

УДК 351.72

В.В. БЛИК, територіальне управління Державної судової адміністрації у Вінницькій області

МОДИФІКАЦІЯ БЮДЖЕТНО-ПРАВОВИХ КАТЕГОРІЙ І ПОНЯТЬ

Ключові слова: бюджетне право, фінансове право, поняття, категорії

Наука фінансового права нині переживає період досить активного сплеску, що пов'язано, перш за все, з розвитком економічних відносин ринкового типу. Крім того, її актуальність сьогодні обумовлена зверненням юридичної практики, головним чином законодавчої, до науки [1, с.59]. У цьому М.В. Карасьова абсолютно права, адже практика правозастосування дає орієнтири і для теорії, і для науки, і для подальшого застосування правових норм. Питаннями теорії фінансового права переймається чимало вітчизняних вчених (Л.К. Воронова, О.П. Орлюк, І.Б. Заверуха, М.П. Кучерявенко, А.Т. Ковальчук, О.А. Музика-Стефанчук, А.А. Нечай, П.С. Пацурківський, Н.Ю. Пришва та інші), а ось стосовно понять і категорій фінансового та бюджетного права, то тут очевидно є певна прогалина у дослідженнях (є лише окремі статті окремих авторів, наприклад, Т.С. Подорожної). Отже, метою нашої статті є огляд питань щодо понять і категорій саме бюджетного права у контексті їх фінансово-правової та економічної природи. Її новизна полягає в розгляді бюджетно-правових понять і категорій в практично-прикладному аспекті крізь призму їхньої модифікації та змістовних меж.

Перед наукою фінансового і бюджетного права стоять складні задачі, що стали поштовхом до розвитку цієї галузі суспільного знання. Проте далеко не всі запропоновані різними авторами нововведення беззастережно можна визнати такими, що відповідають вимогам об'єктивної істини. Однією з таких новацій є питання про визначення місця бю-

джетного права в системі права взагалі, та його місця у складі фінансового права.

У результаті усвідомлення з позицій науки фінансового права категорій і понять бюджетного права, що функціонують при певних видах правозастосування, виникає відповідне теоретичне знання. Якщо останнє інтерпретувати і представити в категорійній формі, то методологічно вірним і ґносеологічно послідовним буде з'ясування саме місця категорій і понять бюджетного права в системі категорій і понять вітчизняного права. Оскільки бюджетне право найтісніше пов'язане саме з фінансовим, то мова має йти саме про співвідношення бюджетно-правових понять і категорій із іншими фінансово-правовими поняттями і категоріями та навпаки.

Необхідно, з одного боку, визначити змістовні межі категорій і понять бюджетного права, з урахуванням впливу на них всієї системи категорій і понять фінансового права, а, з іншого боку, - необхідно виявити деякі моменти зворотного впливу даних категорій на категорійний потенціал сучасної фінансової науки. В зв'язку з цим зауважимо: перша задача (корелят системи) вирішується, наприклад, у процесі виявлення місця бюджетного права, інша (корелят категорій бюджетного права) - вирішується переважно в ході опису їх ролі. Ці дві групи задач повинні вирішуватись наукою фінансового права, перш за все, при розробці загальнотеоретичних проблем. Проте наявність тут суб'єктивного фактору робить проблему складнішою.

Вихідною та прийнятною для даного теоретико-методологічного дослідження є теза про важливість системно-функціонального принципу, у відповідності до якого, той чи інший пізнавальний засіб (зокрема категорія) так чи інакше підключається до відповідної підсистеми апарата, відповідно, відчуває вплив і, в свою чергу, сам впливає на елементи відповідної підсистеми в цілому.

Якщо виявляється структура місцезнаходження нової категорії, то для цього необхідно знати основні принципи побудови

будь-якої системи. В такому плані поняття і категорії бюджетного права належать до числа категорій, які «висвітлюються» при розгляді динаміки фінансового права. Ці категорії формують своєрідний практично-прикладний вигляд фінансового права. Прикладом, основоположна, базисна категорія бюджетного права «бюджет» певним чином презентує, представляє, дає нам уявлення про бюджетне право, а звідти і пояснює характерні риси інших суміжних фінансових категорій і понять. Тобто, говорячи про бюджет у правовому вимірі, ми одразу розуміємо, про яку галузь суспільного знання йдеться, - про бюджетне право, яке, у свою чергу, є частиною фінансового права. У зв'язку з цим, бюджетно-правові категорії та поняття тісно стикаються з іншими фундаментальними і практично-прикладними категоріями фінансового права.

