

УДК 347.73

В. Д. Чернадчук,*кандидат юридичних наук, доцент, завідувач
кафедри цивільно-правових дисциплін і
банківського права Української академії
банківської справи Національного банку
України*

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ БЮДЖЕТНИХ ПРАВОВІДНОСИН

Статтю присвячено теоретико-прикладним аспектам розвитку бюджетних правовідносин. Проаналізовано лінгвістично-правові проблеми термінології та запропоновано модель розвитку бюджетних правовідносин.

Статья посвящена теоретико-прикладным аспектам развития бюджетных правоотношений. Осуществлён анализ лингвистико-правовых проблем терминологии, предложена модель развития бюджетных правоотношений.

The article is devoted to theoretic and applied problems of the development to budget legal relations; it is carried out an analysis of linguistic and legal problems of terminology and suggested the model of the development of legal relations.

Ключові слова: *бюджетно-правові норми, бюджетні правовідносини, динаміка, передумови, підстави, розвиток, рух, юридичний склад, юридичний факт.*

Моделі розвитку бюджетних правовідносин у сучасних умовах не приділялося уваги, незважаючи на те, що таке дослідження дозволило б не лише з'ясувати стан бюджетних правовідносин, що сприяло б подальшому вдосконаленню їх правового регулювання відповідно до існуючих умов та соціально-економічного стану, а й спрогнозувати напрями їх розвитку, їх майбутній стан. За загальним уявленням модель – це „зразок, що відтворює, імітує будову і дію якого-небудь об'єкта, використовується для одержання нових знань про об'єкт; зразок, з якого знімається форма для відливання чи відтворення в іншому матеріалі; уявний чи умовний (зображення, опис, схема і т. д.) образ якого-небудь об'єкта, процесу або явища, що використовується як його „представник” [1, с. 535]. Ураховуючи таке лінгвістичне значення цього терміна і застосовуючи його до нашого дослідження, модель розвитку бюджетних правовідносин можна розглядати у двох аспектах: як зразок або еталон бюджетних правовідносин (бюджетно-правова модель); як його реальний стан, „образ” (бюджетно-правова реальність). Дослідження реального стану бюджетних правовідносин, накладення на нього правової моделі дають можливість виявити проблеми, а зіставлення їх стану з іншими зовнішні-

ми реаліями буття допомагає виявити тенденції його розвитку, що впливатиме на подальшу бюджетну нормотворчість.

Теоретичні аспекти розвитку фінансових правовідносин та їх окремих видів, зокрема податкових, розглядалися у працях Л. К. Воронової, М. В. Карасьової, Ю. О. Крохіної, М. П. Кучерявенка, А. А. Нечай та інших.

Метою статті є здійснення лінгвістично-правового аналізу термінів, які вживаються для відображення такого явища, як „виникнення, зміна та припинення бюджетних правовідносин”, що дозволить уніфікувати бюджетно-правову термінологію, а також з'ясувати окремі аспекти моделі розвитку бюджетних правовідносин. Модель розвитку бюджетних правовідносин – це зразок, що відтворює їх правовий стан для одержання знань з метою подальшого їх відтворення в бюджетно-правових актах у процесі бюджетної нормотворчості.

У юридичній науці для відображення одного й того самого правового явища, що визначається як „виникнення, зміна та припинення правовідносин”, вживаються різні терміни: „динаміка правовідносин”, „рух правовідносин”, „розвиток правовідносин”, „існування правовідносин”, „реалізація правовідносин”. Це зумовлено засто-



суванням слів-синонімів, які, будучи різними за звучанням, є майже однаковими за значенням.

Найбільш вживаним у юридичній літературі є термін „динаміка правовідносин”, який ототожнюється з іншим – „розвиток правовідносин”. Так, наприклад, В. Б. Ісаков спочатку пише: „Динаміка правовідносин формується із їх виникнення, зміни, припинення, які нерідко віддалені один від одного у часі та у просторі”. А в подальшому уточнює, що „тим не менше вони не якісь там ізольовані явища, а етапи процесу розвитку правовідносин” [2, с. 280].

Р. О. Халфіна, досліджуючи динаміку правовідносин, стверджує, що „існуюча система правовідносин перебуває у постійному русі, відображаючи динаміку розвитку суспільства” [3, с. 285], а у подальшому зазначає, що „важливе значення для виникнення та розвитку правовідносин мають юридичні факти” [3, с. 289].

