

УДК 336.148(477)

І. О. Образцова

СИСТЕМА БЮДЖЕТНОГО ПРАВА УКРАЇНИ ТА ЇЇ СКЛАДОВІ ЕЛЕМЕНТИ

Визначено сутність та внутрішню побудову системи бюджетного права України. З опертям на чинне законодавство, наукові роботи вчених-правознавців, а також враховуючи тенденції розвитку бюджетного права України, сформульовано перелік інститутів даної галузі права.

Надзвичайно важливим питанням для будь-якої галузі права є питання її внутрішньої побудови. Це пов'язано насамперед з тим, що досконала система галузі права виключає виникнення протиріч між її елементами, дозволяє досягти її внутрішньої «чистоти», пов'язаної з невключенням до її змісту елементів (норм, інститутів), які за своїми внутрішніми характеристиками належать до правових утворень (галузей) іншого правового порядку. Досконалість системи галузі права позитивно впливає також і на процеси правозастосування, дозволяючи виключити випадки неправильного визначення правової природи відповідних правовідносин. Особливо важливим це питання є для сфери здійснення судочинства, бо помилка у правовій природі спору призводить до відмови у порушенні провадження у справі та, як наслідок, необхідності звернення за правовим захистом до суду іншої юрисдикції.

Досконалість системи права є не менш значущою також і для процесу вивчення відповідної галузі права. Перевантаженість системи тієї або іншої галузі права зайвими структурними елементами (наприклад, застарілими правовими нормами, інститутами тощо) або елементами, які одночасно входять до змісту інших галузей права, викликає непорозуміння у студентів, юристів, ускладнюючи, як наслідок, процес опанування того або іншого правового утворення.

Проте, необхідно відзначити, що нині питання системи бюджетного права не отримало всебічного вивчення на сторінках наукової літератури. Аналіз відповідних праць свідчить, що українські автори (Е. О. Алісов, М. В. Карасьова, Ю. А. Крохіна, М. П. Кучерявенко, П. С. Пацурківський, Н. В. Пришва, Л. А. Савченко та ін.) зазвичай поверхово розглядають це питання, що свідчить про необхідність його подальшого вивчення.

Отже, з огляду на викладене, метою цієї статті є визначення існуючого стану та тенденцій розвитку системи бюджетного права. Для досягнення зазначеної мети вважаємо за необхідне з'ясувати зміст понять «система права», «система галузі права», «інститут права», а також «перенести» зроблені висновки на сферу бюджетно-правового регулювання, що, власне, і дозволить визначити складові елементи системи бюджетного права.

Розмову про систему бюджетного права, на наш погляд, слід розпочати із з'ясування змісту категорій більш високого порядку, якими є відповідно «система права» та «система галузі права». Такий крок є вкрай необхідним, оскільки зміст тієї або іншої галузі права багато в чому залежить від того, що, власне, розуміється під названими вище системними утвореннями.

Ведучи мову про систему права, необхідно обов'язково згадати про концепцію поділу права на приватне і публічне, що, відповідно, дає підстави стверджувати про наявність у межах системи права двох великих системних утворень – системи публічного та системи приватного права. Цей висновок у повній мірі узгоджується з теорією систем, відповідно до якої вважається, що будь-яка система складається з підсистемних утворень або систем більш низького рівня, що, як наслідок, дозволяє вести мову про принцип ієрархічності систем. Так, у філософській літературі зазначено, що у системах існує велика кількість зв'язків між елементами, їх велика якісна та кількісна різноманітність, велика кількість відносно автономних підсистем та ієрархічних рівнів [1, с. 24]. Переносячи наведену думку на систему права, можна, дійсно, побачити, що кожне із системних утворень (система публічного права та система приватного права) має чималу кількість зв'язків, які забезпечуються, зокрема, за рахунок загальноправових принципів і норм, хоча у той же час вони характеризуються і відносною автономністю, яка, у свою чергу, проявляється через специфіку завдань, які виконуються нормами публічного і нормами приватного права.

