

*Коваленко А. А.,**кандидат юридичних наук, доцент,**доцент кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства
Київського міжнародного університету*

ОСОБЛИВОСТІ РЕГУЛЯТИВНОЇ ФУНКЦІЇ ФІНАНСОВОГО ПРАВА

Анотація. Статтю присвячено питанням функцій права. Досліджується процес реалізації регулятивної функції права. Особлива увага приділяється регулятивній функції фінансового права. Висвітлюються напрями спрямування розглядуваної функції.

Відзначається, що здійснення регулятивної функції здійснюється через правові відносини, які виникають на основі юридичних фактів і відповідно до положень правових норм. Отже, саме правові відносини формують основу правопорядку як кінцеву мету реалізації регулятивної функції права.

Акцент робиться на тому, що призначення регулятивної функції права полягає в закріпленні суспільних відносин, що виникли й, за необхідності, до створення нових відносин, необхідних для повноцінного соціального розвитку, надаючи їм юридичний характер. Процес реалізації регулятивної функції права, таким чином, нерозривно пов'язаний з регулюванням правом суспільного життя.

Як прояв регулятивної функції, залежно від способів впливу на суспільні відносини, вчені називають статичні, динамічні, захисні функції та обґрунтовують це таким чином: характер впливу на суспільні відносини на перший план дає функцію правового регулювання (регулятивної функції). Ця функція в поєднанні з метою правового впливу (статичного, динамічного, безпекового) отримує практичну реалізацію в таких належних юридичних функціях, як регулятивно-статична, регулятивно-динамічна і регулятивно-безпекова.

Ключові слова: функція, право, фінансове право, відповідальність, регулятивна функція, правове регулювання.

Постановка проблеми. Серед функцій фінансового права окремо відзначається, насамперед, регулятивна функція, з допомогою якої встановлюються матеріальні фінансово-правові норми, тобто самі правила поведінки, а також процесуальні норми, що впроваджують у практику матеріальні норми.

Аналіз останніх публікацій. Сьогодні є чимало досліджень вчених-теоретиків, а також фахівців у різних галузях права, які переймаються функціями, зокрема, фінансового права. Варто навести таких вчених, як А.І. Абрамов, Є.О. Алісов, Л.К. Воронова, Е.С. Дмитренко, Л.М. Касьяненко, Д.А. Кобильник, А.Т. Ковальчук, М.П. Кучерявенко, Т.А. Латковська, О.А. Лукашов, О.А. Музика-Стефанчук, А.А. Нечай, О.П. Орлюк, Н.Ю. Пришва, П.С. Пацурківський, Л.А. Савченко, Ю.Л. Смирнікова, А.А. Швиркін та інших. Водночас сьогодні залишається не вирішеною низка теоретичних, практичних, методологічних питань.

Мета даної статті полягає у висвітленні питань, пов'язаних із регулятивною функцією фінансового права.

Виклад основного матеріалу. Регулюючи ті чи інші суспільні відносини, право надає їм правової форми, вони

набувають ознак правовідносин з усіма наслідками (закріплені правовими нормами права та обов'язки учасників правовідносин, юридична відповідальність за їх порушення тощо). Так, надаючи правове регулювання економічним відносинам за участі органів публічної влади, ці відносини набувають статусу здебільшого фінансово-правових відносин.

Отже, реалізація регулятивної функції здійснюється через регулятивні правовідносини, які виникають на основі правомірних юридичних фактів і відповідно до приписів регулятивних правових норм. Тому саме регулятивні правовідносини складають основу правопорядку як кінцевої мети здійснення регулятивної функції права [1, с. 35]. На наш погляд, не варто обмежувати реалізацію регулятивної функції виключно регулятивними відносинами. Адже власне регулювання передусім виникненню правовідносин (приміром, коли йдеться про створення нормативно-правового підґрунтя); окрім цього даною функцією пронизані всі галузеві правовідносини, охоронні правовідносини. З огляду на це, підтримуємо думку про те, що регулювання правом суспільних відносин слугує також цілям їх охорони та водночас закладає основи для подальшого виховного впливу права на людину. Регулятивна, охоронна і виховна функції права виділяються не залежно від того, з допомогою яких норм вони закріплюються, а залежно від скерованості впливу тієї чи іншої норми в кожному конкретному випадку. Йдеться відповідно про регулятивний, охоронний та виховний вплив. Таким чином, встановлення міри можливої та належної поведінки характерно для всіх функцій права, зокрема охоронної та виховної [2, с. 186].