Загальнотеоретичні підходи вплинули на погляди у фінансовому праві. Зокрема, М. П. Кучерявенко пише, що „податкові правовідносини є не статичною конструкцією, а утворенням, сутність і зміст якого можна виявити лише у процесі розвитку, певної динаміки” [3, с. 451]. Власне розвиток фінансових відносин, видозміни їх суб’єктів призвели до реальної проблеми перегляду базисних категорій фінансового права і, відповідно, характеру відносин, урегульованих правом [5, с. 33].

Таке термінологічне різноманіття потребує лінгвістично-правового аналізу термінології з метою її універсалізації. Поняття „динаміка” більшою мірою технічне, одним із значень якого є „стан руху, розвиток, зміна чого-небудь” [1, с. 222]. Разом з тим для аналізу змін та послідовної зміни соціальних явищ, причин прогресу, його спрямованості як протилежне поняттю „соціальна статика”, яка досліджує сталі структури, що забезпечують соціальний порядок та збереження суспільства як цілого, у термінологічній обіг введене поняття „динаміка соціальна” [6, с. 256]. Натомість рухом є „процес розвитку, унаслідок якого відбувається зміна якості предмета, явища і т. ін., перехід від одного якісного стану до іншого, вищого” [1, с. 1091]. Рух існує в нескінченній кількості проявів, форм. Видами руху є становлення і деградація, розвиток (прогрес і регрес), оновлення [7, с. 559]. Рух – це поняття процесуального феномена, що охоплює всі види змін та взаємодій [6, с. 227]. Існування – це „буття, наявність кого-, чого-небудь у дійсності” [1, с. 404]. Цей термін відображає сучасний стан, правову дійсність, деякою мірою не охоплюючи стан виникнення та припинення.

Реалізація – це дія за значенням реалізовувати, тобто „здійснювати, робити реальним, втілювати що-небудь у життя” [1, с. 1018]. Термін „реалізація” більше стосується правових норм, а точніше – їх застосування у правовідносинах.

Розвиток – це „процес, внаслідок якого відбуваються зміни якості чого-небудь, перехід від одного якісного стану до іншого, вищого” [1, с. 1043], це процес закономірної зміни, переходу від одного якісного стану до іншого – більш-менш досконалого; перехід від простого до складного; зміна взагалі [8, с. 702]. Розвиток – це вид руху, „незворотна, спрямована зміна матеріальних та ідеальних об’єктів; один із загальних видів зв’язку” [7, с. 555]. Розвиток є якісною характеристикою змін об’єктів. Проблема розвитку пов’язана з циклічністю або спрямованістю процесуальних змін, їх одно- чи багатовекторністю; їх однозначною попередньою заданістю або можливістю альтернатив; з еволюційним або циклічним характером змін [6, с. 673].

Як бачимо, ці терміни, з лінгвістичного погляду, відображають однакові або майже однакові явища, під якими розуміється розвиток або його окрема стадія чи етап. На нашу думку, з лінгвістично-правового погляду, стосовно правовідносин правильним буде використання терміна „розвиток”, оскільки саме розвиток повною мірою охоплює процес виникнення, зміни та припинення правовідносин, унаслідок чого відбувається перехід від одного якісного стану до іншого. Такий перехід і є послідовною зміною простих бюджетних правовідносин, які в сукупності становлять складне, а послідовно змінюючись, забезпечують його розвиток. Ураховуючи зазначене вище, пропонується вживати термін „розвиток бюджетних правовідносин”, розуміючи під ним виникнення, зміну та припинення складних бюджетних правовідносин. Водночас, ураховуючи термінологічне різноманіття при аналізі поглядів науковців, будемо вживати той термін, який використовується автором.

Будь-які правовідносини, як вважає В. Б. Ісаков, „проходять етап формування, де відбувається накопичення правоутворюючих юридичних фактів, які здебільшого є діями, актами поведінки, що безпосередньо стикаються з діями щодо реалізації прав та обов’язків всередині правовідносин” [2, с. 280]. Саме правоутворюючі факти, за словами С. С. Алексєєва, спричиняють виникнення правовідносин: особи стають носіями суб’єктивних прав та обов’язків, що свідчить про приведення в дію механізму правового регулювання [9, с. 343].

На особливе місце правоутворюючих юри-

дичних фактів у динаміці правовідносин звертає увагу М. П. Кучерявенко [4, с. 480], що є виправданим, оскільки із правоутворюючими юридичними фактами безпосередньо пов'язані суб'єктивні бюджетні права й обов'язки, реалізація яких відбувається у бюджетних правовідносинах. Правоутворюючі юридичні факти нібито „засновують” бюджетні правовідносини, трансформуючи їх нормативну модель у площину бюджетної діяльності. Із правоутворюючими юридичними фактами пов'язуються суб'єктивні бюджетні права та обов'язки, реалізація яких можлива лише за наявності умов, передбачених гіпотезою бюджетно-правової норми.

