

ОСОБЛИВОСТІ ЗМІСТУ СУБ'ЄКТИВНОГО БЮДЖЕТНОГО ПРАВА

Віктор Чернадчук,

канд. юрид. наук, доцент,

*професор кафедри цивільно-правових дисциплін і банківського права
Української академії банківської справи Національного банку України,
м. Суми*

Суб'єктивне бюджетне право відображає взаємодію суб'єктів бюджетних правовідносин, зумовлену їх економічними та політичними взаємозв'язками. На кожному рівні бюджетних правовідносин ці права за змістом мають свої особливості та відмінності, породжують правовідносини між суб'єктами саме цього рівня. Тому необхідно не лише дати загальну характеристику суб'єктивному бюджетному праву, а й виявити та розглянути особливості його змісту. Саме в особливостях змісту суб'єктивного бюджетного права розкриваються можливості та межі активності суб'єктів бюджетних правовідносин.

За загальним уявленням суб'єктивне право є забезпеченою обов'язками інших суб'єктів легітимною можливістю суб'єкта правовідносин діяти певним чином. *Суб'єктивне право* - це вид і міра можливої або дозволеної поведінки управненої особи [1, с. 45-46]. Воно є правовою мірою поведінки (мірою правомочної поведінки), визначеної правовою нормою, і ця обставина безпосередньо позначається на структурі суб'єктивного права [2, с. 754-755], яке є зв'язком частин цього єдиного цілісного правового утворення. Суб'єктивне право - це право-поведінка, коли управнена особа реалізує можливість власної позитивної (правомірної) поведінки, тобто є правом на власні дії володільця. З цієї точки зору загальна сутність суб'єктивного права полягає в юридичній забезпеченості можливості діяти.

Питання суб'єктивного права розглядалися в працях з теорії держави та права, зокрема С. Алексеевим, Н. Матузовим, В. Хропанюком. У теорії фінансового права питання змісту суб'єктивного права розглядалися Л. Вороною, І. Крохіню, М. Кучерявенко, Н. Хімичевою. Однак, незважаючи на численність праць із цієї проблематики, окремі питання суб'єктивного бюджетного права потребують подальшого з'ясування та остаточного вирішення.

Мстою цієї статті є дослідження особливостей змісту суб'єктивного бюджетного права та їх вияву у бюджетних правовідносинах.

Суб'єктивне право як складне правове явище, складається із правових можливостей

(правомочностей), якими є: можливість позитивної поведінки управненої особи; можливість вимагати належної поведінки від зобов'язаної особи; можливість застосування державного примусу; можливість користуватися певним соціальним благом [3, с. 525]. Сукупність цих можливостей (правомочностей) одні автори визначають як структуру суб'єктивного права, інші - як зміст. Також висловлюється думка, що суб'єктивне право виявляється в трьох різновидах, якими є перші три можливості із перелічених нами. Останні два підходи не суперечать один одному, оскільки зміст є вираженням сутності в різноманітних її виявах, а сутністю є кожна із перелічених можливостей (правомочностей). Застосування терміна «структура суб'єктивного права» є деякою мірою дискусійним, оскільки структура цілого є внутрішньою формою об'єднання всіх частин цілого (елементів). Суб'єктивне бюджетне право зумовлює безпосередній зв'язок управненого та зобов'язаного суб'єктів, а його реалізація залежить не лише від власних дій, а й від дій (або утримання від дій) зобов'язаного суб'єкта, а також конкретизується відповідно до юридичного факту. Залежно від виду правовідносин ці правомочності будуть мати різний ступінь вияву та свої особливості. Отже, розглянемо особливості правомочностей, що є змістом суб'єктивного бюджетного права.

