

УДК 340.12(045)

Забаренко Ю.А.,

кандидат экономических наук,
Донецкая академия внутренних дел
Министерства внутренних дел
Донецкой Народной Республики

Zabarenko Y.A.,

*Candidate of Economic Sciences,
Donetsk Academy of Internal Affairs of the Ministry
of Internal Affairs of the Donetsk People's Republic*

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ ТЕОРИИ: ФИНАНСОВО-ПРАВОВАЯ НОРМА

В статье рассмотрены особенности финансово-правовых норм: понятие, виды, отличия от других норм права. Уделено внимание изучению структуры финансово-правовой нормы, ее видов, значения в становлении финансовой системы государства. Раскрыто содержание финансово-правовых норм, которое составляют правила поведения в общественных отношениях, возникающих в процессе финансовой деятельности государства.

Ключевые слова: финансово-правовая норма, финансовое право, финансовые правоотношения, участники финансовых отношений, финансовое регулирование, финансовые ресурсы, механизм финансового контроля.

ACTUAL QUESTIONS OF FINANCIAL LEGAL THEORY: FINANCIAL LEGAL NORM

The article is considered some peculiarities of financial legal norms: the concept, types, differences from other legal norms. There is paid attention to the study of the structure of the financial and legal norms, its types, importance in the formation of the financial system of the state. The content of financial legal norms which constitute the rules of conduct in public relations arising in the process of financial activity of the state is disclosed.

Key words: *financial legal norms, financial law, financial relations, participants of financial relations, financial regulation, financial resources, financial control mechanism.*

Постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными или практическими заданиями. Построение нового правового государства является исключительно сложным и длительным процессом. За пятилетие своего существования Донецкая Народная Республика (далее – ДНР, Республика) достигла значительных темпов развития в социально-политической, экономической, культурной, оборонной и законодательной сферах и отраслях общественной жизни и государственной деятельности. В кратчайшие сроки происходит интенсивное формирование конституционного строя, становление законодательной, исполнительной и судебной власти в Республике. Принятие новых Законов, положений, постановлений, распоряжений, указов и других нормативных правовых актов способствует созданию собственной нормативно-правовой базы нашего молодого государства.

Процесс разработки и усовершенствования действующего в Донецкой Народной Республике законодательства является трудоемким и требующим значительных усилий и эволюционного планомерного подхода как со стороны субъекта законодательной инициативы, так и при взаимодействии органов законодательной и исполнительной

властей для удовлетворения потребностей государства в развитии социально-экономических, политических, военных, культурных, образовательных направлений.

Вопросы финансово-правового регулирования деятельности субъектов хозяйствования в ДНР привлекают внимание широкого круга лиц – представителей различных государственных структур, науки, общественных организаций, предприятий, работников разных сфер и отраслей экономики и просто граждан. И это не случайно, потому что под влиянием финансового права, хотя и в разной степени, реализуются практически все функции государства, что влияет на жизнь общества в целом и каждого человека в частности.

Особая значимость финансового права в системе других отраслей права объясняется тем, какого рода общественные отношения попадают в сферу его регулирования. Финансовое право упорядочивает имущественно-властные отношения по аккумулярованию, распределению и использованию денежных средств государства. Реализация функций государства и решение любых социальных, экономических и других важных вопросов, стоящих перед ним, требует финансирования, планирования и учета денежных средств, находящихся в его распоряжении в государственном бюджете. От того, насколько эффективно будут проведены указанные мероприятия, зависит не только качество решения проблем, стоящих перед государством, но и само существование данного политического института.

Эта особенность финансового права приобрела новые черты и значение в настоящее время в ДНР в процессе активного создания новой законодательной базы, в том числе и реформирования финансового законодательства [1]. Финансовое право, которое становится одной из основных отраслей отечественного права, характеризуется интенсивностью формирования его нового содержания, масштабами изменений, вызванных фундаментальными экономическими и политическими преобразованиями в стране, которые произошли в последнее время и продолжаются в текущем, новом этапе. Все это нашло отражение в значительно возросшей регулирующей роли финансового права в становлении финансовой системы республики.