Досліджуючи правовідносини, О. О. Красавчиков виділяє передумови й підстави виникнення, зміни та припинення правовідносин, під якими розуміє певний комплекс різноманітних за характером явищ, взаємодія яких має наслідком рух правовідносин. Передумовами та підставами руху правових зв'язків, на думку автора, є нормативні передумови, правосуб'єктні передумови та фактична підстава виникнення, зміни та припинення цивільних правовідносин [10, с. 49–50]. Оскільки правовідносини можуть бути лише між конкретними особами, то юридичні факти виступають з'єднувальною ланкою між правовою нормою та суб'єктивними правами (обов'язками) конкретного суб'єкта. Норма права може бути застосована, а особи можуть стати суб'єктами права лише за умови наявності у суспільних відносинах фактів, які визнаються цією нормою юридичними [10, с. 76]. Такий погляд заслуговує на увагу, але, на нашу думку, щодо бюджетних правовідносин потребує деяких уточнень. Бюджетно-правова норма створює лише правову можливість виникнення, зміни чи припинення бюджетних правовідносин, указуючи на ті конкретні умови, обставини та факти, за наявності яких устанавлюється та розвивається правовий зв'язок між суб'єктами, і виступає передумовою виникнення та розвитку бюджетних правовідносин.

Специфічність положення правоутворюючих юридичних фактів уточнюється і передумовами виникнення правових наслідків. Такими передумовами, на думку М. П. Кучерявенка, є загальні (правові норми) та окремі (юридичні факти). Водночас звертається увага на таку передумову, як правосуб'єктність учасників відносин [4, с. 480]. Бюджетно-правові норми є тією основою, на якій за допомогою юридичних фактів вибудовуються правовідносини, переносять цю основу у площину практичної реалізації саме юридичні факти, забезпечуючи виникнення, змі-

ну та припинення бюджетних правовідносин.

Аналізуючи наукові погляди, бачимо, що передумовами розвитку вважаються правові норми та правосуб'єктність, а підставами – юридичні факти та склади. Без юридичних фактів не може відбутися застосування бюджетно-правових норм та реалізація бюджетної правосуб'єктності. Однак видається сумнівним визнання передумовами поряд із правовими нормами правосуб'єктності. Правосуб'єктність у фінансовому праві, як зазначає Л. К. Воронова, „включає в себе два елементи: можливість мати права і нести обов'язки (правоздатність) і можливість до самостійного здійснення прав і обов'язків (дієздатність)” [11, с. 76]. Таким чином, частина бюджетно-правових норм наділяє суб'єктів правами та обов'язками, що свідчить про недоцільність виділення частини (уповноважувальні та зобов'язальні бюджетно-правові норми) із цілого (бюджетно-правові норми) передумовами виникнення, зміни та припинення бюджетних правовідносин.

Правосуб'єктність, як підкреслює С. С. Алексєєв, у деяких галузях права існує як єдина праводієздатність, одночасно охоплюючи два моменти: можливість мати права й обов'язки та можливість їх самостійно здійснювати [9, с. 285]. Однак у бюджетному праві здебільшого суб'єктивне право є одночасно й обов'язком суб'єкта. Тому правосуб'єктні особи не тільки одночасно наділені можливістю мати і здійснювати компетенційні суб'єктивні бюджетні права й обов'язки, а й необхідністю їх реалізовувати. Іншою особливістю бюджетної правосуб'єктності є її розмежування між суб'єктами, що зумовлено організаційно-майновим характером бюджетних правовідносин. Так, суб'єктивне майнове право – право власності на бюджет – належить суспільно-територіальному утворенню, а процесуальними правообов'язками щодо його реалізації наділені інші суб'єкти – державні органи та органи місцевого самоврядування, які діють від імені відповідних суспільно-територіальних утворень.

Бюджетною правосуб'єктністю є закріплена нормами бюджетного права здатність мати та здійснювати вид та міру належної поведінки у сфері бюджетної діяльності. При цьому здатність потрібно розуміти як передбачену нормами бюджетного права можливість, що невід'ємно належить визначеному суб'єкту, та у більшості випадків – необхідність реалізовувати цю можливість у бюджетній діяльності.