У теорії держави та права, галузевих юридичних науках елементом суб'єктивного права визнається можливість вимоги правомірної поведінки від правозобов'язаної особи (право вимоги). У бюджетних правовідносинах право вимоги реалізується у двох формах - *вимозі до зобов'язаного суб'єкта виконати активні обов'язки або покладанні на нього пасивних обов'язків*. У першому випадку право вимоги передбачає здійснення зобов'язаним суб'єктом комплексу активних дій, пов'язаних із виконанням суб'єктивного бюджетного обов'язку; у другому - утримання від здійснення дій, які заборонені або здійснювати які суб'єкт не має права.

У переважній більшості випадків правом вимоги наділені управнені державні органи, які представляють державу в бюджетних правовідносинах, та управнені органи місцевого

самоврядування, які представляють адміністративно-територіальні утворення. Для такого управненого органу всі права, зумовлені його завданнями та функціями, не є правами в класичному розумінні, тобто такими, які він може реалізовувати чи не реалізовувати на власний розсуд, а у широкому плані є виконанням обов'язків перед державою [4, с. 213]. Тому суб'єктивне бюджетне право управненого суб'єкта визначають як «право-обов'язок». У функціональному плані визначення права-вимоги через право-обов'язок дозволяє підкреслити, що органу не дозволяється, а ставиться в обов'язок вимагати певної поведінки [5, с. 207-208] від зобов'язаних суб'єктів бюджетних правовідносин.

У нормотворчих бюджетних правовідносинах зобов'язаним суб'єктом щодо прийняття закону про державний бюджет є Верховна Рада України. Право вимагати прийняти закон про державний бюджет має Кабінет Міністрів України, але це право є одночасно і його обов'язком, оскільки реалізація цього права забезпечує виконання Кабінетом Міністрів України своїх завдань і функцій. Відповідно до ст. 47 Бюджетного кодексу (далі - БК) України Кабінет Міністрів України забезпечує виконання Державного бюджету України, Міністерство фінансів України здійснює організацію і управління виконанням Державного бюджету України. Однак, якщо Верховна Рада України не виконає обов'язку щодо прийняття закону і до початку нового бюджетного періоду закон про державний бюджет не буде прийнято, Кабінет Міністрів України має право здійснювати витрати Державного бюджету України з обмеженнями, передбаченими ст. 46 БК України.

У бюджетних правовідносинах щодо виконання закону про державний бюджет право вимоги бюджетних коштів в обсягах, визначених законом, мають розпорядники бюджетних коштів, для яких це право є матеріальною гарантією виконання їх завдань і функцій. А оскільки виконання цих завдань і функцій є також їх обов'язком, то реалізація права вимоги не може залежати від волі суб'єктів (розпорядників), а є їх обов'язком. Таким чином, право вимоги як допоміжний засіб [6, с. 438] забезпечує виконання бюджетного обов'язку зобов'язаним суб'єктом, що зумовлює здійснення ним дій внаслідок реалізації права-вимоги управненим суб'єктом бюджетних правовідносин.

У пасивних бюджетних правовідносинах переважає право на власні дії, які управнений суб'єкт зобов'язаний здійснити, оскільки держава надає управненим суб'єктам необхідні для виконання завдань і функцій можливості, реалізація яких є їх обов'язком перед державою. Обов'язок інших суб'єктів - не перешкоджати управненому суб'єкту в реалізації цих

правомочностей. Але право на позитивні дії не тотожне праву вимоги цих суб'єктів в активних бюджетних правовідносинах, оскільки надає управненому суб'єкту право вибору. Особливістю права на позитивні дії, зазначає М. Кучерявенко, є специфічно замкнена індивідуальність, в умовах якої реалізація цього права не пов'язана з діями інших осіб, їх впливом і сприяттям цьому праву [6, с. 439].