Правовое регулирование финансовых отношений, складывающихся между государством и физическими или юридическими лицами, а также между государством и входящими в его состав публично-правовыми образованиями, занимает ведущее место в системе регулирования общественных отношений. Именно поэтому круг вопросов, входящих в предмет финансового права, постоянно привлекает внимание ученых-юристов.

Обязательным элементом механизма финансово-правового регулирования выступают финансово-правовые нормы, которые занимают особое место в системе права не только ДНР, но и других государств, поскольку они регулируют особые общественные отношения – отношения в сфере создания, распределения и использования финансовых ресурсов государства.

В связи с тем, что под воздействием финансово-правовых норм находится бюджетная система страны, с их помощью формируются и используются государственные внебюджетные социальные фонды, осуществляется кредитно-денежная и валютная политика, потребность в глубоком изучении данных норм, а также понимании механизма их действия является весьма актуальной для формирования эффективного финансового законодательства в ДНР и требует пристального внимания со стороны научного сообщества.

Анализ последних исследований и публикаций, в которых начато решение данной проблемы и на которые опирается автор. Теоретической базой исследования послужили разработки общей теории финансового права. Изучение проблем финансово-

правовых норм отображено в работах И.Ш. Килясханова, Н.Д. Эриашвили, Н.И. Химичевой, И.В. Рукавишниковой и некоторых других ученых и практиков. При этом следует отметить, что в настоящее время большинство научных исследований непосредственно не посвящены всестороннему анализу института финансово-правовых норм и их видов. Отдельные разработки по этой теме представлены в учебниках по финансовому праву, в работах Ю.А. Крохиной, Н.И. Химичевой, М.В. Карасевой, Е.Ю. Грачевой, С.Г. Пепеляева. Работы носят традиционный описательный характер. В них уделено внимание исследованию развития особенностей финансовых правоотношений государства и его граждан, нет единого подхода к определению финансово-правовой нормы, так как у авторов расходятся мнения к формированию данного понятия и не сформулированы до конца виды финансово-правовых норм, что требует дальнейшего изучения и обобщения. Именно поэтому в данной статье пойдет речь о конкретизации перечисленных выше вопросов.

Нерешенные ранее части общей проблемы, которым посвящается обозначенная статья. На современном этапе развития правовой системы ДНР, принимая во внимание социально-экономические и политико-правовые реалии нашего государства, научные, теоретические и практические вопросы специфики финансово-правовых норм остаются актуальными, и поэтому научные знания о реализации конституционных основ финансово-правового регулирования привлекают внимание проведенным доктринальных исследований.

Отношения, возникающие в ходе финансовой деятельности государства, регулируются стандартами финансового права. Важность статьи обусловлена той значимой ролью, которую играют эти стандарты в системе финансово-правового регулирования государства и финансового механизма в целом.

Формулировка целей статьи. Цель статьи заключается в исследовании понятия, сущности, особенностей и классификации финансово-правовых норм и механизма их правоприменения в ДНР.

Изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов. Первичными ячейками любой отрасли права являются правовые нормы, т.е. правила поведения, которые устанавливаются или санкционируются государством и являются обязательными для выполнения. Финансовое право в этом плане не является исключением. Финансово-правовая норма – это базовый элемент финансового права, обладающий всеми общими чертами правовой нормы, но, безусловно, имеющий и свои характерные особенности. Специфические черты финансово-правовой нормы проявляются, прежде всего, в сущности регулируемых ею особых отношений – отношений, возникающих в процессе финансовой деятельности государства и связанных с созданием, распределением и использованием централизованных и децентрализованных фондов денежных средств государства. Такое предназначение нормы финансового права определяет ее особенности, проявляющиеся: 1) в ее содержании; 2) в характере установленных в ней предписаний; 3) в мерах ответственности за нарушение предусмотренных в ней правил; 4) в способах защиты прав участников финансовых отношений.

Отсюда, по мнению И.Ш. Килясханова и Н.Д. Эриашвили, «финансово-правовые нормы – общеобязательные предписания компетентных органов государственной власти и местного самоуправления по поводу мобилизации, распределения и использования средств централизованных и децентрализованных фондов, выраженные в категорической форме и обеспеченные государственным принуждением. Они определяют права и обязанности участников финансовых отношений, обстоятельства, при наличии которых они становятся носителями прав и обязанностей, и предусматривают ответственность за

невыполнение предписаний государства. Финансовые нормы регулируют отношения только в области финансов и содержат предписания и запреты о предмете их действия» [2, с. 41].

