

Віктор Чернадчук,
доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри цивільно-правових
дисциплін та банківського права
Української академії банківської справи
Національного банку України

УДК 347.73

Проблеми визначення поняття та класифікації юридичних складів у бюджетному праві

Бюджетно-правові норми, закріплюючи правила поведінки суб'єктів бюджетних правовідносин, не спроможні самостійно спричинити їх виникнення, зміну чи припинення. Вони є встановленою можливістю, а точніше, передумовами виникнення та розвитку бюджетних правовідносин, реальне ж їх виникнення, зміна та припинення можливі лише за наявності юридичних фактів.

Юридичні факти в теорії права досліджувались у працях С. С. Алексєєва, С. М. Братуся, В. П. Грибанова, О. С. Іоффе, В. Б. Ісакова, С. Ф. Кечек'яна, О. О. Красавчикова, Ю. К. Толстого, Р. Й. Халфіної та ін. У теорії фінансового права юридичні факти розглядалися у працях Л. К. Воронової, М. В. Карасьової, Ю. О. Крохіної, М. П. Кучерявенка, Н. І. Хімічевої та ін. У працях цих науковців юридичні факти досліджуються як самостійні елементи правової реальності (дійсності),

а також у механізмі правового регулювання соціальних відносин.

Незважаючи на чисельність наукових праць, присвячених проблематиці юридичних фактів, вона не втратила наукового інтересу внаслідок її актуальності та багатоаспектності, а також процесу накопичення нових знань, що спонукає дослідників до уточнення, а в деяких випадках і перегляду тих чи тих підходів у з'ясуванні механізму правового регулювання соціальних відносин і розвитку правовідносин. При цьому, як пише С. А. Зінченко, «важливо підкреслити логіку самого пізнання, завдяки якому «уявно конкретне» за правового опосередкування соціальних відносин встановлюється поступово, крок за кроком. Відбувається природний процес переходу від «абстрактного» до того чи того рівня «конкретного» [1, с. 1-2]. Метою цієї статті є аналіз існуючих підходів до розуміння поняття

і сутності юридичних складів та їх трансформація в площину бюджетного права, що дозволить виявити особливості прояву цієї категорії та охарактеризувати її як категорію бюджетного права.

Проведений аналіз юридичних фактів передбачає їх характеристику як одиничної підстави виникнення, зміни чи припинення бюджетного правовідношення, що є цілком виправданим для простих бюджетних правовідносин. Для розвитку складних бюджетних правовідносин недостатньо наявності одного юридичного факту, а необхідна їх сукупність. Така сукупність юридичних фактів у юридичній літературі визначається по-різному: юридичний склад, фактичний склад, складний юридичний склад (складний фактичний склад) або юридична підстава (титул) права. Зазначені терміни було введено в термінологічний обіг різними науковцями, і використовуються вони в науковій літературі, але, незважаючи на різноманіття термінів, що вживаються, ними визначається одна й та ж правова категорія.

З приводу такого термінологічного різноманіття слушною є думка О. О. Красавчикова, згідно з якою термін «фактичний склад» неправильно відображає зміст, який у нього вкладається. Під фактичним складом розуміється те, що не має значення для права, а під юридичним - сама сутність. Коли йдеться про факт юридичний, а склад фактичний, то створюється хибне уявлення, нібито значення має тільки окремий юридичний факт, тоді як сукупність юридично не має значення, а має фактичний характер. У дійсності факт набуває своєї юридичної оцінки (оскільки він не є самостійним), перебуваючи у певному складі, який і породжує юридичні наслідки. Одночасно автор вважає за можливе збереження терміна «фактичний склад» для позначення всіх обставин, супутніх певному моменту руху кон-

кретного правовідношення [2, с. 117-118].

Погоджуючись із такою думкою, зазначмо, що з метою забезпечення термінологічної єдності та правової коректності має застосовуватися термін «юридичний склад». Однак аналізуючи в дисертації погляди науковців, застосовуватимемо той термін, який ними вживається.