Викладене у повній мірі стосується також і структурних елементів підсистем публічного та приватного права, у ролі яких виступають, відповідно, галузі права. Кожна з галузей права, яка входить до названих підсистем, тісно пов'язана з базовою системою знову ж таки через принципи публічного або приватного права, загальні правові норми тощо, хоча, зрозуміло, усі вони виконують і відносно самостійні завдання, які їм дозволяють говорити про них як про самостійні галузі права. Разом із тим, необхідно особливо наголосити і на тому факті, що визнання тієї або іншої галузі права структурним елементом підсистеми публічного або приватного права означає, що кожна з них складається виключно з норм публічного або приватного права. Інакше кажучи, не може бути так, щоб галузь публічного права мала у своєму змісті приватноправові норми і навпаки. З огляду на викладене, ми повністю підтримуємо Р. С. Мельника, який доводить неможливість існування комплексних галузей права, оскільки останні, на його переконання, порушують теорію поділу права на публічне та приватне [2, с. 329]. Зроблений висновок, безумовно, у повній мірі стосується також і бюджетного права.

Повертаючись до розмови про сутність галузі права, зазначимо, що під останньою науковці зазвичай розуміють відносно самостійну частину системи права, сукупність юридичних норм, які регулюють

певний вид якісно однорідних суспільних відносин [3, с. 65–66]. Однак галузь права, як правило, не є однорідною, що обумовлює виділення у її змісті окремих структурних утворень, у ролі яких найчастіше називають правові інститути, тобто відносно відмежовані частини галузі права, які регулюють певну групу однорідних суспільних відносин [3, с. 66].

В окремих випадках структурним утворенням галузі права називають також і підгалузь права. Так, наприклад, про підгалузі права мова йде під час аналізу системи адміністративного права, де такими називають правові утворення, які регламентують питання поліцейської діяльності або адміністративної юстиції [4]. Інші вчені підгалуззями адміністративного права називають ті сукупності норм адміністративного права, які регламентують порядок здійснення державного управління в окремих сферах, наприклад, у сфері економіки або соціально-культурного будівництва [5, с. 129].

Не коментуючи наведені точки зору, оскільки це виходить за межі предмета нашого дослідження, відзначимо лише, що нині у науковій літературі не виділено чітких та однозначних критеріїв, які б дозволяли провести розмежування між інститутом і підгалуззю права. Коли справа доходить до розв'язання такого завдання, то науковці використовують для цього доволі сумнівні критерії, а саме обсяг правового регулювання, називаючи, як наслідок, наприклад, підгалуззю адміністративного права сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини у певній сфері, котра виокремлюється в межах загального предмета адміністративного права [5, с. 129]. Такою сферою, котра може бути виділена в межах загального адміністративного права, на наш погляд, виступає адміністративна відповідальність, проте авторами наведеної концепції вона відноситься до переліку інститутів, а не підгалузей адміністративного права. Хоча у той же час окремі науковці вважають, що регулювання порядку притягнення фізичних осіб до адміністративної відповідальності здійснюється за рахунок норм окремої галузі права – адміністративно-деліктного права [6].

Наведений приклад свідчить про те, що протягом багатьох десятиліть, коли у нашій літературі триває обговорення зазначеної проблематики, так і не знайдено критерію, який дозволив би чітко та однозначно визначитися як із питанням розмежування інституту та підгалузі права, так і з питанням про те, коли і за яких умов правовий інститут може чи повинен бути перетворений на підгалузь чи галузь права. З цього, на нашу думку, можна зробити висновок, що таких критеріїв взагалі не існує, що перетворює зазначені дискусії у безкінечну інтелектуальну гру, яка не має жодної наукової користі. У зв'язку з цим пропонуємо взагалі відмовитися від використання у науковому обігу категорії «підгалузь права», оскільки її вживання лише обтяжує розуміння та побудову системи галузі права. На наш погляд, у межах системи права достатнім є

виділення лише двох структурних утворень – норми права та правового інституту. Що ж стосується існуючих нині підгаузей права, то усі вони можуть бути визнані галузями українського права. Подібний висновок, можливо, викличе критичні нарікання з боку наших опонентів, проте він цілком вкладається у тенденцію активної диференціації галузей українського права, яка нині має місце як на теоретичному, так і на практичному рівнях. Найбільш наочно це можна простежити на прикладах виділення таких невідомих раніше галузей права, як енергетичного, корпоративного, вексельного права тощо. Принагідно відзначимо, що не є винятком у цьому плані також і бюджетне право, яке ще кілька десятиків років тому розглядалося виключно як інститут фінансового права [7]. Усе це свідчить про те, що структурування норм права у блоки не є застиглим, статичним явищем, а перебуває у постійному, діалектичному русі та переміщенні залежно від різноманітних факторів [8].