Нині вчені по-різному вбачають місце бюджетного права в системі вітчизняного права здається цілком, але у своїй більшості вони схильні вважати, що воно входить як центральний інститут (підгалузь) у фінансове право, а останнє є відокремленою, самостійною галуззю права. Крім того, говорячи про місце бюджетного права в системі фінансового права, слід погодитись із думкою більшості авторів, згідно з якою бюджетне право, по-перше, є не просто частиною фінансового права, а це його найважливіша частина. Про це свідчить той факт, що в першій Радянській Конституції 1918 р. була спеціальна глава (п'ята), яка називалась «Бюджетне право» (сучасна вітчизняна Конституція такого розділу чи глави не містить).

У правовій літературі інколи можна зустріти словосполучення «бюджетно-фінансове право», що колись розумілося як галузь права, яка регулює фінансову діяльність державних органів, встановлення бюджетів, стягнення податків та інших коштів, встановлення порядку видатків державних коштів (таке визначення містилося, наприклад, у деяких підручниках з теорії держави та права). Примітно, що бюджетне право,

хоч і помилково, але було поставлено на рівень назви всієї галузі права (це свідчить про його важливість). Ми поділяємо думку Р.Й. Халфіної, яка писала, що така назва викликає заперечення, оскільки «хоч бюджет і є основним інститутом фінансового права, але він всього лише один із його інститутів, а за назвою одного із інститутів хоч і головного, називати всю галузь права неможна» [3, с.191].

Як слушно зазначає Н.В. Сидорова, все це є об'єктивним відображенням того місця, яке займає бюджет у фінансовій системі, де він, будучи найбільшим із усіх фондів, відіграє основну роль у фінансовій діяльності держави [4, с.70].

По-друге, бюджетне право по праву вже можна віднести до підгалузі фінансового права, оскільки це не просто інститут фінансового права (хоча і великий), а «сукупність інститутів, особливий розділ (підгалузь права)» [5, с.50]. Нагадаємо, під фінансово-правовим інститутом у науці фінансового права розуміють однорідну групу фінансових відносин. Хоча таке визначення ні в кого не викликає заперечень, але до цього часу, як бачимо, немає чіткої уяви про те, що саме треба розглядати як інститут фінансового права. Про це свідчить той факт, що в якості правового інституту розглядаються різні правові утворення: бюджетне право, управління фінансами, доходи державного бюджету податкове право, інститут наукових пріоритетів тощо [6, с.63]. На відміну від інституту права, галузь права складається як з правових норм, так і з інститутів. Тобто інститут права - це певний структурний блок норм права, який входить до складу галузі права. Зазначимо, що в залежності від предмета правового регулювання у тій чи іншій галузі права може нараховуватись різна кількість інститутів права. Це, в першу чергу, залежить від складності суспільних відносин, які виступають предметом правового регулювання певної галузі права, а також кількість інститутів права може залежати від інших факторів, наприклад, його зручності

та вдосконалення правозастосовчої діяльності [7, с.11].

По-третє, бюджетне право є центральним розділом Особливої частини фінансового права. Так, О.П. Орлюк слушно наголошує на тому, що провідне місце в Особливій частині фінансового права посідає бюджетне право, яке входить до неї як підгалузь і складається з двох великих правових інститутів - бюджетного устрою та бюджетного процесу [8, с.30]. На її думку, Особлива частина містить такі правові інститути: доходи бюджетної системи (податкові та неподаткові); видатки бюджетної системи та цільових фондів; державний кредит; державне обов'язкове страхування (майнове та особисте); грошово-кредитна система. Ці інститути мають свої особливості, складаються з правових норм, що регулюють певну групу однорідних суспільних відносин у межах галузі права, але об'єднуються в одну систему через єдиний предмет та методи фінансово-правового регулювання.

