of legality examines in the article. The features of the realization of legitimacy in the public finance activities are analyzed.

Keywords: principle, legality, public financial activities.

Вступ. Дотримання та зміцнення законності у публічній фінансовій діяльності залежить від рівня фінансової дисципліни в державі та наявності реальних (дійових) механізмів відповідальності суб'єктів такої діяльності у разі вчинення ними фінансових та інших правопорушень. Очевидно, що в цьому процесі не абияке значення має дійовість і реалізація такого загальноправового принципу, як законність.

В юридичній науці є чимало праць, присвячених питанням законності. Згадаймо хоча б таких учених, як С. С. Алексєєв, А. Т. Боннер, Н. Н. Вопленко, І.А. Єремєєв, В. Н. Кудрявцев, Н. С. Малєїн, І. Л. Невзоров, А. В. Овод та ін. Водночас особливості реалізації даного принципу у публічній фінансовій діяльності мало досліджено.

Постановка завдання. Мета нашої статті – дослідження особливостей дотримання та реалізації принципу законності у публічній фінансовій діяльності.

Результати дослідження. Термін «законність» є похідним від терміна «закон», будучи комплексним поняттям, охоплює всі сторони життя права – від його ролі в створенні закону до реалізації його норм в юридичній практиці. Законність відображає правовий характер організації суспільно-політичного життя, органічний зв'язок права і влади, права і держави, права і суспільства. Вимога законності однаково стосується вищих органів державної влади, інших державних органів, які видають у межах своєї компетенції підзаконні акти (сфера правотворчості), безпосередніх виконавців законів – посадових осіб, а також громадських організацій, комерційних організацій, громадян (сфера правореалізації).

Важливо не тільки дотримуватися законів, але й створювати справедливі, тобто правові закони. Правові закони повинні бути нормативним підґрунтям законності. Законність – це не самоціль, не виконання заради виконання, її призначення – дотримання законів для торжества свободи, справедливості. Законність – явище прогресивне й покликане сприяти суспільному прогресу. Щоб у державі була «правозаконність», чинні закони, насамперед Конституція, повинні адекватно відображати правові принципи, загальнолюдські цінності.

Принцип законності – це основоположний, центральний принцип діяльності державного апарату [1, с. 12], отже, всіх суб'єктів публічної фінансової діяльності.

Вважається, що в основу всієї діяльності з акумулювання, перерозподілу та використання грошових коштів у державі покладено норми права, основою яких є Конституція. Саме норми Конституції, які визначають основні принципи, правила та напрями фінансової діяльності, є основою всього фінансового законодавства [2, с. 95].

На наш погляд, принцип законності такий: 1) точне та неухильне виконання вимог закону у реалізації заходів фінансово-правової відповідальності; 2) обґрунтованість застосування



відповідальності до правопорушника. Цей принцип реалізується в усіх галузях права і фінансове право не виняток. Суб'єкти фінансового права при здійсненні своїх прав і виконанні обов'язків повинні дотримуватись вимог законності.

Аналізований принцип дає уявлення про правову дійсність під кутом зору практичної реалізації права. У науковій літературі взагалі і фінансово-правовій зокрема не сформовано уніфікованого підходу щодо визначення цього поняття, його вихідних елементів та основних аспектів реалізації. Проблемою законності цікавилися дослідники з різних сфер життєдіяльності в усі часи, від Античності до нашого часу. На жаль, обсяг публікації не дозволяє зупинитися детально на питанні дослідження сутності цього поняття, історії його формування. Ми лише фрагментарно зупинимося на цьому й зосередимо конкретну увагу на предметі нашого дослідження.

Поняття законності завжди нерозривно пов'язувалося із системою виконання законів та забезпеченням справедливості. Саме тому дані принципи тісно взаємопов'язані у своїй реалізації. У концепціях багатьох вчених, філософів, політиків ці поняття існували в нерозривному зв'язку [3, с. 76].

Так, одні автори з'ясовують, який із принципів – законність чи справедливість – ширший [4, с.22–23]. Інша група вчених вирішують питання: чи може акт застосування права бути законним, але несправедливим, або справедливим, однак незаконним [5, с. 39–44]. Третя група науковців поєднує ці два принципи, і вважає, що законно – те справедливо, що справедливо – те законно [6, с. 10]. Як слушно зазначає А. В. Овод, досить спірна позиція тих авторів, які визнаючи самостійність принципу законності, розкривають його зміст через інші принципи або правові явища такі, як рівність, справедливість, невідворотність відповідальності тощо. Адже за таким підходом доведеться визнати, що й законність, і справедливість, і рівність як принципи права позбавлені власного змісту. Крім того, вважає вчений, зміст будь-якого принципу відображається через пізнання відповідних закономірностей узаємодії права з іншими явищами. Наприклад, принцип законності відображає ідею обов'язковості дотримання права всіма його суб'єктами, рівність – ідею неперсоніфікованості, єдності права, справедливість – необхідність урахування специфіки суспільних відносин, що врегульовуються під час створення правових приписів, зв'язку права та моралі [7, с. 66].