В активних бюджетних правовідносинах право на позитивні дії завжди поєднано з правом вимагати від інших суб'єктів утримуватися від здійснення дій, що перешкоджають реалізації суб'єктивного бюджетного права. Право на активні дії мають управнені державні органи й органи місцевого самоврядування. Так, відповідно до ч. 1 ст. 16 БК України право на здійснення державних внутрішніх і зовнішніх запозичень належить державі в особі Міністра фінансів України за дорученням Кабінету Міністрів України. Відповідно до ч. 1 ст. 17 БК України Кабінет Міністрів України в особі Міністра фінансів може (тобто має право) надавати гарантії щодо виконання боргових зобов'язань суб'єктам виключно у межах повноважень, встановлених законом про Державний бюджет України. Відповідно до ч. 2 ст. 24 БК України рішення про виділення коштів з резервного фонду бюджету приймається відповідно Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями та виконавчими органами місцевого самоврядування. Отже, перелічені управнені органи можуть прийняти рішення про виділення коштів із резервного фонду відповідних бюджетів для здійснення непередбачених витраток, що не мають постійного характеру і не могли бути передбачені при складанні бюджету. Наведені права деякою мірою є такими у розумінні можливості вибору варіанту поведінки та не є обов'язковими до реалізації управненими суб'єктами.

Однак, на думку М. Карасьової, право на власні дії не є повною мірою правом, оскільки державний орган чи орган місцевого самоврядування не може на власний розсуд вирішувати, чи реалізовувати це право, чи відмовитися від його реалізації. Це зумовлено тим, що право на власні дії зазначених органів є компетенційним, а компетенційні права орган зобов'язаний реалізувати за певних обставин [5, с. 214]. Разом із тим в окремих випадках управнені суб'єкти бюджетних правовідносин мають право на власні дії у прямому розумінні.

Участь у фінансових правовідносинах державних органів або органів місцевого самоврядування з визначеною компетенцією в принципі передбачає необхідність повного здійснення прав та обов'язків, що входять до компетенції цих органів. Але і в цій галузі у зв'язку з

дією уповноважених фінансово-правових норм та іншими факторами суб'єкти можуть не виявляти волю щодо реалізації своїх окремих прав (наприклад, право на виявлення та використання додатково виявлених доходів поза обсягами, затвердженими бюджетом) [7, с. 65-66]. Так, відповідно до ч. 2 ст. 39 БК України за результатами обговорення проекту закону про державний бюджет Верховна Рада України може прийняти вмотивоване рішення про його відхилення. Але це рішення може бути прийняте лише за умови невідповідності поданого проекту закону Бюджетному кодексу України Основним напрямом бюджетної політики на наступний бюджетний період та пропозиціям Верховної Ради України до них. Таким чином, Верховній Раді України як суб'єкту бюджетних правовідносин законодавство надає право на власні дії з певною мірою свободи їх реалізації, дозволяє самостійно оцінювати ситуацію та приймати відповідне рішення.

Слід зазначити, що, надаючи певну свободу на власні дії, держава регламентує порядок її реалізації. Відповідно до ч. 1 ст. 73 БК України для покриття тимчасових касових розривів, що виникають під час виконання загального фонду місцевого бюджету, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад можуть отримувати короткотермінові позички. Іншими словами, переліченим суб'єктам надано право на отримання позичок, але його реалізація можлива за наявності встановлених кодексом обов'язкових умов: лише за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи відповідної ради; отримання позик обов'язково тільки у фінансово-кредитних установах; встановлено строк позички - до трьох місяців; визначено межі використання позички - у межах поточного бюджетного періоду; регламентована процедура отримання позички - порядок визначається Міністерством фінансів України. Отже, як зазначає М. Карасьова, держава, надаючи державному органу право на власні дії, вказує на це право як на одну із форм виконання завдань і функцій цього органу (інколи це право формулюється одночасно й як обов'язок), а в деяких випадках прямо зобов'язує державний орган реалізувати це право [5, с. 214-215]; інколи його реалізація можлива за наявності визначених законодавством умов.