Ми повністю підтримуємо тих вчених, які вважають сучасне бюджетне право найважливішим та складним розділом (підгалуззю) Особливої частини фінансового права. Ця підгалузь сформувалася з відповідного інституту фінансового права. Таке місце бюджетного права в системі вітчизняного права і фінансового права об'єктивно обумовлене характером суспільних відносин, що ним регулюються. Вони, як і всі відносини, що охоплюються предметом фінансового права, характеризуються не тільки загальними, що властиві всім їм, ознаками, але й володіють специфікою, котра не властива іншим фінансовим відносинам. Останнє і являється підставою для визначення місця бюджетного права в особливій частині фінансового права.

Очевидно, що розвиток науки бюджетного права немислимий без постійного удосконалення її понятійного-категорійного апарату. Новий емпіричний матеріал породжує нові і збагачує старі поняття, або ж сприяє їх виключенню з обігу. Так, нині все частіше замість термінологічного звороту «фінансова

діяльність держави» вживають «публічна фінансова діяльність». Як слушно пише О.А. Музика-Стефанчук: «Примітним є той факт, що українські вчені-фахівці у цій галузі права досліджують не лише фінансово-правові проблеми, але й формують нове бачення фінансового права. Наприклад, пропонується застосування у фінансовому праві категорії «публічні доходи» замість державних доходів [9], обґрунтовується необхідність використання категорії «публічні видатки» замість державних видатків [10], обґрунтовується запровадження категорії «публічний борг» [11, с.4, 10]. Такі пропозиції не є випадковими - у сучасних умовах розвитку юридичної науки і практики вони дозволяють повніше розкрити сутність і значення фінансового права як галузі права, його предмета» [12, с.27].

Розвиток права завжди пов'язаний з обговоренням і формуванням термінології. Право як регулятор людської поведінки тим ефективніше виконує свою роль, чим вірніше концептуально і лінгвістично виражені його констатації, приписи, дозволи і заборони. Необхідність осмислення юридичної (а, отже, і бюджетної) термінології існує завжди. Значення такої необхідності підвищується в періоди, коли здійснюються суттєві структурні зміни в праві, що обумовлені історичними потребами (наприклад, при кодифікації). Саме у ці періоди необхідно особливо ретельно обдумувати і зміст змін, що відбуваються, і значення супутніх їм термінологічних утворень.

Незважаючи на те, що в останні роки проблемами правової термінології привернуло до себе підвищену увагу правознавців і практичних працівників, слід зауважити: і сьогодні їх актуальність не стала меншою не тільки з точки зору складності, багатоплановості та новизни понятійного апарату, а й погляду його обсягу, дослідження якого лише під силу спеціальній установі на рівні НАН України, що пропонується зробити [13, с.65].

Понятійний апарат, яким оперують вчені, має бути гнучким та адекватним сучасним правовим процесам і це є важливою умовою

ефективності наукового дослідження, необхідною передумовою подальшого прогресу науки. Саме понятійний апарат науки складає основу всієї системи логіко-семантичних засобів отримання, репрезентації і застосування наукового знання [14, с.6]. Видається, що важливим засобом забезпечення цього є, зокрема, бюджетно-правові поняття і категорії, сутність яких подається у визначенні, що є лаконічною «словесною моделлю» [15, с.35] основного змісту поняття.

Слід уникати застосування термінів однієї галузі права в іншій (хоча у бюджетне законодавство вже вводяться цивільно-правові категорії, наприклад, зобов'язання), існування в нормативних актах конкуруючих номінацій має негативні наслідки не тільки для кодифікаційного процесу, але й для правозастосовчої практики.

При модифікації понять і категорій бюджетного права дуже важливо забезпечувати їх понятійну визначеність і зрозумілість. Правові поняття та їх визначення, на думку В.К. Бабаєва, виступають первинним засобом надання системі права формальної визначеності; будучи закріпленими в законодавстві, вони тим самим набувають чіткості [15, с.35].