Призначення регулятивної функції права в тому, щоб закріпити суспільні відносини, що виникли, а у разі потреби породжувати нові відносини, необхідні для повноцінного соціального розвитку, надаючи їм характер правових. Процес реалізації регулятивної функції права, таким чином, нерозривно пов'язаний з регулюванням правом соціального життя. Це регулювання здійснюється не інакше як з допомогою встановлення міри можливої та належної поведінки суб'єктів права, їх взаємних прав і обов'язків, тобто з допомогою закріплення правил, моделей поведінки у відповідних правових нормах [2, с. 186]. Нам видається, що за такого підходу відбувається змішування правового впливу та реалізації регулятивної функції.

Щодо регулятивної функції права, то тут з-поміж вчених нема єдності думок. Так, проявом регулятивної функції, залежно від способів впливу на суспільні відносини, вчені називають статичну, динамічну, охоронну функції та обґрунтовують це таким чином: за характером впливу на суспільні відносини на перший план виводиться функція правового регулювання (регулятивна функція). Дана функція у поєднанні із метою правового впливу (статична, динамічна, охоронна) отри-

мує практичне втілення у таких власне юридичних функціях, як регулятивно-статична, регулятивно-динамічна та регулятивно-охоронна [3, с. 137–148]. Фінансово-правові прояви даних функцій (підфункцій) розглядають, наприклад, Д.А. Кобильник [4], А.С. Ємельянов [5], Ю.Л. Смірнікова [6]. Як зазначає Д.А. Кобильник, «реалізація регулятивної функції права передбачає виокремлення під час її розгляду двох аспектів: статичного (встановлення правових норм) і динамічного (реалізація правових норм)» [7, с. 90]. Вчений наголошує, що розмежування між ними на цій зумовлено проявом двох закономірностей розвитку права. З цих позицій регулятивно-статична функція фінансового права проявляється у здатності фінансового права відображати сутнісні властивості фінансових відносин і організувати суспільні відносини в конкретний період, що виражається у змісті фінансово-правових норм. Регулятивно-динамічна функція фінансового права забезпечує можливість прогнозування необхідності фінансово-правового впливу на суспільні відносини, їх перетворення з допомогою публічної фінансової діяльності з метою забезпечення публічного інтересу, пошук найбільш ефективних засобів правового впливу на основі моніторингу фінансового законодавства та його впливу на суспільні відносини. Іншими словами, йдеться як про встановлення норм права, так і про спосіб виявлення активності права. Водночас як зазначається, встановлення норми права – це первісний найважливіший різновид вияву сутності права як регулятора суспільних відносин, тобто перший спосіб виявлення активності права. Встановлення норми права – це визначення її змісту, визначення реального, адекватного суспільним відносинам змісту норм права як запоруки життєздатності права. Водночас ефективна реалізація розглядуваної функції можлива за умови логічного, несуперечливого формулювання приписів фінансово-правових норм, що забезпечить їх ефективне виконання [7, с. 276].

Ю.Л. Смірнікова вважає, що «регулятивно-статична підфункція фінансового права виявляється в здатності фінансового права відображати сутнісні властивості фінансових відносин й організувати суспільні відносини в конкретний період, що виражається в змісті фінансово-правових норм. Регулятивно-динамічна підфункція фінансового права забезпечує можливість прогнозування потреби фінансово-правового впливу на суспільні відносини, їх перетворення з допомогою публічної фінансової діяльності з метою забезпечення публічного інтересу, пошук найбільш ефективних засобів правового впливу на основі моніторингу фінансового законодавства та його впливу на суспільні відносини» [8, с. 8]. На наш погляд, наведене тлумачення функцій чи підфункцій фінансового права не розкриває їх сутності, оскільки цитований автор пише не стільки про функції, скільки про властивості фінансово-правового регулювання.