Суб'єктивне право передбачає можливість управленого суб'єкта звернутися до компетентного суб'єкта за охороною чи захистом суб'єктивного права та примусового забезпечення виконання обов'язку зобов'язаним суб'єктом. Передбачаючи примусову реалізацію суб'єктивного права, право-домагання є гарантією виконання суб'єктивних обов'язків зобов'язаного суб'єкта правовідносин. Якщо зобо-

в'язаний суб'єкт правовідносин добровільно не виконує покладений на нього законом обов'язок, то управлений суб'єкт має право захистити свої інтереси, звернувшись за допомогою до держави [8, с. 316].

Право-домагання реалізується у випадку невиконання бюджетних обов'язків, що, у свою чергу, порушує суб'єктивні права управлених суб'єктів і полягає у застосуванні заходів державного примусу до зобов'язаних суб'єктів бюджетних правовідносин. Як зазначає С. Алексєєв, домагання є продовженням обов'язкового елемента будь-якого суб'єктивного права - права вимоги [9, с. 315], але має інший, ніж право вимоги, зміст: є велінням, що спрямоване на витребування від зобов'язаного суб'єкта бюджетних правовідносин реалізації його обов'язку. Домагання є юридичною можливістю забезпечення правового впливу на зобов'язаного суб'єкта бюджетних правовідносин, який не виконує приписів бюджетно-правової норми щодо належного виконання покладених на нього обов'язків, тобто не здійснює дії, які він зобов'язаний здійснити, або здійснює дії, які він не має права здійснювати.

Право домагання виникає у випадках здійснення бюджетного правопорушення. Статтею 116 БК України бюджетне правопорушення визначається як дії або бездіяльність учасників бюджетного процесу, що призвели до порушення встановлених БК та чинним законодавством порядку складання, розгляду, затвердження, внесення змін в акти про бюджет, виконання бюджетів і звітів про їх виконання. В охоронних бюджетних правовідносинах визначені законодавством державні органи в особі їх керівників мають право застосовувати до порушника бюджетного законодавства заходи державного примусу, передбачені санкціями бюджетно-правових норм. При цьому для державних органів право застосовувати до порушника заходи державного примусу є одночасно їх обов'язком, оскільки вони безпосередньо пов'язані з їх завданнями та функціями. Для державних органів усі права, що впливають із їх завдань і функцій, є слугуванням державі, тобто у широкому розумінні є виконанням обов'язків перед нею [10, с. 83].

М. Карасьова вважає, що у фінансових правовідносинах застосування заходів державного примусу є «право-обов'язком» компетентного органу [5, с. 225]. Але, як свідчить аналіз БК України, статті, якими передбачено відповідальність за порушення бюджетного законодавства, сформульовані в редакції, що дозволяє їх кваліфікувати як право на власні дії у прямому розумінні. Законодавець використовує такі словосполучення «у межах своїх повноважень можуть» (ч. 1 ст. 117 БК України), «у межах своєї компетенції можуть вчинити такі дії» (ч. 1 ст. 118 БК України), що дозволяє розуміти питання щодо їх застосування

на вибір управненого суб'єкта. Разом із тим окремі статті БК України, що передбачають відповідальність за бюджетне правопорушення, сформульовані так: «має наслідком» (ч. 1 ст. 119 БК України), «надається право призупиняти» (ст. 122 БК України), або у більш імперативній формі - «підлягають обов'язковому поверненню» (ч. 2 ст. 119 БК України)