М.В. Карасева под финансово-правовой нормой предлагает понимать установленное государством и обеспеченное мерами государственного принуждения правило поведения в отношениях, возникающих в процессе образования, распределения и использования публичных денежных фондов [3, с. 29-30]. Отличие норм финансового права от всех иных норм права, по мнению данного автора, обусловлено, во-первых, их целевым назначением; во-вторых, финансово-правовые нормы являются средством реализации публичных, а не частных интересов (это объясняется принадлежностью финансового права к праву публичному); наконец, в-третьих, их нестабильностью.

По мнению Н.И. Химичевой, финансово-правовая норма (норма финансового права) – это установленное государством и обеспеченное мерами государственного принуждения строго определенное правило поведения в общественных финансовых отношениях, возникающих в процессе планового образования, распределения и использования государственных (и муниципальных) денежных фондов и доходов, которое закрепляет юридические права и юридические обязанности их участников [4, с. 64-66.]. Аналогичной точки зрения по поводу трактовки понятия и особенностей финансово-правовых норм (норм финансового права) придерживается также ряд других ученых [5, с. 18-19].

Содержание финансово-правовых норм составляют правила поведения государства и общества, возникающие в процессе финансовой деятельности государства. Эти правила выражаются в предоставлении участникам данных отношений юридических прав и возложении на них юридических обязанностей, реализация которых обеспечивает формирование, распределение и использование централизованных и децентрализованных фондов денежных средств государства в соответствии с его задачами по социально-экономическому развитию страны.

Содержание финансово-правовых норм обусловило их, в основном, императивный (повелительный) характер: они содержат требования, выраженные в категоричной форме, не допускающие их произвольного изменения, и точно определяют объемы прав и обязанностей участников финансовых отношений. Это общее содержание финансово-правовых норм имеет разнообразное специфическое выражение, обусловленное разнообразием финансовых отношений, таких как правила сбора налогов и сборов с граждан и предприятий, накопления и расходования бюджетных ресурсов, создания и распределения кредитных ресурсов и страховых фондов и т.д.

Структура финансово-правовой нормы состоит из трех традиционно выделяемых элементов: гипотезы, диспозиции и санкции, каждый из которых отражает характеристики данной области права.

Гипотеза – первая часть финансово-правовой нормы, которая определяет условия, обстоятельства, при которых могут возникнуть финансовые правоотношения, и указывает на субъекты – участников этих правоотношений. Гипотеза указывает на условия действия финансово-правовой нормы. Чаще всего гипотеза финансово-правовой нормы имеет сложную форму и содержит ряд четко сформулированных условий, при наличии которых требуется или предоставляется право совершить определенные действия в сфере финансовой деятельности государства и предприятий. Например, обязанность предприятия уплатить в государственный бюджет налог на прибыль реализуется при условии, если оно имеет расчетный счет в банке и самостоятельный (отдельный) баланс, а также получает подлежащую налогообложению прибыль.

Основой финансово-правовой нормы является диспозиция, которая содержит предписание того, как должны поступать участники финансово-правовых отношений, определяет их права и обязанности в процессе распределения и использования государственных фондов денежных средств, представляет собой предписания, запреты, дозволения.

Финансово-правовая санкция представляет собой элемент финансово-правовой нормы, предусматривающий неблагоприятные финансово-имущественные последствия неисполнения либо несоблюдения финансовых обязанностей, сформулированных в диспозициях финансово-правовых норм, и применяемый в особом процессуальном порядке. Финансовые санкции – это меры государственного принуждения, предусмотренные финансово-правовыми нормами, возлагающими на правонарушителей дополнительные обременения в виде финансовых пеней и штрафов. Иначе говоря, финансово-правовые санкции – это и есть меры финансово-правовой ответственности.

Особенности финансово-правовых норм выражаются в их классификации. Финансово-правовые нормы, как и все другие правовые нормы, можно классифицировать по ряду признаков:

1. В зависимости от функций финансового права финансово-правовые нормы подразделяются на регулятивные и охранительные.