У фінансово-правовій літературі в основу визначення юридичного (фактичного) складу покладено загальнотеоретичні підходи. Досліджуючи фактичний склад у фінансовому праві, М. В. Карасьова справедливо зазначає, що підставою руху фінансового правовідношення є не один юридичний факт, а фактичний склад [3, с. 184]. На думку М. П. Кучерявенка, фактичним складом є сукупність юридичних фактів, які об'єднані у взаємопов'язану та взаємоузгоджену систему елементів, необхідних для виникнення, зміни та припинення правовідносин [4, с. 475].

Юридичний склад необхідно відмежовувати від інших тотожних із ним понять. Не може бути юридичним складом триваючий юридичний факт, що складається із сукупності однорідних обставин, який має правові наслідки (юридичний факт - стан). Юридичний склад потребує відмежування від складного юридичного факту як комплексу самостійних обставин, кожна з яких може мати особливе правове значення. Юридичний склад є сукупністю цілісних самостійних юридичних фактів, які перебувають у взаємозв'язку і взаємозалежності та передбачають настання правових наслідків. Кожен факт такого складу має юридичне значення лише тому, що є елементом цього складу. Натомість складний юридичний факт стає цілісним єдиним утворенням лише за наявності всіх елементів, які зумовлюють його складну побудову, і кожен окремий

елемент не має юридичного значення, оскільки не спричиняє правових наслідків у конкретному бюджетному правовідношенні.

Оскільки правові наслідки мають місце лише після накопичення всіх юридичних фактів, то недоречно говорити про правові наслідки, що настають у зв'язку з наявністю одного чи декількох юридичних фактів незавершеного юридичного складу. Юридичні факти залишаються елементами юридичного складу до його завершення у повному обсязі, а склад набуває значення юридичного, якщо кількісне накопичення юридичних фактів цього складу заверрене, і лише після цього настають якісні зміни у бюджетному правовідношенні.

Юридичним складом є сукупність взаємопов'язаних і взаємозалежних юридичних фактів (елементів складу), необхідних для настання визначених бюджетно-правовою нормою правових наслідків. Юридичний факт, що належить до юридичного складу, є лише юридичним фактом, а точніше - елементом юридичного складу.

Р. Й. Халфіна справедливо звертає увагу на необхідність розрізняти юридичний склад і послідовні етапи, необхідні для завершення моделі правовідношення, його виникнення та розвитку [5, с. 299], що безпосередньо стосується й бюджетних правовідносин. Бюджетний процес складається зі стадій, процедур та операцій, на кожній з яких конкретними діями суб'єктів реалізуються суб'єктивні бюджетні права та обов'язки. Юридичні факти юридичного складу не можуть спричиняти завершення правових наслідків. Однак суб'єктивні бюджетні права та обов'язки, які реалізуються на підставі юридичного факту, можуть спричиняти окремі проміжні наслідки, які зазвичай не мають правового значення, а отже, не забезпечують завершення складного бюджетного правовідношення, для чого необхідна наявність сукупності всіх установлених

гіпотезою бюджетно-процесуальної норми юридичних фактів.

Особливості юридичного (фактичного) складу розглядаються крізь призму динаміки правовідносин або через класифікацію юридичних складів, яка здійснюється за різними ознаками. Так, за критерієм складності структури В. Б. Ісаков вирізняє три їх види: фактичні склади з незалежним накопиченням елементів; фактичні склади з послідовним накопиченням елементів; фактичні склади, побудовані з використанням різних структурних принципів [6, с. 68]. С. С. Алексеев за характером зв'язку елементів складу переділяє їх на прості, складні та змішані; за ступенем визначеності - на визначені та відносно визначені (бланкетні); за обсягом - на завершені та незавершені [7, с. 364-366]. На думку О. О. Красавчикова, юридичні склади можуть бути простими та складними, альтернативними та банкетними [2, с. 120-128].