Навіть у тих випадках, коли законом покладаються певні обов'язки або надаються права



суб'єктам правовідносин без будь-яких юридичних підстав, не виключається обов'язковість наявності юридичних фактів як підстави виникнення правовідносин. У цьому випадку існує певний юридичний факт, з яким законом пов'язується виникнення прав та обов'язків [4, с. 480]. Розвиваючи такий погляд, уявляється доцільним виділити два аспекти – це підстави виникнення правової моделі суб'єктивного права чи обов'язку як закріпленої бюджетно-правовою нормою можливості або необхідності (підстави встановлення суб'єктивного бюджетного права чи обов'язку) та підстави виникнення власне суб'єктивного бюджетного права чи обов'язку (підстави реалізації суб'єктивного бюджетного права чи обов'язку). Підставами виникнення правової моделі суб'єктивних бюджетних прав та обов'язків є наявність відповідних уповноважувальних, зобов'язальних та заборонних бюджетно-правових норм. Цими нормами суб'єкти наділяються бюджетними правами та обов'язками, унаслідок чого набувають статусу суб'єктів бюджетного права, і, відповідно, ці норми є передумовами розвитку бюджетних правовідносин. Суб'єкти, будучи наділені такими правами та обов'язками, можуть їх реалізувати у бюджетних правовідносинах лише за наявності юридичного факту чи складу, з якими бюджетно-правова норма і пов'язує таку можливість чи необхідність. Юридичні факти, таким чином, стають підставами як реалізації бюджетної правосуб'єктності, так і розвитку бюджетних правовідносин. З іншого боку – наявність юридичного факту чи складу перетворює суб'єкта бюджетного права на суб'єкта бюджетних правовідносин, тим самим відбувається перехід загального в індивідуальне, абстрактного в конкретне.

Характеризуючи динаміку фінансових правовідносин, Ю. О. Крохіна стосовно бюджетних зазначає, що вони виникають лише на підставі нормативного акта – закону про бюджет, який ухвалюється на рік, або рішення представницького органу місцевого самоврядування [12, с. 46, 109], що, на нашу думку, є сумнівним. Бюджетні правовідносини виникають на підставі правових норм, які містяться у бюджетно-правових актах. Визнання підставою лише акта про бюджет значно звужує коло бюджетних правовідносин лише до правовідносин виконання бюджету, залишаючи поза межами бюджетних усі інші – нормотворчі, контрольні, організаційні, охоронні, які є або первинними, або похідними щодо правовідносин виконання бюджету. До того ж неприйняття закону про

бюджет не є підставою невиникнення правовідносин виконання бюджету, вони виникають і розвиваються за спеціальними правилами зі встановленими обмеженнями щодо бюджетного фінансування.

Передумовами виникнення та подальшого розвитку правовідносин виконання бюджету є закон про державний бюджет або рішення про місцевий бюджет залежно від рівня цих відносин. Цими актами встановлюються загальні показники бюджетів, затверджуються повноваження суб'єктів правовідносин здійснювати виконання бюджету протягом бюджетного періоду. Фінансові правовідносини, як підкреслював Ю. А. Ровинський, виникають у зв'язку з виданням закону, який встановлює лише типові ознаки цих правовідносин. Виникнення конкретних правовідносин потребує видання на підставі закону індивідуальних фінансових актів. Загальна норма закону не адресована безпосередньо конкретній особі, вона встановлює лише типові для розвитку правовідносин ознаки, на підставі яких виникають конкретні правовідносини [13, с. 160]. Норми закону про державний бюджет лише створюють загальну модель правовідносин виконання державного бюджету, для виникнення конкретних бюджетних правовідносин необхідна індивідуалізація приписів загальної бюджетно-правової норми за допомогою видання нормативного чи індивідуального акта. Бюджетні установи одержують бюджетні кошти на підставі кошторису, який є основним плановим документом бюджетної установи, що надає повноваження на отримання доходів і здійснення видатків, визначає обсяг і спрямування коштів для виконання бюджетною установою своїх функцій та досягнення цілей, визначених на бюджетний період відповідно до бюджетних призначень. Тому для розвитку правовідносин бюджетного фінансування установи необхідно мати не тільки закон чи рішення про бюджет, а й затверджений кошторис бюджетної установи, який індивідуалізує загальні показники, що містяться у законі чи рішенні про бюджет стосовно бюджетної установи і є індивідуальним бюджетно-правовим актом. Для здійснення бюджетною установою операцій з бюджетними коштами необхідною є наявність такого факту, як відкриття в органах Державного казначейства України бюджетних рахунків.