Повертаючись до внутрішньої побудови бюджетного права, зазначимо, що вона на найнижчому рівні утворюється з норм права, під якими необхідно розуміти сукупність писаних і неписаних загальнообов'язкових правил поведінки, які регулюють діяльність учасників бюджетних правовідносин. Як видно з наведеного визначення, ми не поділяємо точки зору про те, що нормою бюджетного права є загальнообов'язкове, формально визначене і санкціоноване державою та забезпечене заходами державного примусу правило поведінки, яке закріплює юридичні права і обов'язки учасників бюджетних відносин, що виникають з приводу утворення, розподілу і використання державних фінансових ресурсів [9]. Такий підхід до тлумачення категорії «норма права» базується не лише на теорії природного права [10], але й опосередковується також і Рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 69 КК України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 02.11.2004 № 15-рп [11], в якому зазначено, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. З приводу викладеного зазначимо лише, що, звичайно, переважна більшість норм права має формально визначений характер, однак це не може бути підставою для виключення можливості регулювання суспільних відносин і за допомогою інших інструментів. Можливо навіть, що правовий звичай або норма моралі взагалі не будуть використані, наприклад, для регулювання бюджетних відносин, проте допустимість цього факту, на наш погляд, сприяє розширенню змісту, у даному випадку, бюджетного права та максимальним чином наближає його до дійсних потреб суспільства, перешкоджає розвитку останнього у напрямку, бажаному лише для держави. Цінність, сила,

міцність права, як слушно наголошувалося у правовій літературі майже сто років тому, залежать від того, в якій мірі позитивне право (формалізовані норми права) відповідають почуттю, волі та розуму як об'єктивному виразу ідеї права [12].

Визнання бюджетного права самостійною галуззю публічного права, відповідно, дозволяє говорити про існування і норм бюджетного права, які, як вже було наголошено вище, утворюють перший системний рівень названої галузі права. Норми бюджетного права, з огляду на завдання однойменної галузі права, мають своїм завданням, з одного боку, визначення правового статусу суб'єктів бюджетного права, а з іншого, – закріплення порядку його реалізації, спрямованого на мобілізацію і використання коштів державного та місцевого бюджетів. Предметна різноплановість бюджетно-правових відносин, які мають місце у названій сфері, обумовлює існування великої кількості норм бюджетного права, що, як наслідок, викликає необхідність їх класифікації, яка, говорячи словами В. Скобелкіна, дозволить не тільки визначити найхарактерніші риси явища, що розглядається, а й проаналізувати його з різних позицій, під різними кутами зору, пізнати особливості останнього [13, с. 11].

Нині у літературі можна зустріти чималу кількість підходів до класифікації правових норм, які, зокрема, пропонується групувати залежно від форми їх виразу (прояву), відповідно до положення учасників правовідносин (адресатів приписів), з огляду на зміст останніх тощо [14, с. 35, 36]. Однак, на наш погляд, не може бути універсальних підстав для групування усіх правових норм, оскільки норми, які утворюють ту або іншу галузь права, досить часто принципово відрізняються одна від одної, а раз так, то для потреб кожної з галузей права мають бути розроблені власні класифікаційні критерії.

Ведучи мову в даному випадку про норми бюджетного права, зазначимо, що останні, з огляду на правову функцію, яка ними виконується, доцільно поділити на матеріальні та процесуальні. Зазначені норми, як справедливо наголошує О. П. Гетманець [15], щільно пов'язані між собою, є взаємозалежними, проте виконують принципово різні функції. Перші з них закріплюють структуру бюджетної системи, перелік доходів і видатків бюджетів, розподіл їх між різними бюджетами тощо. Що ж до процесуальних норм, то вони, у свою чергу, регламентують порядок складання, розгляду, затвердження та виконання бюджету, здійснення бюджетного контролю в галузі бюджетної діяльності та інші відносини.