Рівень здійснення законності у правозастосовній діяльності – це показник визнаної і гарантованої державою справедливості [8, с. 78]. Слід погодитись із А. Л. В'язовим [9, с. 84], що нині за суворого дотримання законності створюються передумови для реалізації у правозастосуванні основних вимог принципу справедливості. Дійсно, без справедливості законність перетворюється у формальний акт, позбавлений соціального і гуманістичного змісту та перспективи.

Учені виділяють три елементи законності: загальнообов'язковість права, ідею законності і особливий режим суспільно-політичного життя [10, с. 5]. При цьому під ідеєю законності розуміють думку, що формується в правосвідомості про доцільність і необхідність реальної правомірної поведінки всіх учасників правовідносин, за наявності котрої не лишається місця для свавілля, фактично досягається загальність права, дійсна реалізація суб'єктивних прав [11].

Розрізняють загальні (економічні, політичні, духовно-культурні) та спеціальні (правові, психологічні, управлінські) гарантії законності.

С. С. Алексєєв до основних вимог законності зараховує: загальність права; обов'язковість права; верховенство Конституції і закону; рівність усіх перед законом; «якісне» застосування права; ефективну роботу всього механізму правового регулювання [12, с. 217–225].

Н. С. Малєїн визначає законність як видання правових законів та суворе їх виконання [13, с. 27]. Отже, законність повинна пронизувати не тільки поведінку виконавців закону, але й діяльність законодавця. Таким чином вона характеризується єдністю двох ознак: зовнішньої – обов'язок виконувати закони та внутрішньої – якість закону.

Соціологічні дослідження показують, що необхідність у законності, особливо в той кризовий період, що ми переживаємо, широко усвідомлюється населенням. Громадяни зацікавлені в режимі законності, стабільності правопорядку, захищеності свого життя, майна, своїх законних інтересів [14, с. 6]. Невідворотність негативних наслідків у разі порушення прав інших осіб, недотримання вимог законодавства тощо створюють упевненість суб'єктів



відповідних відносин у їх стійкості.

Ми ж схильні підтримати позицію всезагальності вимоги дотримання принципу законності і вважаємо, що його дія поширюється на всіх без винятку. При цьому погоджуємося з тезою про те, що посадові особи є представниками держави, працюють у державному апараті на професійній основі, тому на них, у першу чергу, лягає обов'язок слідкувати за здійсненням законності та самим виконувати закон [15, с. 349]. При цьому слід керуватися принципом рівності всіх перед законом, отже, дія принципу законності поширюється однаково на всіх суб'єктів фінансового права.

«Говорячи про законність, йдеться про дотримання правових норм у цілому. Це відрізняє законність від принципів-норм, оскільки вони формально виражені в законодавстві й можуть безпосередньо застосовуватися у вирішенні конкретних справ. При цьому принцип виступає як ідеальна форма законності – дотримуватися норм права повинні всі. Насправді, аж ніяк не всі правові норми і не всіма суб'єктами дотримуються й виконуються, є чимало порушень законності» [16, с. 59]. Тобто будь-яке фінансове правопорушення однозначно пов'язується з порушенням правової норми, отже, автоматично є порушенням принципу законності.

Принцип законності виражається у тому, що вся публічна фінансова діяльність регламентується нормами фінансового права, дотримання яких забезпечується у разі необхідності примусовою силою держави.

Слушно твердження про те, що «принцип законності означає здійснення фінансової діяльності на всіх етапах руху грошових фондів за чіткої регламентації їх нормами фінансового права, можливості застосування державного примусу» [17, с. 46].

Із викладеного можна зробити висновок про те, що дослідження законності як феномену суспільної дійсності, зв'язку її теоретичних положень з умовами практичної реалізації є не лише важливою науковою, але й практичною проблемою. Історичний досвід функціонування державно-правових систем багатьох країн світу свідчить про те, що дотримання в них вимог законності сприяє розкриттю права не тільки як засобу втілення інтересів членів суспільства, а також як інструмента реалізації особистих інтересів індивідів, їхньої свободи. Тобто є основою функціонування правової системи в цілому, і проявом обов'язкового елемента, зокрема, фінансового права. За своєю суттю це якісна характеристика права, що забезпечує його зміст. Тому її дослідження необхідно не тільки для визнання інших принципів фінансового права, але й для створення на її основі відповідних норм права.

