



Тамара Чернадчук,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного та
інформаційного права
Сумського національного аграрного
університету

УДК 347.734

До питання концепції інформаційних правовідносин в бюджетній сфері

У сучасних умовах глобальної інтеграції та жорсткої міжнародної конкуренції головною ареною зіткнень і боротьби різновекторних національних інтересів держав стає інформаційний простір. Відповідно процеси глобалізації суспільного життя характеризується істотним підвищенням значення інформації (інформаційного ресурсу). Це зумовлено тим, що інформаційний простір, інформаційні ресурси, інформаційна інфраструктура та інформаційні технології значною мірою впливають на рівень і темпи соціально-економічного, науково-технічного і культурного розвитку держав. Беззаперечним є те, що розвиток економіки держави значною мірою залежить від якості державної політики, яку здійснюють органи державного управління у сфері фінансової діяльності через систему методів управління. В той же час важливе місце у фінансовій діяльності держави займають відносини, пов'язані з функціонуванням бюджетної системи. І саме від її збалансованості в значній мірі залежить соціально-

економічний розвиток держави та її адміністративно-територіальних одиниць. В свою чергу, від обсягу, швидкості та якості обробки інформації значною мірою залежить ефективність управлінських рішень у бюджетній сфері, зростає значення методів управління з використанням інформаційних технологій соціальними та економічними процесами, фінансовими і товарними потоками, аналізу та прогнозування розвитку внутрішнього і зовнішніх ринків.

Актуальні теоретичні та практичні проблеми інформації як правової категорії, її правовий режим, значення в правотворчості та правовому регулюванні, зокрема при прийнятті управлінських рішень, проблеми застосування інформаційного законодавства в своїх наукових дослідженнях розглядали: І. В. Арістова, І. Л. Бачило, Ю. П. Бурило, К. І. Беляков, А. Б. Венгеров, О. О. Гаврилов, В. А. Копилов, Б. А. Кормич, Д. А. Керімов, О. В. Кохановська, М. М. Рассолов, Ю. А. Тихомиров та інші.



Над проблематикою бюджетних правовідносин працювали відомі українські вчені у галузі фінансового права Л. К. Воронова, І. Б. Заверуха, М. П. Кучерявенко, В. П. Нагребельний, А. А. Нечай, О. П. Орлюк, П. С. Пацурківський, Н. Ю. Пришва, Л. А. Савченко, В. Д. Чернадчук та інші.

Метою цієї статті є на основі аналізу результатів загальнотеоретичних та галузевих досліджень, чинного законодавства та практики його застосування з'ясувати особливості структури та змісту інформаційних правовідносин в бюджетній сфері.

В сучасних умовах розвитку інформаційного права, набуває актуальності однакове розуміння сутності інформаційних відносин, правове оформлення яких означає їх розгляд через систему органів влади, що, в свою чергу, дозволить забезпечити правові гарантії здійснення інформаційної діяльності в бюджетній сфері та її побудови на реальних, а не декларативних засадах. Правове регулювання інформаційних відносин в сфері бюджетної діяльності забезпечує її стабільність, ефективність та гарантованість. Внаслідок такого правового регулювання ці відносини існують і розвиваються як результат предметної діяльності держави.

Використання у теоретико-правових і прикладних наукових дослідженнях категорії «інформаційні правовідносини» ще не означає її остаточного з'ясування та розуміння однакового змісту, який вкладають у неї представники різних юридичних шкіл. Це зумовлено, насамперед, неоднаковими методологічними засадами, на яких ґрунтуються сучасні правові теорії. Однак уже на дефініційному рівні формуються засади більш складних наукових побудов, закладаються основи майбутніх правових теорій правовідносин. Дослідження інформаційних правовідносин слід почати із аналізу поняття «інформаційні відносини», оскільки це дає можливість виявити сферу їх виникнення та існування, уточнити

співвідношення предмету інформаційного та бюджетного права, виявивши в них спільне та вирішити низку інших похідних питань. Проблема з'ясування співвідношення цих категорій привертає увагу дослідників, проте, все ще залишається дискусійними та остаточно невирішеними деякі питання. Зокрема проблематика розроблення концепції інформаційних правовідносин розглядалась у спільній роботі І. В. Арістової і В. Д. Чернадчука [1]. Натомість у цій статті буде здійснена спроба продовжити та поглибити дослідження інформаційно-фінансових правовідносин, як виду інформаційних правовідносин в бюджетній сфері.