Передумовами розвитку бюджетних правовідносин є бюджетно-правові норми, частина яких і встановлює суб'єктивні бюджетні права та обов'язки суб'єктів бюджетного права. Але норма права (загальний припис), як справедливо



зазначає О. О. Красавчиков, не може без юридичних фактів ані наділити суб'єктів правами та обов'язками, ані звільнити їх від існуючого правового зв'язку. Норма права створює юридичну можливість виникнення, зміни чи припинення правовідносин, указуючи на ті конкретні умови, обставини (факти), за наявності яких відбувається рух правового зв'язку. Тому норма права виступає як одна з передумов виникнення, зміни та припинення правовідносин [10, с. 76]. Бюджетно-правовими нормами встановлюється модель бюджетних правовідносин, а за наявності визначених гіпотезами цих норм умов відбувається трансформація суб'єктів бюджетного права в суб'єктів бюджетних правовідносин за допомогою встановлення між ними правового зв'язку через реалізацію ними правосуб'єктності.

Оскільки розвиток бюджетних правовідносин передбачає їх виникнення, зміну та припинення, тому термін „розвиток” може застосовуватися лише до складних бюджетних правовідносин. Стосовно простих бюджетних правовідносин, то може йтися лише про їх виникнення та припинення. Розвиток складних бюджетних правовідносин передбачає послідовну зміну простих бюджетних правовідносин, серед яких виділяють первинні, на основі яких і без яких не відбудуться такі правовідносини, та похідні, що послідовно змінюються, а останні серед яких можна визначити як завершальні прості в системі складних правовідносин.

На нашу думку, розвиток бюджетних правовідносин можна розглядати у трьох аспектах:

1) як видовий розвиток, у процесі якого і відбувається послідовна зміна простих бюджетних правовідносин;

2) як міжвидовий розвиток, і в такому розумінні відбувається видова зміна бюджетних правовідносин, коли, наприклад, будь-які регулятивні бюджетні правовідносини трансформуються в охоронні;

3) як зовнішній розвиток, коли бюджетні правовідносини трансформуються в інші галузеві правовідносини.

Розглядаючи у такому значенні поняття „розвиток бюджетних правовідносин”, ми маємо на увазі його сучасний стан, його реальність, і це буде вузьким розумінням поняття (сучасний стан розвитку бюджетних правовідносин). Але разом з тим можна говорити й про майбутній стан бюджетних правовідносин, їх стратегію, їх перспективи та напрями вдосконалення, що буде їх широким розумінням (перспективи розвитку бюджетних правовідносин).

Список використаної літератури

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови : словник / [уклад. В. Т. Бусел]. – К. ; Ірпінь : ВТФ „Перун”, 2002. – 1440 с.
2. Проблемы теории государства и права : учебник / [Алексеев С. С., Дюрягин И. Я., Исаков В. Б. и др.]; под ред. С. С. Алексеева. – М. : Юрид. лит., 1987. – 448 с.
3. Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении : [монография] / Р. О. Халфина. – М. : Юридическая литература, 1974. – 345 с.
4. Кучерявенко Н. П. Курс налогового права : в 6 т. / Кучерявенко Н. П. – Харьков : Легас, 2004.
Т. 2: Введение в теорию налогового права. – 2004. – 600 с.
5. Нечай А. А. Динамика финансовых отношений и новый подход к категориям финансового права / А. А. Нечай // Государство и право. – 2000. – № 12. – С. 33–38.
6. Большой энциклопедический словарь : философия, социология, религия, эзотеризм, политэкономия / ред. С. Ю. Солодовников. – Минск : МФЦП, 2002. – 1008 с.
7. Філософський енциклопедичний словник / [ред. Л. В. Озадовська, Н. П. Поліщук]. – К. : Абрис, 2002. – 742 с.
8. Философский словарь / Андрущенко И. В., Вусатюк О. А., Линецкий С. В., Шуба А. В. – К. : А.С.К., 2006. – 1056 с.
9. Алексеев С. С. Проблемы теории права : [курс лекций] : в 2 т. / Алексеев С. С. – Свердловск, 1972.
Т. 1. Основные вопросы общей теории социалистического права. – 1972. – 396 с.
10. Красавчиков О. А. Юридические факты в советском гражданском праве / О. А. Красавчиков // Категории науки гражданского права: избранные труды : в 2 т. – М. : Статут, 2005. – Т. 2. – С. 49–241. – (Классика российской цивилистики).
11. Воронова Л. К. Фінансове право України : [підручник] / Л. К. Воронова. – К. : Прецедент; Моя книга. – 2006. – 448 с.
12. Карасева М. В. Финансовое право / М. В. Карасева, Ю. А. Крохина. – М. : НОРМА, 2001. – 288 с.
13. Ровинский Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права / Ровинский Е. А. – М. : Госюриздат, 1960. – 191 с.

Подано до редакції 12.01.2009 р.