Модифікація бюджетно-правових понять і категорій має відбуватися, перш за все, у бюджетному законодавстві. Останнє, у свою чергу, як вказує В.М. Родіонова, є не лише сукупністю правових норм, що регулюють сферу бюджетних відносин, а це ще і необхідна база для проведення бюджетних перетворень, здатна сприяти розвитку бюджетних відносин [16, с.8].

Ядром бюджетного законодавства є Бюджетний кодекс України, який, на жаль, не позбавлений термінологічних вад. Не знайшли свого місця у ньому такі терміни, як суб'єкти бюджетних правовідносин, бюджетний устрій, бюджетний контроль. Із аналізу норм Бюджетного кодексу України випливає, що в ньому реалізовані невірні підходи до визначенні суб'єктів бюджетних відносин, законодавець застосовує такі поняття, як «учасник бюджетних правовідносин»,

«учасник бюджетного процесу». Так, ст.20 Бюджетного кодексу України визначає, що учасниками бюджетного процесу є органи і посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями. Права і обов'язки учасників бюджетних правовідносин є бюджетними повноваженнями. Практично очевидним на перший погляд є ототожнення понять «учасник бюджетного процесу» і «учасник бюджетних правовідносин». На наш погляд, таке обоження є помилковим, оскільки дані поняття співвідносяться між собою як конкретне і загальне.

У тексті Бюджетного кодексу України також існують недоліки у визначанні таких понять, як субвенції, дотації, трансферти, міжбюджетні трансферти. Субсидія, як міжбюджетний трансферт, взагалі не знайшла свого закріплення. Законодавчі вади у визначенні цих понять досить ґрунтовно висвітлює, зокрема, О.А. Музика [17-20].

Бюджетний кодекс - це документ, що регулює всі аспекти діяльності держави як на державному, так і на місцевому рівнях. Разом із тим, на дев'ятому році безпосередньої дії цього документу вже очевидно, що говорити про остаточне розв'язання всіх проблем міжбюджетних відносин ще зарано: окремі норми кодексу потребують внесення змін, інші –конкретизації чи деталізації [21, с.13]. Необхідність і актуальність даної проблеми обумовлена тим, що на сьогоднішній день положення Бюджетного кодексу України на жаль не знайшли детального правового аналізу, не дивлячись на те, що ряд серйозних практичних проблем виникли саме з моменту його вступу в силу. І одна з причин, на нашу думку, меншого вивчення як бюджетного законодавства в цілому, полягає в тому, що розсуди про мову права сходились в основному лише до загальних висновків про необхідність писати закони чітко, коротко і зрозуміло. В свою чергу, лінгвісти в своїх роботах поки що явно мало досліджують проблему законодавчої мови як особливого функціонального стилю літеру тарної мови, не аналізують з мовознавчих позицій зако-

нодавчі тексти. Як зазначає Л.Г. Матвеева, правильна інтерпретація законодавства дозволяє уникати небажаних помилок та дає можливість діяти в рамках закону. В той же час тлумачення, що не відповідає закону, призводить до помилок у застосуванні та врешті-решт, незаконності правозастосуального акта, що видається. Таким чином, визначальною умовою, що забезпечує належне застосування нормативного акту, є його правильне розуміння [22, с.126]. Думка, ідея, прагнення законодавця мають бути відкарбовані так, щоб вони були зрозумілі адресатам, виражала все, що варто передбачити, не дозволяли би їх тлумачити по різному [2, с.70]. Виходячи з цього, можна стверджувати, що правильне (з погляду логіки та лінгвістики) розуміння права сприяє формуванню чіткого правового понятійно-категорійного апарату і слугує зміцненню правової основи державного та суспільного життя.