Ми, зі свого боку, схильні вважати, що регулятивно-статична функція фінансового права спрямована на закріплення у фінансово-правових нормах засад відповідного галузевого регулювання, складових частин фінансової системи (бюджетної, податкової, банківської, грошової, валютної, митної тощо), бюджетного устрою, повноважень суб'єктів публічної фінансової діяльності, правового статусу підпорядкованих суб'єктів фінансових правовідносин.

Регулятивно-динамічна функція фінансового права спрямована на досягнення мети правового регулювання: забезпечення належного рівня фінансової безпеки, ефективного

використання публічних коштів, забезпечення стабільності національної грошової одиниці – гривні, створення сприятливих умов для залучення іноземних інвесторів, мінімізація зовнішніх і внутрішніх запозичень, обслуговування публічного боргу тощо.

Регулятивно-охоронна функція фінансового права є свого роду обслуговуючою щодо розглянутих вище регулятивно-статичної та регулятивно-динамічної функцій. Її призначення є запобігання правопорушенням у сфері публічних фінансів. Найбільш яскраво дана функція виявляється у межах фінансового контролю, фінансового процесу. Слушним є твердження про те, що, якщо дана функція під час регулювання тих чи інших відносин не проявляє себе наочно, вона однаково має превентивний вплив і ніби незримо «присутня» під час практичного здійснення як статичної, так і динамічної функції, що полягає в охороні права від порушень можливістю застосування державного примусу [3, с. 142].

Регулятивна функція, перебуваючи у взаємодії з охоронною функцією, є первинною щодо останньої. Охорона суспільних відносин – необхідний елемент забезпечення законності та правопорядку, проте реалізація охоронної функції відбувається в разі впорядкованості суспільних відносин, виникнення відповідних регулятивних правовідносин, а правові засоби реалізації визначаються в процесі правового регулювання. Виявлений у теорії права взаємозв'язок функцій і завдань права має галузеве значення і зумовлює необхідність виділення регулятивно-динамічної підфункції [1, с. 14].

Нині регулятивна функція фінансового права детермінована єдністю галузі фінансового права; вона відображає внутрішні зв'язки фінансового права, які забезпечують взаємозв'язок рівнів фінансово-правового регулювання, єдність суспільних відносин, що становлять предмет фінансового права, вибір методів фінансово-правового регулювання, з огляду на природу регульованих відносин. Юридичний аспект регулятивної функції фінансового права полягає в здатності галузі права надавати спеціально-юридичний вплив на суспільні відносини, забезпечуючи поєднання стабільності та динамічності в предметі фінансово-правового регулювання. Спеціально-юридичний вплив здійснюється з допомогою фінансово-правових засобів, безпосередньо пов'язаних з метою і завданнями фінансово-правового регулювання. Загальним завданням фінансового права є створення оптимального фінансово-правового режиму (порядку), що відповідає сучасним економічним умовам розвитку і соціальних потреб суспільства. Конкретизація цього завдання відбувається в процесі визначення цілей державної фінансової політики та їх відповідної правової регламентації [8, с. 109].

Реалізація регулятивної функції фінансового права забезпечується з допомогою закріплення правових дозволів, прав та обов'язків суб'єктів правовідносин, заборон, обмежень тощо. Тобто розглядувана функція фінансового права реалізується з допомогою норм права, актів застосування норм права, правовідносин (йдеться про механізм фінансово-правового регулювання).

Регулятивне призначення фінансового права полягає в тому, щоб внести в публічні фінанси оптимальну нормативність, яка б відображала потреби суспільства в організованості, впорядкованості та доцільності відносин, що виникають у цій сфері, і водночас не перешкождала розвитку фінансової системи та економіки загалом [5, с. 30]. Водночас слід розмеж-

овувати регулятивну функцію фінансового права та фінансове регулювання (його проявом є, наприклад, бюджетне регулювання шляхом відрахувань від деяких загальнодержавних податків і зборів до місцевих бюджетів; міжбюджетні трансферти), фінансово-правове регулювання (процес впровадження у життя приписів нормативно-правових актів).