Залежно від обсягу та відображення стадій формування вирізняють закінчені та незакінчені фактичні склади [7, с. 365-366]. Закінченим є склад із завершеним процесом накопичення юридичних фактів, лише після цього породжуються повні правові наслідки. Незакінченим є такий склад, де процес накопичення юридичних фактів - незавершений, внаслідок чого мають місце лише незавершені, проміжні правові наслідки, спричинені окремими юридичними фактами цієї системи. Однак будь-який юридичний склад як підстава розвитку бюджетного правовідношення, де має значення правовий наслідок, повинен бути завершеним.

Розглядаючи існуючі в теорії права класифікації фактичних складів, М. В. Карасьова вважає, що у фінансовому праві можна провести їх дихотомічні класифікації за наявністю чи відсутністю ознаки і вирізняє такі їх види:

з елементом-волевиявленням, з елемен-

том-конкретизатором, з елементом-правовідношенням [3, с. 186-189].

Юридичний склад з елементом-волевиявленням поєднує владне волевиявлення уповноваженого суб'єкта з невлadним волевиявленням зобов'язаного суб'єкта. Такий юридичний склад властивий деяким видам бюджетних правовідносин, зокрема щодо отримання позичок місцевим бюджетом, бюджетного фінансування із загального фонду бюджету, запозичень до бюджету розвитку місцевого бюджету, передання видатків на виконання власних повноважень між місцевими бюджетами тощо.

Юридичним складом з елементом-конкретизатором є такий, де має місце індивідуальне регулювання соціальних відносин з урахуванням вільного розсуду суб'єктів. Такий склад у фінансовому праві трапляється досить рідко, що є характерним і для бюджетного права, якому властивий більший прояв імперативності. Такий юридичний склад потребує конкретизації фактичної передумови, тобто гіпотези бюджетно-правової норми, яку викладено в редакції «у разі необхідності», а також відсутній склад, який конкретизує правові наслідки.

Третім видом є юридичний склад з елементом-правовідношенням, який встановлюється законом про бюджет. Фактами матеріально-правового характеру, які породжують правовідносини виконання бюджету, є обставини, що спричиняють виникнення матеріального бюджетного правовідношення, яке і повинно бути реалізованим у правозастосовному процесі, наприклад, здійснення передбачених законом про бюджет видатків. Елементом юридичного складу такого правовідношення є матеріальне правовідношення, у зв'язку з яким і відбувається розвиток правовідносин виконання бюджету. Таке правовідношення є визначальною та інтегруючою обставиною для процесуальних юридичних фактів, поєднання з якими

дає імпульс подальшому розвитку пра-

вовідносин виконання бюджету. Матеріальне бюджетне правовідношення, виконавши роль матеріально-правового факту у виникненні бюджетно-процесуальних правовідносин, у подальшому долучається до системи правозастосовних зв'язків, оскільки без нього бюджетний процес уявляється безпредметним.

Існування матеріального бюджетного правовідношення як підстави виникнення бюджетно-процесуальних правовідносин не заперечує наявності інших юридичних фактів і складів, оскільки матеріальне бюджетне правовідношення має значення для виникнення бюджетно-процесуального правовідношення, а інші юридичні факти та склади - для його розвитку та припинення. Але якщо бюджетно-процесуальне правовідношення виникає на підставі матеріального бюджетного правовідношення, то змінюється і припиняється на підставі інших юридичних фактів і складів.

С. С. Алексєєв залежно від характеру зв'язку елементів складу вирізняє прості, складні та змішані фактичні склади [7, с. 364-365]. Порівнюючи наведені класифікації із запропонованою В. Б. Ісаковим, можна зазначити, що вони не суперечать одна одній, їх можна вважати тотожними, але, на нашу думку, вони все ж таки потребують уточнення. Юридичний склад є системою елементів (юридичних фактів), а будь-яка система передбачає насамперед наявність внутрішніх зв'язків, оскільки всі елементи системи діють у взаємозв'язку. Такий зв'язок проявляється в тому, що відсутність хоча б одного з елементів спричиняє дефект системи, вона стає неповною і не спрацьовує на правовий наслідок. Для такого юридичного складу має значення тільки наявність усіх елементів, які спрацьовують у комплексі залежно від послідовності їх застосування. Динаміка цих юри-