На нашу думку, суттєвою ознакою інформаційних правовідносин є те, що вони пронизують усі сфери суспільного життя. Тому цілком вірним є твердження про те, що «з інформацією пов'язані усі правовідносини» [2, с. 199], що уявляється справедливим в умовах розвитку інформаційного суспільства. Однією із функцій права є інформаційна функція і будь-яка правова норма має інформаційний аспект: вона доводить до відома користувачів (суб'єктів) встановлене державою правило поведінки. Наявність інформації, що міститься у правових нормах, в переважній більшості випадків спонукає суб'єктів дотримуватися встановлених правил поведінки. Отже, більшість галузевих правовідносин пронизані або співпадають (зливаються), перетинаються з інформаційними. Тому є сенс вести мову про наявність інформаційної складової або про інформаційну сутність будь-якого галузевого правовідношення. У випадку злиття інформаційного та іншого галузевого правовідношення, розвивається складне комплексне інформаційно-галузеве правовідношення, зокрема інформаційно-бюджетне правовідношення.

Інформаційні бюджетні правовідносини мають особливості, які дозволяють їх виокремити серед усіх інших правовідносин в окрему групу.

І в першу чергу, це сфера виникнення і розвитку інформаційних бюджетних правовідносин, що становить частину інформаційної сфери в межах бюджетної діяльності – інформаційну сферу бюджетної діяльності.

Інформаційні бюджетні правовідносини за правовою природою є єдиними, але в межах цієї єдності спостерігаються відмінності, що потребує їх класифікації. Питанням класифікації правовідносин завжди приділялася увага науковців, що є цілком закономірним, оскільки цей метод дає можливість усвідомити сукупність відносин, які охоплюються певною галуззю права, забезпечує логічну послідовність наукового мислення, а також сприяє розумінню не тільки сутності, а й особливостей окремих груп правовідносин. Класифікація як важливий інструмент методології права дозволяє не тільки упорядкувати за певними критеріями усю чисельність правових явищ, виділити в них типове й суттєве, а також встановити випадкове, суб'єктивне та розмістити їх у певних межах простору та часу. Такий підхід, справедливо підсумовує А. Б. Венгеров, «дозволить ефективно усвідомити ті умови й причини, які становлять основу виникнення та функціонування розвитку правових явищ, процесів, інститутів» [3, с. 113].

Науково обґрунтована класифікація правовідносин дозволяє глибше зрозуміти їх сутність, значення у механізмі правового регулювання, точніше визначити межі та можливості регулюючого впливу правових норм і напями підвищення ефективності їх дії. У практичній площині вона забезпечує науковий підхід до вибору форм і методів правового регулювання суспільних відносин; виявлення тих їх окремих сегментів, які потребують вдосконалення правового регулювання та, відповідно, вироблення пропозицій щодо подальшого вдосконалення законодавства. Аналіз сучасної юридичної літератури свідчить про наявність численних підходів щодо класифікації правовідносин

за різними критеріями: змістом, функціями, правовими інститутами, структурою юридичного змісту, юридичним характером взаємодії учасників правовідносин, структурою бюджетної системи, державним устроєм, складом учасників правовідносин, об'єктом правового регулювання тощо. Існуючі класифікації галузевих правовідносин є, як правило, перенесенням загальнотеоретичних конструкцій і не повною мірою відображають специфіку й особливості інформаційних правовідносин у сфері бюджетної діяльності. У відмінностях окремих видів цих правовідносин є певна суть, оскільки в них виявляються особливості, притаманні лише цим видам правовідносин.

Досліджуючи проблемні питання класифікації бюджетних правовідносин, В. Д. Чернадчук звертає увагу на їх специфіку і пропонує уточнену їх класифікацію. За соціально-економічним значенням бюджетні правовідносини пропонується поділяти на основні та допоміжні. За особливостями об'єктів, основні правовідносини поділяються на нормотворчі бюджетні правовідносини та правовідносини виконання бюджету, а усі інші, зокрема контрольно-бюджетні, охоронні бюджетні правовідносини є допоміжними.

На наступному рівні пропонується такий поділ, який відображає розвиток виділених видів бюджетних правовідносин залежно від мети:

– у межах нормотворчих бюджетних правовідносин – правовідносини бюджетного планування та правовідносини бюджетної нормотворчості;

– у межах правовідносин виконання бюджету – правовідносини виконання бюджету за доходами (бюджетоформуєчі), правовідносини виконання бюджету за видатками (бюджеторозподільчі) та бюджетні трансфертні правовідносини (бюджетоперерозподільчі), які є так званими «міжбюджетними правовідносинами»;

– у межах контрольно-бюджетних правовідносин – превентивні



(попередні), поточні та підсумкові (наступні) контрольно-бюджетні правовідносини, що відповідає стадіям бюджетного процесу;

– у межах охоронних бюджетних правовідносин – бюджетно-деліктні правовідносини, правовідносини провадження у справі про бюджетне правопорушення та правовідносини бюджетної відповідальності [4, с. 61-62].