Зміст регулятивної функції фінансового права інколи розглядають через два аспекти – юридичний і соціальний. Так, соціальний аспект регулятивної функції фінансового права полягає в здатності галузі права долати суперечності між публічним і приватним інтересом, запобігати можливим фінансово-правовим конфліктам з допомогою встановлення фінансово-правових засобів погодження інтересів суб'єктів фінансового права. Зі свого боку, юридичний аспект регулятивної функції фінансового права полягає в здатності галузі права надавати спеціально-юридичний вплив на суспільні відносини, забезпечуючи поєднання стабільності та динамічності в предметі фінансово-правового регулювання. Спеціально-юридичний вплив здійснюється з допомогою фінансово-правових засобів, безпосередньо пов'язаних з метою і завданнями фінансово-правового регулювання [6, с. 15–16].

Регулятивна функція фінансового права виявляється у здатності галузі фінансового права надавати правовий вплив на суспільні фінансові відносини задля надання їм статусу правовідносин, а також на фінансові правовідносини, їх суб'єктів та об'єктів. Названа функція фінансового права найчастіше реалізується у межах фінансових правовідносин. Зважаючи на можливості розширення меж предмету фінансового права, слід враховувати й можливості розширення сфери дії регулятивної функції фінансового права. Йдеться про дискусію щодо предмета фінансового права, розпочату у 90-х рр. ХХ ст., коли вітчизняні вчені, зокрема, Л.К. Воронова, А.А. Нечай, П.С. Пацурківський, О.А. Музика-Стефанчук обґрунтовано довели те, що органи місцевого самоврядування як органи публічної влади є суб'єктами фінансових правовідносин та публічної фінансової діяльності. Тобто цілком закономірно розширили межі фінансово-правового регулювання і, відповідно, розширена дія регулювальної функції фінансового права.

Регулятивне призначення фінансового права полягає у тому, щоб внести у публічні фінанси оптимальну нормативність, яка б відображала потреби суспільства в організованості, впорядкуванні, доцільності різних відносин, що виникають у цій сфері, і водночас не була перепорою розвитку фінансової системи та економіки загалом [5, с. 30–31]. У наведеній думці йдеться про регулятивне значення права загалом, а галузеві особливості потребують детальнішого висвітлення.

Регулятивна функція фінансового права покликана забезпечувати реалізацію зв'язків між всіма суб'єктами фінансових правовідносин, розв'язання конфліктних ситуацій між ними. Похідними від регулятивної функції у разі виникнення якихось конфліктів, непорозумінь тощо, є превентивна, охоронна та захисна функція, що спрямовані на попередження та розв'язання конфліктів, спорів. Дійсно, охоронювану функцію не слід розглядати окремо від процесу правового регулювання або заперечувати регулюючий вплив санкцій, заборон, юридичних фактів. Всі вони спрямовані на охорону суспільних відносин. Регулятивна та охоронна функції – це функції права як регулятора суспільних відносин [9, с. 51]. Не випадково, саме регуля-

тивна й охоронна функції права виражають основні напрями його впливу на суспільні відносини з допомогою специфічних форм і методів. Регулятивна функція спрямована на закріплення і розвиток суспільних відносин в цілях формування громадянського суспільства і побудови правової держави, а охоронна забезпечує охорону суспільних відносин у всіх галузях господарського, політичного і культурного життя. Охоронний вплив права не обмежується тільки завданням охорони суспільних відносин [10, с. 105].