Регулятивные нормы непосредственно направлены на регулирование общественных отношений путем предоставления участникам прав и возложение на них обязанностей.

подавляющее большинство финансово-правовых норм являются регулятивными, поскольку финансовое право, по сути, не является охраняющей отраслью права, и в первую очередь предназначено для регулирования определенной группы отношений, то есть, для рационализации деятельности субъектов в рамках этих отношений.

Охранительными финансово-правовыми нормами считаются нормы, предусматривающие применение мер государственного принуждения за финансовые правонарушения [6, с. 85].

2. В зависимости от способа влияния на участников финансовых отношений финансово-правовые нормы делятся на обязывающие, запрещающие и уполномочивающие.

Обязывающие нормы финансового права регулируют активное поведение субъектов. Они предписывают в категорической форме совершать определенные действия. Это те нормы, которые устанавливают обязанность участников финансовых отношений совершать определенные положительные действия. Большинство норм финансового права носит обязывающий характер.

Запрещающие финансово-правовые нормы регулируют пассивное поведение субъектов финансовых отношений. Они предписывают не совершать действий, нарушающих финансовую дисциплину и законность. Это нормы, которые содержат запрет на совершение определенных действий и устанавливают обязанность участников финансовых отношений воздержаться от них.

Уполномочивающие финансово-правовые нормы предоставляют участникам финансовых отношений возможность принятия самостоятельных решений, но в строго установленных границах.

3. В зависимости от содержания финансово-правовые нормы подразделяются на материальные и процессуальные.

Материальные нормы финансового права закрепляют состав финансовой системы, виды и объем денежных обязательств предприятий и граждан перед государством, виды расходов, включаемых в бюджеты и внебюджетные государственные фонды и т.п. Данные

нормы закрепляют юридические права и обязанности участников финансовых правоотношений.

Процессуальные финансово-правовые нормы устанавливают порядок деятельности в области формирования, распределения и использования государственных денежных фондов (доходов), т.е. устанавливают порядок применения и действия норм материального права.

Высокий уровень разработанности и четкое соблюдение процессуальных финансово-правовых норм способствуют эффективности использования механизма финансов, служат важной гарантией реализации материальных прав и обязанностей в области финансов в полном объеме, являются необходимым условием формирования правового государства.

Общие правила, которые, в основном, содержатся в финансовом законодательстве, действуют в течение неопределенного периода времени и теряют силу по причине их отмены или изменения.

Важнейшее место в системе финансового права и контроля со стороны исполнительных органов занимает Министерство финансов ДНР, которое не только разрабатывает финансовую политику страны, но и непосредственно управляет ее реализацией. Министерство финансов, в частности, осуществляет финансовый контроль в процессе разработки республиканского бюджета, контролирует поступление и расходование бюджетных ресурсов и средств внебюджетных фондов, участвует в проведении валютного контроля [1].

Министерство финансов ДНР имеет право по результатам аудита потребовать устранения выявленных нарушений, сократить и приостановить финансирование предприятий и организаций из республиканского бюджета, если у них есть факты о незаконных расходах, а также непредставление соответствующих отчетов, наложить государственные средства, которые используются для других целей, с наложенными штрафами.

Все структурные подразделения Министерства финансов ДНР в той или иной форме контролируют финансовые отношения.

В настоящее время создан отдел финансового и бюджетного контроля Министерства финансов Донецкой Народной Республики для осуществления финансового, бюджетного контроля в министерствах и других исполнительных органах, республиканских фондах, бюджетных учреждениях и субъектах предпринимательской деятельности республиканского экономического сектора, а также в учреждениях и организациях, получены средства из бюджетов всех уровней республиканского или муниципального имущества [1].

Министерство финансов Донецкой Народной Республики создано для реализации государственной бюджетной политики, управления процессом исполнения республиканского бюджета при строгом контроле за доходами и расходами, целевом и экономически эффективном использовании государственных средств. Министерство финансов контролирует:

- доходно-расходную часть республиканского бюджета в процессе его исполнения;
- состояние государственных финансов в целом и представление отчетов о финансовых операциях правительства Донецкой Народной Республики и состояние бюджетной системы в высшие законодательные и исполнительные органы.