У Рішенні від 1 квітня 2008 р. № 4-рп/2008 (справа про Регламент Верховної Ради України) Конституційний Суд України наголосив, що неухильне дотримання органами законодавчої, виконавчої та судової влади Конституції та законів України забезпечує реалізацію принципу поділу влади і є запорукою їх єдності, важливою передумовою стабільності, підтримання громадського миру й злагоди в державі. «Таким чином, в аспекті конституційного подання положення ч. 2 ст. 95, ч. 2 ст. 124, ч. 1 ст. 129 Конституції України, п. 5 ч. 1 ст. 4 Бюджетного кодексу України 2001 р. (далі – БК України) та п. 2 ч. 1 ст. 9 Кодексу адміністративного судочинства України в системному зв'язку з положеннями ст. 6, ч. 2 ст. 19, ч. 1 ст. 117 Конституції України треба розуміти так, що суди під час провадження справ про соціальний захист громадян керуються, зокрема, принципом законності. Цей принцип передбачає застосування судами законів України, а також нормативно-правових актів відповідних органів державної влади, виданих на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України, в тому числі нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, виданих у межах його компетенції, на основі і на виконання БК України, закону про Державний бюджет України на відповідний рік та інших законів України» [18].

Треба розмежовувати принцип законності та прояв законності у фінансовому праві. Прояв законності виявляється у правотворчості та правореалізації. Законність у правотворчості означає прийняття таких нормативно-правових актів фінансового законодавства, що не суперечить чинним законам. Учений Є. В. Васьковський вважає, що прийняте рішення не суперечить: буквальному змісту закону; внутрішньому розуму його мети; загальному змісту законів [19, с. 53].



Законність у правореалізації – це дотримання норм фінансового й іншого законодавства.

Невзоров І.Л. зауважує, що «в основі реалізації в практичній площині принципу законності має бути закладений потрібний системний зв'язок: «закон – його адекватність потребам життя – реалізація закону (у першу чергу, його правозастосування)» [16, с.55]. Отже, у фінансовому праві реалізація принципу законності потребує наявності відповідного законодавства. При цьому законодавство має бути таким, що відповідає сучасним потребам суспільства, ринкових відносин. Для того, щоб закони, їх норми реалізовувалися найефективніше, фінансове законодавство має бути зрозумілим для правозастосувачів і стабільним. На жаль, такі ознаки вітчизняному фінансовому законодавству притаманні лише частково. Отже, досить складним питанням щодо реалізації принципу законності у фінансових правовідносинах слід визначити її нормативність. Так, трапляються випадки, коли приймаються закони, які завідомо є такими, що не підлягають виконанню, не забезпечені механізмом реалізації, розроблені без урахування досягнень юридичної техніки або відображають галузеві чи корпоративні інтереси [20, с.48].

На думку О. П. Гетманець, розглядуваний принцип «проголошує режим верховенства закону в бюджетних відносинах (як і будь-яких інших фінансових правовідносинах. – С. Н.), що складаються між державою в особі уповноважених органів, посадових осіб та людиною, громадянином, заради якої здійснюється бюджетний процес, що тісно пов'язано з принципом справедливості ...» [21, с.45].

І.Л. Невзоров вважає, що «законність – це принцип діяльності суб'єктів, втягнутих у правову діяльність, що виражається у суворому та неухильному дотриманні й виконанні ними легітимних норм права з метою реалізації своїх прав та виконання обов'язків, покладених на них легітимним законом» [16, с.46]. На наш погляд, у даному випадку відбувається підміна понять «правова діяльність» і «правові відносини». Із наведеної цитати випливає, що принципу законності мають дотримуватися суб'єкти, «втягнуті у правову діяльність». Публічна фінансова діяльність безсумнівно є правовою діяльністю, тобто органи публічної влади – суб'єкти фінансових правовідносин мають у своїй діяльності дотримуватися принципу законності. Проте не слід забувати, що у фінансовому праві, крім суб'єктів фінансової діяльності, є й інші суб'єкти – фізичні та юридичні особи, яких не слід «вплітати» у фінансову діяльність державно-владних органів, тобто вони не є учасниками цієї діяльності. Але ж вони також у фінансових правовідносинах (як і в будь-яких інших правовідносинах) мають дотримуватися принципу законності. Отже, законність як загальноправовий принцип – це не лише принцип діяльності суб'єктів, втягнутих у правову діяльність, але й інших суб'єктів правовідносин.