дичних складів передбачає вільний (незалежний) зв'язок між обставинами, коли їх накопичення здійснюється в будь-якому порядку. Отже, правові наслідки такого юридичного складу відбуваються незалежно від послідовності накопичення його елементів, але необхідною умовою застосування такого складу є наявність єдності та повноти елементів юридичного складу. Їх можна визначити юридичними складами з вільною послідовністю зв'язку елементів складу.

Другий вид юридичного складу, на відміну від першого, передбачає не тільки наявність взаємозв'язку, а й взаємозумовленість і послідовність накопичення елементів, причому не простого, а в певному встановленому порядку. Динаміка такого юридичного складу передбачає послідовний зв'язок між обставинами, їх накопичення здійснюється в певній послідовності. Елементи юридичного складу послідовно своїм настанням (проявом) не лише створюють можливість, а й забезпечують настання певних наслідків, а також застосування наступних елементів юридичного складу. Однак кінцевий правовий наслідок настає лише у випадку послідовного накопичення та застосування всіх юридичних фактів такого складу. Його можна визначити як юридичний склад з установленою послідовністю зв'язку елементів.

Третій вид юридичного складу передбачає поєднання вільної та встановленої послідовності зв'язку його елементів. Враховуючи наведені міркування, критерієм наведеної класифікації має бути визнано власне послідовність зв'язку елементів юридичного складу.

За ступенем визначеності юридичні склади (як і гіпотеза правової норми) переділяються на визначені та відносно визначені фактичні склади [7, с. 365]. У визначеному юридичному складі всі його елементи передбачені гіпотезою бюджетно-правової норми.

Відносно визначеним юридичним складом є такий, елементи якого не повністю передбачені правовою нормою, де вказуються лише узагальнюючі ознаки тих чи тих фактичних обставин, а відповідним органам надається можливість у порядку індивідуального регулювання вирішувати юридичні питання, які мають правові наслідки з урахуванням конкретних обставин справи [8, с. 182]. Особливістю такого складу є узагальненість визначення гіпотезою бюджетно-правової норми обставин, які породжують правові наслідки лише в сукупності з актом відповідного уповноваженого суб'єкта. Враховуючи значущість, характер і призначення бюджетних правовідносин, необхідно уникати таких юридичних складів, але в окремих випадках вони мають застосовуватись і застосовуються в основному для оперативного реагування на ситуацію та вирішення непередбачених проблем, що виникли у бюджетній діяльності і потребують, зокрема, додаткових видатків бюджету. Так, для здійснення непередбачених видатків, що не мають постійного характеру і не могли бути передбачені у складанні проекту бюджету, передбачено формування резервного фонду бюджету. Стаття 24 Бюджетного кодексу України містить узагальнюючі основні положення, які в подальшому конкретизуються Порядком використання коштів резервного фонду бюджету. Узагальнено визначені нормами БК України та більш докладно регламентовані Порядком використання коштів резервного фонду бюджету обставини породжують правові наслідки виділення коштів з резервного фонду бюджету лише за наявності рішення про виділення коштів із резервного фонду бюджету, яке приймається Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями та виконавчими органами місцевого самоврядування.

Аналізуючи дію юридичного складу з погляду правових наслідків, можна помітити, що в окремих випадках різні за своїми елементами, змістом чи структурою юридичні склади можуть спричиняти однакові правові наслідки. На стадії виконання бюджету до закону чи рішення про бюджет можуть вноситися зміни, які мають наслідком відповідну зміну правовідносин виконання бюджету, але при цьому суб'єкти залишаються ті ж самі, а частково змінюється лише об'єкт (часткова кількісна зміна об'єкта правовідносин - як правовий наслідок). Такий наслідок зумовлюється різними підставами, зокрема фактом перевиконання доходної частини бюджету або недоотримання доходів бюджетом. Цей юридичний склад можна визначити як альтернативний, під яким розуміється декілька юридичних складів, що самостійно та незалежно один від одного спричиняють один і той же правовий наслідок.