В дополнение к вышеупомянутым органам финансового контроля в ДНР существует ряд специализированных органов финансового контроля, которые имеют конкретную область финансирования, в частности налогообложение.

6 октября 2014 года Совет Министров ДНР принял Постановление № 37-8 «Об утверждении Временного регламента и временной организационной структуры Министерства доходов и сборов». Министерство контролирует соблюдение налогового законодательства, осуществляет разовую проверку на полноту и своевременность перечислений в национальный и местный бюджеты, а также в налоговые, таможенные и другие обязательные платежные фонды.

Дальнейшее развитие финансового контроля в ДНР и его эффективность в значительной степени зависят от создания новой концептуальной и правовой базы, которая обеспечит его реализацию на качественно новом уровне с учетом реализации правительственных мер по стабилизации и улучшению социально-экономической ситуации в Донецкой Народной Республике со стороны правительства ДНР.

Выводы по исследованию и перспективы дальнейших поисков в данном направлении. Подводя итог вышеизложенному, хотелось бы еще раз подчеркнуть, что финансовое право на сегодняшний день является важнейшей, перспективной, социально ценной отраслью правовой системы ДНР, которая регулирует наиболее важные общественные отношения, а именно – экономические. Само финансовое право представлено совокупностью правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе деятельности государства по планомерному формированию, распределению и использованию денежных фондов (финансовых ресурсов) в целях реализации государственных задач. В связи с этим финансово-правовые нормы, которые в совокупности образуют отрасль финансового права ДНР, а также финансово-правовые отношения, образующие предмет правового регулирования данной отрасли, требуют их более детального изучения и анализа со стороны правовой науки.

В отличие от некоторых других отраслей права, финансовое право, его разделы и институты концентрируют в единой совокупности материальные и процессуальные нормы. Исключением является бюджетное право, в котором от материальных норм довольно четко обособляется совокупность норм, регулирующих бюджетный процесс. Высокий уровень разработанности и четкое соблюдение процессуальных финансово-правовых норм способствуют эффективности использования механизма финансов, служат важной гарантией реализации материальных прав и обязанностей в области финансов в полном объеме, являются необходимым условием формирования правового государства.

Применительно к развитию финансового законодательства в ДНР финансово-правовые нормы могут сыграть позитивную роль в обеспечении устойчивого развития финансового механизма республики. Для этого необходимо выработать ряд предложений: во-первых, использовать только комплексный подход к систематизации финансовых отношений и норм, которые их регулируют, во-вторых, принятие нормативного – финансового акта должно предваряться тщательным экономическим обоснованием и быть перспективным для стимулирования происходящих экономических процессов. Только использование системного подхода в развитии финансового законодательства в ДНР будет способствовать становлению и слаженной работе финансового механизма в целом.

Список использованной литературы

1. Министерство финансов Донецкой Народной Республики: официальный сайт. – URL: <https://minfindnr.ru> (дата обращения: 20.07.2019). – Текст: электронный.
2. Киясханов, И.Ш., Эриашвили, Н.Д. Финансовое право: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по спец. 03.05.01 «Юриспруденция» /

И.Ш. Киясханов, Н.Д. Эриашвили. – Москва: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2017. – 479 с. – Текст: непосредственный.

3. Финансовое право Российской Федерации: учебник / коллектив авторов; под ред. М.В. Карасевой. – Москва: КНОРУС, 2012. – Текст: непосредственный.

4. Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. – 5-е изд., перераб. и доп. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2012. – Текст: непосредственный.

5. Алексеев, В.Б. Финансовое право Российской Федерации: учебное пособие / В.Б. Алексеев. – Москва: Волтерс Клувер, 2010. – 302 с. – Текст: непосредственный.

6. Павлов, П.В. Финансовое право: учебник / П.В. Павлов. – 5-е изд., испр. и доп. – Москва: Издательство «Омега-Л», 2011. – 302 с. – Текст: непосредственный.

7. Рукавишникова, И.В. Финансовое право: учебное пособие / отв. ред. И.В. Рукавишникова. – 2-е изд. – Москва: Норма, 2015. – 592 с. – Текст: непосредственный.

Статья поступила в редакцию 22.07.2019