

РЕАЛІЗАЦІЯ НОРМОТВОРЧОЇ ФУНКЦІЇ У БЮДЖЕТНИХ ПРАВОВІДНОСИНАХ

Напрямок діяльності держави, пов'язаний з офіційним закріпленням норм права шляхом формування приписів, їх зміни, доповнення та скасування, визначається як правотворчість [42, с. 697], яка відбувається на перших двох стадіях, а у випадках внесення змін до закону чи рішення про бюджет – і на третій стадії бюджетного процесу. Така діяльність, пов'язана зі складанням проектів бюджетів, розглядом і прийняттям закону про Державний бюджет, рішень про місцеві бюджети та внесенням змін до них, є частиною правотворчості, яка відбувається в межах бюджетного процесу, і тому, за сферою, її можна визначити бюджетною правотворчістю. Однак виконання закону чи рішення про бюджет потребує чисельності бюджетно-правових актів, які деталізують або розвивають окремі положення закону чи рішення про бюджет і забезпечують їх виконання. Тому, на нашу думку, бюджетну правотворчість у широкому розумінні слід розглядати як діяльність, пов'язану з підготовкою, розглядом та прийняттям будь-яких бюджетно-правових актів і внесенням змін до них, а також у вузькому – як діяльність, пов'язану лише з підготовкою, розглядом, прийняттям актів про бюджет і внесенням змін до них. Враховуючи це, у межах дисертації зосереджено увагу на бюджетній правотворчості у вузькому розумінні.

На бюджетну правотворчість впливає не тільки практика створення законів, а й навколишнє середовище, яке змінює, трансформує і вдосконалює правотворчість та її результати. Разом з тим, як справедливо звертає увагу Д.А. Керімов, “законодавча практика має творчий характер, який не лише відображає зміни та розвиток навколишнього середовища, а також є складним процесом його цілеспрямованого, концентрованого та нормативно-правового перетворення” [1, с. 360]. Саме навколишнє середовище впливає на бюджетну правотворчість та її результати, що не просто відтворює зміни і розвиток цього середовища, а є складним процесом його цілеспрямованого нормативно-правового перетворення. Лише завдяки цьому результат бюджетної правотворчості – закон про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет) здійснює зворотний вплив на навколишнє середовище. І тому чим глибше і більш всебічно пізнане навколишнє середовище, тим раціональніше використовуються набуті знання, тим більшою мірою вони відображають потреби цього середовища, тим вищий теоретичний рівень бюджетної правотворчості, тим ефективніша дія норм закону про Державний бюджет чи рішення про місцевий бюджет, тим оптимальніше досягнення цілей і вирішення завдань бюджетно-правового регулювання. Завдяки цьому закон чи рішення про бюджет набуває сили зворотного впливу на навколишнє середовище.

Бюджетна правотворчість здійснюється уповноваженими державними органами в межах як законодавчого, так і бюджетного процесу, її результати

закріплюються прийняттям закону про Державний бюджет України, а в процесі виконання бюджету – законами про внесення змін до цього закону.

Бюджетна правотворчість характеризується органічною єдністю трьох елементів: пізнання (явищ бюджетної дійсності), діяльності (підготовка й розгляд проекту закону про Державний бюджет України чи рішення про місцевий бюджет) та результату (прийняття закону про Державний бюджет України чи рішення про місцевий бюджет), які становлять закінчений цикл бюджетної правотворчості, за яким слідує аналогічний цикл, але вже на інший бюджетний період, утворюючи у своїй цілісності систему безперервного процесу бюджетної правотворчості. Для адекватного відтворення в законі чи рішеннях про бюджет процесів, які відбуваються в суспільстві, потрібно постійно виявляти, досліджувати та використовувати об'єктивні закономірності, що породжують та спрямовують ці процеси. Саме тому передумовою розробки проекту закону чи рішення про бюджет має бути пізнання тих умов, факторів та обставин, тих суспільних і, передусім, бюджетних відносин, регулювання яких зумовлено суспільними потребами. На пізнавальному аспекті правотворчості акцентується увага і в деяких її визначеннях, наприклад, І.М. Сенякін вважає правотворчістю “діяльність, побудовану на пізнанні об'єктивних соціальних потреб та інтересів суспільства” [2, с. 415].

С.С. Алексєєв звертає увагу на те, що саме в правотворчості концентровано, “кінцево” виражаються об'єктивно зумовлені вимоги суспільного життя та творча діяльність компетентних органів щодо розроблення та включення тих чи інших норм у правову систему. Правотворчість, виражаючись в особливих правовідносинах, призначена постійно підтримувати її стан, забезпечувати її відповідність соціальним потребам, втілювати передовий юридичний інструментарій і тим самим постійно й активно впливати на характер, стан і дієвість правового регулювання [3, с. 227].

Характерною рисою пізнання у бюджетній правотворчості є те, що відображення дійсності внутрішньо передбачає безпосереднє практичне втілення результатів пізнання, які закріплюються в нормах закону про бюджет. Отримані знання мають значення внаслідок досягнення поставленої мети, пов'язаної з організацією та управлінням бюджетним процесом. Таким чином, пізнання є не лише необхідною умовою створення проекту закону про бюджет, а й складовим елементом бюджетної правотворчості.

Процес переходу від пізнання явищ бюджетної дійсності до розробки проекту закону про бюджет чи рішення про місцевий бюджет є складним і досить ємним процесом багатоступеневого розширення та конкретизації знань. І лише після усвідомлення публічних потреб і мети бюджетно-правового регулювання здійснюється бюджетне планування, в процесі якого розробляються показники бюджету, після чого він відтворюється в проекті закону чи рішення про бюджет.

Якщо пізнання у бюджетній правотворчості є процесом розумового перетворення об'єктивної дійсності через законодавче усвідомлення в

прийняття закону про бюджет, то виконання закону є зворотним процесом перетворення законодавчого усвідомлення в об'єктивно існуючу дійсність.

Результатом бюджетної правотворчості є закон про державний бюджет, який водночас є проміжним результатом бюджетної діяльності, що передбачає його виконання, яке полягає в організації та управлінні виконанням бюджету, а точніше – у виконанні показників, встановлених цим законом.

Література

1. Керимов, Д. А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права) [Текст] : [монография] / Д. А. Керимов. – [2-е изд.]. – М. : Аванта+, 2001. – 560 с. – (Ин-т государства и права РАН).
2. Теория государства и права [Текст]: курс лекций / [М. И. Байтин, В. В. Борисов, Ф. А. Григорьев и др.]; под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – [2-е изд.]. – М. : Юристъ, 2000. – 776 с.
3. Алексеев, С. С. Общая теория права [Текст] : учебник / С. С. Алексеев. – [2-е изд.]. – М. : Велби ; Проспект, 2008. – 576 с.

Чернадчук, В.Д. Реалізація нормотворчої функції у бюджетних правовідносинах [Текст] / В.Д. Чернадчук // Актуальні проблеми правового регулювання фінансово-кредитних відносин в умовах кризи: практика правозастосування і шляхи її вдосконалення: зб. тез доповідей Міжнародної науково-практичної конференції (4-5 червня 2010 р.). – Суми: УАБС НБУ, 2010. – С. 202-204.