Більш глибокому розумінню правової природи юридичного складу у бюджетному праві сприятиме з'ясування ознак, якими, на нашу думку, є системність, співвідносність, завершеність, нормативна визначеність, забезпечення настання правових наслідків.

1. *Системність.* Юридичний склад завжди є сукупністю елементів, кожен з яких є юридичним фактом. Юридичний факт як елемент юридичного складу є підставою виникнення, зміни або припинення простого бюджетного правовідношення у складному правовідношенні. Відсутність хоча б одного з елементів юридичного складу призводить до його незавершеності. Такий склад втрачає правове значення і не зумовлює настання правового наслідку, визначених бюджетно-правовими нормами. Нормативна закріпленість такого незавершеного складу унеможливує його застосування на практиці або, якщо таке застосування й відбулося, то правовий наслідок може бути оспорено.

Елементами юридичного складу є залежні (несамостійні) юридичні факти, які утворюють сукупність. Саме така залежність юридичного факту дозволяє відмежувати юридичний факт юридичного складу від складного юридичного факту та від елементів самостійного юридичного факту. Елементами юридичного факту є явища, що складають дію чи подію, а елементом юридичного складу є окремі юридичні факти.

2. *Співвідносність.* Ознака співвідносності пов'язана з проблемою послідовності зв'язку елементів юридичного складу. Така послідовність може бути вільною або залежною (встановленою), що розглядалась у наведеній вище класифікації, і є відображенням накопичення елементів юридичного складу та наслідків, зумовлених таким накопиченням. Але незалежно від виду послідовності, що проявляється у взаємозв'язку і взаємозалежності елементів юридичного складу, вони мають бути взаємопов'язаними з різним ступенем залежності для того, щоб юридичний склад був завершеним.

3. *Завершеність.* Завершеність означає накопичення та застосування всіх елементів юридичного складу з метою отримання кінцевого правового наслідку. У бюджетному праві юридичні склади завжди мають бути завершеними, оскільки їхня незавершеність не породжує кінцевих правових наслідків у бюджетній діяльності, яка завжди спрямована на досягнення публічного результату. Незавершений юридичний склад може спричинити певні проміжні наслідки (правова зв'язаність, право на позитивні дії), які мають внутрішнє значення для бюджетного правовідношення, точніше, для простих бюджетних правовідносин, що становлять складне бюджетне правовідношення. Виконавши своє тимчасове призначення, зазначає С. С. Алексєєв, тобто забезпечивши накопичення наступних елементів фак-

тичного складу і відповідно розвиток правовідносин, вони відходять, поступаючись місцем кінцевим правовим наслідкам, що породжуються фактичним складом у цілому [9, с. 366]. Однак, на нашу думку, незавершений юридичний склад для одних бюджетних правовідносин може бути завершеним для інших, забезпечуючи їх видоу зміну: регулятивні бюджетні правовідносини трансформуються в охоронні з подальшим поверненням до регулятивних за наявності завершеного юридичного складу.

4. *Нормативна визначеність.* Усі елементи юридичного складу мають встановлюватися гіпотезами бюджетно-правових норм. Так визначаються умови трансформації (переходу) правової моделі, встановленої бюджетно-правовими нормами, у правову дійсність - бюджетну діяльність.

5. *Забезпечення настання правових наслідків у бюджетній діяльності.* Можливість стає дійсністю внаслідок розвитку явищ, які відбуваються лише

за наявності фактів дійсності, тобто, стаючи реальністю, юридичний склад забезпечує перехід установленої бюджетно-правовими нормами правової моделі у бюджетну діяльність, саме цим переводячи бюджетно-правову абстракцію у бюджетно-правову дійсність. Призначенням юридичних складів є забезпечення розвитку бюджетних правовідносин з метою досягнення певного результату настання правових наслідків у бюджетній діяльності.