Наступним елементом системи бюджетного права є правовий інститут, під яким необхідно розуміти угруповання норм бюджетного права, що регулює конкретний вид чи сторону однорідних бюджетних правовідносин. Як впливає з наведеного визначення, яке базується на тлумаченні категорії «правовий інститут», сформульованому у теорії права, відповідь на питання про те, а яка

саме сукупність норм може претендувати на те, щоб називатися правовим інститутом, є доволі проблематичною. Це пов'язано з тим, що у підґрунтя названих категорій закладено відносно визначені поняття (вид чи сторона однорідних відносин), на підставі яких об'єктивно неможливо чітко та однозначно здійснити виділення відповідних інститутів. Проте, потреба у цьому реально існує, а тому у правовій науці мають робитися спроби більш вдалого вирішення названого завдання, до розв'язання якого бажаємо долучитися і ми.

Вихідним пунктом визначення видів та кількості інститутів бюджетного права, на наш погляд, необхідно розглядати положення ч. 2 ст. 19 Конституції України [16], відповідно до якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи (у нашому випадку суб'єкти реалізації бюджетної політики) зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України. Інакше кажучи, кожна дія, кожне рішення суб'єкта публічної адміністрації має отримати, по-перше, правове підґрунтя та, по-друге, здійснюватися у визначених цим підґрунтям межах. Переходячи від цього висновку до бюджетної діяльності, необхідно згадати про те, що вона має певні, логічно пов'язані між собою стадії, у межах яких остання і отримує послідовний розвиток. Кожна з цих стадій має особливу та специфічну мету, кожна з них спрямовується на вирішення комплексу відносно самостійних завдань, які сумарно спрямовуються на досягнення головної мети бюджетної діяльності – формування, розподілу та використання бюджетних коштів усіх рівнів влади. Отже, з цього можна зробити висновок, що кожна із стадій бюджетної діяльності, як того вимагає ч. 2 ст. 19 Конституції України, має отримати відповідне правове регулювання, представлене у вигляді окремого інституту бюджетного права. Особливість таких інститутів бюджетного права, на наш погляд, полягає у тому, що вони складаються переважно з процесуальних норм, які визначають умови та порядок діяльності суб'єктів публічної адміністрації у межах кожної із стадій бюджетної діяльності.

Однак, необхідно наголосити і на тому, що у межах бюджетного права необхідним є виділення інститутів, які складаються насамперед з матеріальних норм, особливість яких полягає у тому, що вони у рівній мірі можуть бути застосовані до будь-якого так званого процесуального інституту бюджетного права. Цю групу інститутів бюджетного права обґрунтовано пропонується розміщувати у межах Загальної частини бюджетного права [17]. Що ж до процесуальних інститутів, то вони входять до складу Особливої частини названої галузі права.

Таким чином, як проміжний висновок зазначимо, що система бюджетного права являє собою цілісну, узгоджену за метою і завданнями, об'єктивно існуючу сукупність правових норм та інститутів, об'єднаних у межах його Загальної та Особливої частин.

Нині питання про внутрішнє наповнення названих частин бюджетного права доволі активно обговорюється на сторінках наукової та навчальної літератури, проте підсумок під цією дискусією ще не підведений, оскільки окремі наукові теорії виглядають не надто обґрунтованими. Так, наприклад, ми не можемо погодитися з точкою зору тих вчених, які до змісту Загальної частини бюджетного права пропонують включити інститут бюджетного законодавства [17]. Це пов'язано з тим, що законодавство, хай не у повній мірі, проте у певному розумінні може виступати синонімом права, а раз так, то ведучи мову про систему бюджетного права, ми фактично говоримо про систему бюджетного законодавства. Наведене та подібні до нього положення свідчать про потребу у продовженні даної роботи, до якої вважає за необхідне долучитися також і дисертант.

З огляду на зроблені вище висновки про зміст і призначення бюджетного права, перспективи його подальшого удосконалення, доцільним виглядає виділення у змісті Загальної частини останнього наступних інститутів:

- інституту принципів бюджетного права та принципів бюджетної діяльності;
- інституту прав і обов'язків суб'єктів бюджетного права;
- інституту бюджетної системи;
- інституту бюджетного контролю.

До Особливої частини бюджетного права слід віднести такі інститути бюджетного права, як:

- інститут бюджетного процесу;
- інститут бюджетних доходів;
- інститут бюджетних видатків;
- інститут міжбюджетних відносин.