У фінансовому праві, коли йдеться про принцип законності, як правило, одразу вказується, що це принцип фінансової діяльності. Ми, в свою чергу, розмежуємо принципи фінансового права та фінансової діяльності і нам важливо окреслити особливості реалізації кожного принципу не лише в діяльності, а у фінансовому праві взагалі.

У фінансовому праві принцип законності також визначають як «обов'язкове (неухильне) виконання вимог фінансових законів і заснованих на них підзаконних актів усіма суб'єктами фінансового права: державними і муніципальними органами влади, посадовими особами, підприємствами всіх форм власності, громадськими організаціями та громадянами. У фінансовому праві принцип законності проявляється в положенні: дотримуватися і виконувати фінансове законодавство повинні всі, але, в першу чергу, – самі фінансові органи та їх посадові особи, які беруть участь у фінансовій діяльності держави. Саме від них, що володіють державно-владними повноваженнями, залежить вирішення великої кількості фінансових питань (наприклад, податкового характеру), що безпосередньо зачіпають положення широкого кола суб'єктів» [22, с.52].

Щодо дії та реалізації принципу законності у відносинах, пов'язаних із фінансово-контрольною публічною діяльністю, то, як зазначає професор Л. А. Савченко, «фінансовий контроль сприяє дотриманню принципу законності у сфері фінансової діяльності, оскільки, поперше, для нього самого характерний даний принцип; по-друге, за його допомогою і



викриваються різні порушення фінансової дисципліни. Тобто фінансовий контроль є важливим засобом забезпечення законності фінансової діяльності ...» [23, с.55].

На думку В. В. Бурцева, принцип законності передбачає таке: якість нормативно-законодавчої бази державного фінансового контролю і законодавства держави в цілому (далеко не будь-який нормативно-правовий акт сприяє розвитку і вдосконаленню системи такого контролю); дотримання норм права органами державного фінансового контролю (їх представниками) під час реалізації своїх контрольних повноважень (включаючи здійснення контролю та винесення рішень за його результатами), а також всіма організаціями, що мають з ними правовідносини (включаючи виконання рішень органів контролю) [24].

Висновки. Отже, у фінансовому праві і фінансовому процесі вся публічна фінансова діяльність має відповідати принципу законності. Законність дій (коли діяльність суб'єктів фінансових правовідносин відповідає принципу законності) не слід плутати із підзаконністю. Остання, у свою чергу, стосується, наприклад, нормативно-правових актів, положення яких мають відповідати фінансовим законам та/або нормативно-правовим актам органів виконавчої влади вищого рівня. Принцип законності як загальноправовий принцип у фінансовому праві має всеохоплююче застосування, поширюється на всю публічну фінансову діяльність, на дії всіх суб'єктів фінансового права.

Список використаних джерел:

1. Третьяков Ф.Ф. Сущность и принципы социалистической законности / Третьяков. Ф. Ф. – Ленинград, 1971. – 39 с.
2. Горбунова О.Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России / Горбунова О. Н. – М., ООО «Профобразование», 2003. – 158 с.
3. Ізмаїлова Л.Б. Співвідношення справедливості, законності і рівності в кримінальному судочинстві / Л. Б. Ізмаїлова // Вісник Академії адвокатури України. – 2005. – Вип. 3. – С. 74–81.
4. Василенко А.В. Сущность и принципы правоприменительной деятельности (теоретико-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / А. В. Василенко. – Саратов, 1987.
5. Агашкин Ю.А. К вопросу о противоречиях между нормами морали и права / Ю.А. Агашкин // Правоведение. – 1971. – № 2. – С. 39–44.
6. Цибулевская О. И. Категория гуманизма в советском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / О.И. Цибулевская. – Саратов, 1983.
7. Овод А. В. Принцип законности в публичном праве: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / А. В. Овод. – Самара, 2005. – 289 с.
8. Вопленко Н. Н. Справедливость, право, законность: некоторые аспекты взаимосвязи / Н. Н. Вопленко // Конституция СССР и дальнейшее развитие государственного права и теория права. – М., 1979. – С. 78.
9. Вязов А. Л. Принцип справедливости в современном российском праве и правоприменении (теоретико-правовое исследование): дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / А. Л. Вязов. – М., 2001. – 155 с.
10. Боннер А.Т. Законность и справедливость в правоприменительной деятельности / А.Т. Боннер. – М., 1992. – 320 с.
11. Коваль О.А. Питання законодавчого закріплення системи принципів права України / О. А. Коваль // Вісник Академії адвокатури України. – 2005. – Вип. 3. – С. 10–17.
12. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2-х т. / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1981. – Т. 1. – 361 с.
13. Малейн Н.С. О законности в условиях переходного периода / Н. С. Малейн // Теория права: новые идеи. – М., 1995. – Вып. № 4. – С.26–32.
14. Кудрявцев В. Н. Законность: содержание и современное состояние / В. Н. Кудрявцев // Законность в Российской Федерации. – М. : Спарк, 1998. – 215 с.
15. Морозова Л. А. Теория государства и права / Л. А. Морозова. – М. : Юрист, 2003. – 414 с.