Виходячи з наведеного юридичний склад у бюджетному праві можна визначити як сукупність нормативно визначених, взаємопов'язаних і взаємозалежних елементів (юридичних фактів), накопичення і застосування яких переводить (трансформує) бюджетно-правову можливість (модель) у бюджетно-правову дійсність (бюджетну діяльність), де ця сукупність, будучи завершеною, зумовлює настання кінцевого правового наслідку в бюджетних правовідносинах.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Зинченко С.А.* Юридические факты в механизме правового регулирования : [монография] / С. А. Зинченко. - М.: Волтерс Клувер, 2007. - 152 с.
2. *Красавчиков О. А.* Юридические факты в советском гражданском праве / О. А. Красавчиков // Категории науки гражданского права. Избранные труды : в 2 т. - М.: Статут, 2005-2005. - Т. 2. - 2005. - С. 49-241.
3. *Карасева М. В.* Финансовое правоотношение / М. В. Карасева. - М.: НОРМА, 2001. - 288 с. - (Ин-т государства и права РАН).
4. *Кучерявенко Н. П.* Курс налогового права : в 6 т. / Н. П. Кучерявенко. - Харьков : Легас, 2002- _____. - Т. 2: Введение в теорию налогового права. - 2004. - 600 с.
5. *Халфина Р. О.* Общее учение о правоотношении : [монография] / Р. О. Халфина. - М.: Юрид. лит., 1974. - 345 с.
6. *Исаков В. Б.* Юридические факты в советском праве / В. Б. Исаков. - М.: Юрид. лит., 1984. - 144 с. - (Библиогр. в примеч. - С. 134-144).
7. *Алексеев С. С.* Проблемы теории права : Курс лекций : в 2 т. / С. С. Алексеев. - Свердловск : Мин-во высшего и среднего спец. образования РСФСР; Свердловский юрид. ин-т, 1972-1973. - Т. 1 : Основные вопросы общей теории социального права. - 1972. - 396 с.

8. *Алексеев С. С.* Общая теория права : [учебник] : в 2 т. / С. С. Алексеев. - М. : Юрид. лит., 1981-1982. - Т. 2. - 1982. - 360 с.

9. *Алексеев С. С.* Проблемы теории права : курс лекций : в 2 т. / С. С. Алексеев. - Свердловск : Мин-во высшего и среднего спец. образования РСФСР; Свердловский юрид. ин-т, 1972-1973. - Т. 2 : Нормативные юридические акты, применение права, юридическая наука (правоведение). - 1973. - 401 с.

Чернадчук В. Д. Проблеми визначення поняття та класифікації юридичних складів у бюджетному праві

У статті проаналізовано існуючі підходи до визначення поняття юридичного складу та запропоновано авторське визначення цього поняття. Проаналізовано та уточнено наявні класифікації юридичних складів та виявлено їхні ознаки.

Ключові слова: бюджетні правовідносини, елемент юридичного складу, фактичний склад, юридичний склад, юридичний факт.

Чернадчук В. Д. Проблемы определения и классификации юридических составов в бюджетном праве

В статье проанализированы существующие подходы к определению понятия юридического состава и предложено авторское определение этого понятия. Проанализированы и уточнены классификации юридических составов и выявлены их признаки.

Ключевые слова: бюджетные правоотношения, фактический состав, элемент юридического состава, юридический состав, юридический факт.

Chernadchuk V. The problems of the definition and the classification of the legal composition in the budget law

The article deals with the analysis of the present approaches to the definition of the legal composition concept; it was suggested the author's definition of this concept. The classifications of the legal composition were analyzed and specified and their features were revealed.

Key words: budget legal relations, an element of the legal composition, actual composition, legal composition, legal fact.

Чернадчук В.Д. Проблеми визначення поняття та класифікації юридичних складів у бюджетному праві / В.Д. Чернадчук // Публічне право. – 2014. – № 1(13). – С. 60–67.