ЛІТЕРАТУРА

1. Карасева М. В. Финансовое право. Общая часть : учебник / М. В. Карасева. - М. : Юристъ, 1999. - 256 с.
2. Керимов Д. А. Законодательная техника : научно-методическое и учебное пособие. - М. : Изд-во НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2000. - 127 с.
3. Халфина Р. О. К вопросу о предмете и системе советского финансового права / Р. О. Халфина // Вопросы советского административного и финансового права. - М. : Изд-во АН СССР, Ин-т права, 1952. - С. 195-199.
4. Сидорова Н. В. Теоретичні основи бюджетного права / Н. В. Сидорова. - Х. : Бізнес-Інформ, 1998. - 236 с.
5. Пискотин М. И. Советское бюджетное право / М. И. Пискотин. - М. : Юрид. лит., 1971.
6. Вишновецький В. М. До питання про критерії виділення фінансово-правових інститутів / В. М. Вишновецький // Наук. вісник Чернівецьк. ун-ту. Правознавство. - 2000. - Вип. 91. - С. 63-67.
7. Меленко С. Г. Консолідація як засіб розвитку галузі права / С.Г. Меленко // Наук. вісник Чернівецьк. ун-ту. Правознавство. - 2000. - Вип. 91. - С. 10-13.
8. Орлюк О. П. Фінансове право : навч. посібник / О. П. Орлюк. - К. : Юрінком Інтер, 2003. - 528 с.
9. Пришва Н. Ю. Публічні доходи: поняття та особливості правового регулювання / Н. Ю. Пришва. - К. : КНТ, 2008. - 200 с.
10. Нечай А. А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків : монографія / А. А. Нечай. - Чернівці : Рута, 2004. - 264 с.
11. Заверуха І. Б. Проблеми правового регулювання державного боргу України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право» / І. Б. Заверуха ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. - К., 2007. - 40 с.
12. Музика О. А. Категорія «публічність» у фінансовому праві / О. А. Музика // Фінансове право. - 2007. - № 1. - С. 25-30.
13. Артикуца Н. Проблеми і перспективи вивчення юридичної термінології / Н. Артикуца // Право України. - 1998. - № 4. - С. 56-57.
14. Категории современной науки. Становление и развитие / В. С. Готт, Э. П. Семенов, А. Д. Урсул. - М. : Мысль, 1984. - 268 с.
15. Бабаев В. К. Советское право как логическая система / В. К. Бабаев. - М. : РИО Акад. МВД СССР, 1978. - 212 с.
16. Родионова В. М. Современные требования к бюджетному законодательству / В. М. Родионова // Финансы. - 1998. - № 7. - С. 8-11.
17. Музика О. А. Проект постанови Пленуму Верховного суду України доцільно узгодити з положеннями фінансового права / О. А. Музика // Підприємництво, господарство і право. - 2003. - № 2. - С. 65-68.
18. Музика О. А. Загальні правові основи надання дотацій бюджетам України / О. А. Музика // Юридична Україна. - 2003. - № 9. - С. 50-54.
19. Музика О. Правові основи надання

субвенцій місцевим бюджетам України / О. А. Музика // Підприємництво, господарство і право. - 2003. - № 12. - С. 86–89.

20. Музика О. А. Бюджетні субсидії як джерело доходів місцевих бюджетів (порівняльно-правовий аспект) / О. А. Музика // Підприємництво, господарство і право. - 2003. - № 11. - С. 64-66.

21. Нагребецька І. Бюджетні правила: випробування практикою / І. Нагребецька // Урядовий кур'єр. – 20.03.2002. - № 53.

22. Матвеева Л. Г. Правозастосувальні акти та акти тлумачення права / Л. Г. Матвеева // Вісник Одеськ. ін-ту внутр. справ. - 2001. - № 1. - С. 126-129.

Білик В. В. Модифікація бюджетно-правових категорій і понять / В. В. Білик // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 54–59 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09bvkip.pdf>

Щодо теоретичних питань бюджетного права розглядаються категорії та поняття бюджетного права в системі категорій і понять фінансового права, приділяється увага їх модифікації.

Билык В.В. Модификация бюджетно-правовых категорий и понятий

В отношении теоретических вопросов бюджетного права рассматриваются категории и понятия бюджетного права в системе категорий и понятий финансового права, уделяется внимание их модификации.

Bilyk V.V. Modification of Categories and Concepts of Budgetary Law

To the theoretical matters of budgetary law the categories and concepts of budgetary law are examined in the system of categories and concepts of financial law are devoted, attention to their modification is spared.