16. Невзоров И. Л. Принцип законности в правоприменительной деятельности: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. / И. Л. Невзоров. – Х., 2003. – 196 с.
17. Фінансове право України : навч. посібник (для студ. вищ. навч. закл.) / Л.К. Воронова, М. П. Кучерявенко, Н. Ю. Пришва та ін. – К. : Правова єдність, 2009. – 395 с.
18. Рішення Конституційного Суду України № 3-рп/2012 від 25 січня 2012 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – № 11. – С. 135. – Ст. 422.
19. Васьковский Е. В. Руководство к толкованию и применению законов для начинающих юристов / Е. В. Васьковский. – М. : Изд-во Бр. Башмаковых, 1913. – 152 с.
20. Еремеев И.А. Реализация принципа законности в деятельности государственного аппарата современной России: политико-правовое исследование : дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / И. А. Еремеев. – Казань, 2005. – 161 с.
21. Гетманець О.П. Принцип справедливості в системі принципів бюджетного процесу / О. П. Гетманець // Держава та регіони. Серія : Право. – 2011. – № 1. – С. 44–47.
22. Финансовое право : учебник ; под ред. С.В. Запольского. – М. : Юридическая фирма «Контракт», Волтерс Клувер, 2011. – 792 с.
23. Савченко Л.А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 / Л.А.Савченко. – Х., 2002. – 455 с.
24. Бурцев В.В. Основные принципы организации государственного финансового контроля в современных условиях [Электронный ресурс] / В. В. Бурцев // Финансовый менеджмент. – 2001. – № 2 / Режим доступа: <http://www.finman.ru/articles/2001/2/608.html>

БОМБЕРГЕР І., аспірант

*(Львівський національний університет
імені Івана Франка)*

УДК 349.3

ПРАВОВІ ОЗНАКИ ПОНЯТТЯ “СПЕЦІАЛЬНА ПЕНСІЯ”

Присвячено дослідженню правові ознак поняття “спеціальна пенсія”. Автор обґрунтовує, що поняття “спеціальна пенсія” характеризується такими правовими ознаками: 1) грошова форма виплати; 2) регулярний, щомісячний характер; 3) суб'єктами, що мають право на спеціальну пенсію, є непрацездатні особи; 4) умови і порядок виплати спеціальних пенсій встановлюються спеціальними законами; 5) спеціальна пенсія є наслідком реалізації пенсійної пільги, встановленої з огляду на професійний чи особливий соціальний статус особи.

Ключові слова: пенсія, спеціальна пенсія, правова ознака, пенсійна пільга.

Статья посвящена исследованию правовых признаков понятия “специальная пенсия”. Автор обосновывает, что понятие “специальная пенсия” характеризуется такими правовыми признаками: 1) денежная форма выплаты; 2) регулярный, ежемесячный характер; 3) субъектами, имеющими право на специальную пенсию, являются нетрудоспособные лица; 4) условия и порядок выплаты специальных пенсий устанавливаются специальными законами; 5) специальная пенсия является следствием реализации пенсионной льготы, установленной с учётом профессионального или особого социального статуса человека.

Ключевые слова: пенсия, специальная пенсия, правовой признак, пенсионная льгота.

The article is devoted to the research of the legal features of the notion “special pension”. The author proves that the notion “special pension” has the following legal features: 1) monetary form of payment; 2) regular, monthly nature; 3) subjects that have the right to special pension are disabled persons; 4) the conditions and procedures for payment of special pension are established by special laws, and 5) special pension is a consequence of the realization of pension benefit established due to professional or special social status of a person.

Key words: pension, special pension, legal feature, pension benefit.

Вступ. Питання спеціальних пенсій, джерел та механізмів їхнього фінансування є предметом наукового інтересу представників як різних наук (економіки, державного