Висновки. Отже, регулятивна функція фінансового права спрямована на:

- нормативне закріплення підстав виникнення, зміни та припинення прав та обов'язків суб'єктів фінансових правовідносин;
- визначення компетенції та повноважень органів публічної влади як суб'єктів публічної фінансової діяльності;
- визначення з допомогою фінансово-правових норм правового статусу суб'єктів відносини у сфері публічних фінансів, особливостей взаємодії цих суб'єктів;
- визначення з допомогою фінансово-правових норм особливостей об'єктів фінансових правовідносин;
- нормативне закріплення складів фінансових правопорушень і заходів впливу і державного примусу на порушників фінансової дисципліни;
- визначення та створення умов для правомірної поведінки суб'єктів фінансових правовідносин (приміром, у бюджетному законодавстві визначено строки бюджетного процесу і за умови їх дотримання поведінка суб'єктів може бути правомірною; якщо ж якийсь суб'єкт порушує строки, то це є передумовою для вимушеного порушення правових приписів іншими учасниками бюджетного процесу, водночас за певних останні не притягують до відповідальності. З огляду на це пропонуємо на рівні БК України закріпити поняття «вимушене бюджетне правопорушення»).
- вимог до фінансово-правових актів (найяскравішим прикладом є акти бюджетного законодавства – закони про державний бюджет і рішення про місцеві бюджети);
- особливостей розв'язання спірних моментів, що можуть виникати у фінансових правовідносинах (приміром у податковому законодавстві визначаються особливості конфлікту інтересів суб'єктів податкових правовідносин і наслідки розвитку правовідносин у випадку виявлення такого конфлікту).

Література:

1. Константинова А.В. Формы осуществления функций права : дисс. ... канд. юрид. Наук : 12.00.01. Челябинск, 2014. 179 с.
2. Абрамов А.И. Понятие реализации функций права: соотношение понятий «реализация права» и «реализация функций права». *Правоведение*. 2006. № 3. С. 179–189.
3. Байтин М.И. Сущность права. (Современное нормативное правовое понимание на грани двух веков). Саратов : СГАП, 2001. 416 с.
4. Кобильник Д.А. Проблемы реализации регулятивной функции фінансового права у контексті реформування системи органів, що контролюють справляння податків і зборів. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2013. № 1082. Вип. 16. С. 89–93.
5. Емельянов А.С. Реализация охранительной функции фінансового права : дисс. ... докт. юрид. Наук : 12.00.14. Москва, 2005. 327 с.
6. Смирникова Ю.Л. Регулятивная функция фінансового права : системный подход и реализация : автореф. дисс. ... докт. юрид. Наук : 12.00.14. Москва, 2012. 52 с.

7. Кобильнік Д.А. Регулятивна функція фінансового права: деякі проблеми реалізації. Правова доктрина – основа формування правової системи держави: мат. міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 20-річчю НАПрН України та обговоренню п'ятитом : моногр. «Правова доктрина України», м. Харків, 20-21 листоп. 2013 р. Харків, 2013. С. 275–278.
8. Смирникова Ю.Л. Функциональные взаимосвязи финансового права. *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина*. 2014. № 4. С. 108–114.
9. Радько Т.Н., Толстик В.А. Функции права : монография. Н. Новгород : Нижегородская высшая школа МВД РФ, 1995. 106 с.
10. Швыркин А.А. Воспитательная функция права и роль органов внутренних дел в её реализации : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Москва, 2002. 216 с.

Kovalenko A. Features of the regulatory function of financial law

Summary. The article is devoted to questions of functions of law. The process of implementing the regulatory function of law is explored. Special attention is paid to the regulatory function of financial law.

It is noted that the implementation of the regulatory function is carried out through regulatory legal relations that arise

on the basis of legitimate legal facts and in accordance with the provisions of regulatory legal norms. Therefore, it is the regulatory legal relationship that forms the basis of law and order as the ultimate goal of the implementation of the regulatory function of law.

The emphasis is on the fact that the appointment of a regulatory function of law is to consolidate the social relations that have arisen and, if necessary, to create new relationships necessary for a full-fledged social development, giving them a legal character. The process of implementing the regulatory function of law, thus, is inextricably linked with the regulation of the right of social life.

As a manifestation of the regulatory function, depending on the ways of influencing social relations, scientists call static, dynamic, protective functions and justify it in this way: the nature of the influence on social relations in the foreground yields the function of legal regulation (regulatory function). This function combined with the purpose of legal influence (static, dynamic, security) gets practical implementation in such proper legal functions as regulatory-static, regulatory-dynamic and regulatory-security.

Key words: function, law, financial law, responsibility, regulatory function, legal regulation.