Таким чином, роблячи **висновок** з викладеного, необхідно ще раз наголосити на тому, що принциповою особливістю системи бюджетного права є відсутність у її змісті підгалузевих утворень. Це пов'язано з тим, що бюджетне право має мінімально можливий для утворення галузі права обсяг правового регулювання, який зорієнтовано на вирішення окремого завдання – регулювання діяльності суб'єктів публічної адміністрації, пов'язаної з визначенням порядку надходження і витрачання коштів публічного призначення. Зазначене завдання за своїм змістом є цілісним, тобто таким, що не підлягає поділу на підзавдання, що виключає необхідність існування підгалузевих права у межах бюджетного права. Це, власне, і пояснює той факт, що система цієї галузі права складається лише з двох елементів – норм бюджетного права та інститутів бюджетного права, які знаходять своє розміщення у межах його Загальної та Особливої частин. Викладений вище підхід до внутрішньої побудови системи бюджетного права, безумовно, не претендує на завершеність, оскільки зміни у суспільстві та державі неодмінно поставлять на порядок денний питання про удосконалення існуючої нині системи бюджетного права.

Список літератури: 1. Диалектика познания сложных систем / под ред. В. С. Тюхтина. – М. : Мысль, 1988. – 316 с. 2. Мельник Р. С. Система адміністративного права України: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Мельник Роман Сергійович. – Х., 2010. – 415 с. 3. Погребной И. М. Теория права : учеб. пособие / И. М. Погребной. – 3-е изд., испр. и доп. – Харьков : Основа, 2003. – 128 с. 4. Бельский К. С. О системе административного права / К. С. Бельский // Государство и право. – 1998. – № 3. – С. 7–11. 5. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004–. – Т. 1. Загальна частина. – 2004. – 584 с. 6. Колпаков В. Адміністративно-деліктне право у юридично-галузевій парадигмі / В. Колпаков / В. Колпаков // Право України. – 2002. – № 4. – С. 17–21. 7. Ермакова Т. С. О системе советского финансового права / Т. С. Ермакова // Известие вузов. Правоведение. – 1975. – № 2. – С. 72–80. 8. Ашматина Е. М. Структура финансового права РФ на современном этапе / Е. М. Ашматина // Государство и право. – 2004. – № 9. – С. 89–96. 9. Подорожна Т. Теоретичні аспекти поняття норми бюджетного права України / Т. Подорожна // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – № 8. – С. 75–77. 10. Прокопов Д. Верховенство права у контексті проблем природного права / Д. Прокопов // Право України. – 2010. – № 3. – С. 36–43. 11. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 02.11.2004 № 15-рп // Офіційний вісник України. – 2004. – № 45. – Ст. 2975. 12. Таль Л. Понятие и сущность господарского права / Л. Таль // Право и жизнь. – 1924. – Кн. 9. – С. 15–26. 13. Скобелкин В. Н. Юридические гарантии трудовых прав рабочих и служащих / В. Н. Скобелкин. – М. : Юрид. лит., 1969. – 184 с. 14. Административное право Украины : учеб. для студ. высш. учеб. завед. юрид. спец. / Ю. П. Битяк, В. В. Богущий, В. Н. Гарашук и др.] ; под ред. проф. Ю. П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Харьков : Право, 2003. – 576 с. 15. Гетманець О. П. Предмет бюджетного права України / О. П. Гетманець // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – Вип. 20. – 2002. – С. 314–320. 16. Конституція України : зі зм. та допов. / прийн. на 5-й сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – Х. : Весна, 2011. – 50 с. 17. Цинделиани И. А. Система бюджетного права / И. А. Цинделиани // Государство и право. – 2010. – № 5. – С. 55–60.

Надійшла до редколегії 28.03.2012

Определены сущность и внутреннее построение системы бюджетного права Украины. С опорой на действующее законодательство, научные работы ученых-правоведов, а также учитывая тенденции развития бюджетного права Украины, сформулирован перечень институтов данной отрасли права.

Essence and internal construction of the system of budgetary right of Ukraine are certain. With support on a current legislation, advanced studies of scientists-legists, and also taking into account budgetary right of Ukraine progress trends, the list of institutes of this field of law is set forth.