Незважаючи на різні формулювання суб'єктивних прав, між правами та обов'язками урівнених та зобов'язаних суб'єктів є певний жорсткий зв'язок, що зумовлено їх належністю до компетенції державного органу, який виконує покладені на нього завдання та функції. В цьому контексті їх реалізація є обов'язковою. Тому можна вважати, що право домагання передбачає обов'язкову реалізацію права управненого суб'єкта бюджетних правовідносин (компетентного державного органу), спрямованого на застосування санкцій (стягнень) за бюджетне правопорушення. Здійснення цього права передбачає безпосередній вплив на поведінку зобов'язаного суб'єкта і саме тому праву домагання протистоїть обов'язок іншого суб'єкта вжити засобів примусового впливу, які, на нашу думку, визначаються як оперативно-бюджетні санкції [11]. Однак особливістю реалізації права домагання є те, що управнений суб'єкт бюджетних правовідносин, який представляє державу самостійно або звертається за охороною та захистом до іншого управненого суб'єкта, який також представляє державу, застосовує заходи примусу стосовно зобов'язаного суб'єкта бюджетних правовідносин, який як державна установа діє від імені держави або від власного імені, але в межах визначених державою повноважень.

В юридичній літературі звертається увага на таку правомочність, як можливість користуватися на підставі даного права певним соціальним благом. Соціальне благо як матеріальна субстанція скріплює три елементи суб'єктивного бюджетного права. Змістом правомочності на думку Н. Коркунова, є користування певним об'єктом. Таке користування може бути різним за обсягом і є не тільки основним, а й природним елементом суб'єктивного права, зумовленим природою наших потреб [12, с. 152]. Особливістю права користування як елемента суб'єктивного бюджетного права є те, що суб'єктивні бюджетні права спрямовані на забезпечення бюджетного фінансування, насамперед соціальних і державних потреб. Тому щодо доцільності виділення цього елемента є певні сумніви.

Висновки

Суб'єктивне бюджетне право складається із правомочностей, які, будучи визначеними формальною можливістю, більшою мірою є правовою необхідністю. Правомочністю закріплюється правова форма підпорядкування поведінки зобов'язаних суб'єктів бюджетних правовідносин інтересам управнених суб'єктів, які діють для задоволення публічних інтересів. Виявлення діалектичного зв'язку суб'єктивних прав управненого суб'єкта бюджетних правовідносин та обов'язків зобов'язаного суб'єкта дозволяє виділити й уточнити механізм їх взаємодії у бюджетних правовідносинах. Бюджетно-правові норми, що визначають правовий статус або компетенцію суб'єктів бюджетного права, мають одночасно зобов'язуючий і забороняючий характер: зобов'язуючи здійснити певну дію, бюджетно-правова норма забороняє утримуватися від її здійснення і навпаки, забороняючи здійснювати певну дію, вона зобов'язує її не здійснювати. Разом із тим бюджетно-правова норма має й уповноважуючий характер: надаючи право здійснювати певну дію, вона одночасно зобов'язує її здійснити, забороняючи її нездійснення, і навпаки, забороняючи здійснення певної дії, норма зобов'язує її нездійснення, одночасно надаючи право вимагати її здійснення чи нездійснення.

Література

1. Толстой Ю. К. К теории правоотношения. - Л., 1959. - 88 с.
2. Поляков А. В. Общая теория права: феноменолого-коммуникативный подход. - СПб., 2003. - 845 с.
3. Теория государства и права / Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малья. - М., 2000. - 776 с.
4. Финансовое право Российской Федерации / Отв. ред. М. В. Карасева. - М., 2004. - 576 с.
5. Карасева М. В. Финансовое правоотношение. - М., 2001. - 288 с.
6. Кичерявенко Н. П. Курс налогового права: В 6 т. - Х., 2004. - Т. 2. - 600 с.
7. Финансовое право / Отв. ред. Н. И. Химичева. - М., 1999. - 600 с.
8. Хропанюк В. Н. Теория государства и права / Под ред. В. Г. Стрекозова. - М., 2004. - 382 с.
9. Алексеев С. С. Проблемы теории права: В 2 т. - Свердловск, 1972. - Т. 1.
10. Ю. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. - М., 1972.
11. Чернадчук В. Д. Щодо відповідальності за порушення бюджетного законодавства: деякі аспекти // Підприємництво, господарство і право. - 2002. - № 5. - С. 48-49.
12. Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. - СПб., 1914. - 360 с.