Але поза увагою науковця залишилися інформаційно-бюджетні правовідносини, які на наш погляд, мають місце в бюджетній сфері. В процесі бюджетного планування, під час визначення Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період у відповідності зі ст. 33 Бюджетного кодексу України Національний банк України подає Президенту України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України: інформацію про розрахунок частини прогнозованого прибутку до розподілу поточного року, яка підлягатиме перерахуванню до державного бюджету; інформацію про розрахунок частини прогнозованого прибутку до розподілу наступного року, яка підлягатиме перерахуванню до державного бюджету [5]. В свою чергу Головні розпорядники бюджетних коштів забезпечують своєчасність, достовірність та зміст бюджетних запитів, які мають містити всю інформацію, необхідну для аналізу показників проекту Державного бюджету України, індикативних прогнозних показників Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди, на підставі яких Міністерство фінансів України готує проект закону про Державний бюджет України. До проекту закону про Державний бюджет, що подається Верховній Раді України та Президенту України додаються матеріали, що містять інформацію про економічне становище держави та основні прогнозні макропоказники економічного і соціального розвитку України на наступний бюджетний період, покладені в основу проекту

Державного бюджету України; інформацію щодо врахування Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період; інформацію щодо обсягів державного боргу і гарантованого державою боргу, в тому числі за типом боргового зобов'язання, графіка його погашення, обсягів та умов державних запозичень; інформацію про мету, завдання та очікувані результати, яких кожний головний розпорядник коштів державного бюджету передбачає досягти при виконанні бюджетних програм, за формою, визначеною Міністерством фінансів України; інформація щодо врахування пропозицій Ради національної безпеки і оборони України до проекту закону про Державний бюджет України по статтях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони України (з вмотивованим обґрунтуванням); інформація щодо врахування пропозицій Вищої ради правосуддя до проекту закону про Державний бюджет України по статтях, пов'язаних із забезпеченням функціонування судів і діяльності суддів, органів та установ системи правосуддя (з вмотивованим обґрунтуванням); інформація щодо залучення довгострокових (більше одного року) кредитів (позик), надання гарантій, набуття прав поручителя за такими зобов'язаннями державними підприємствами, у тому числі господарськими товариствами, у статутному капіталі яких державі належить 50 та більше відсотків акцій (часток, паїв); інформація про квазіфіскальні операції та оцінку можливого впливу таких операцій на показники бюджету в наступних бюджетних періодах; інформація про виконання плану заходів з приведення загального обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу до встановлених вимог (у разі схвалення такого плану).

Організація виконання державного бюджету і контролю за його виконанням здійснюється на підставі звітності про виконання. Відповідно бюджетна звітність відображає стан

виконання бюджету і містить інформацію в розрізі бюджетної класифікації. У відповідності зі ст. 59 Бюджетного кодексу України (далі - БК України) місячний звіт повинен містити інформація про використання коштів з резервного фонду державного бюджету, інформація про використання коштів державного фонду регіонального розвитку, інформація про здійснені операції з управління державним боргом, інформація про надані державні гарантії. Відповідно в кварталному звіті, що закріплено ст. 60 БК України, відображається інформація про здійснені операції з управління державним боргом, інформація про надані державні гарантії, інформацію про стан місцевих боргів та гарантованих відповідно Автономною Республікою Крим, територіальними громадами боргів і про надані місцеві гарантії. Згідно ст. 61 БК України річний звіт, містить інформацію про виконання захищених видатків Державного бюджету України, інформацію про виконання місцевих бюджетів, включаючи інформацію про стан місцевих боргів та гарантованих відповідно Автономною Республікою Крим, територіальними громадами боргів і про надані місцеві гарантії, інформацію про здійснені операції з управління державним боргом, інформацію про надані державні гарантії, інформацію про досягнення запланованої мети, завдань та результативних показників головними розпорядниками коштів державного бюджету в межах бюджетних програм, інформацію про виконання текстових статей закону про Державний бюджет України, іншу інформацію, визнану Кабінетом Міністрів України необхідною для пояснення звіту [5].

Місячний, кварталний і річний звіти містять низку інформації, на

підставі якої приймаються ефективні управлінські рішення в сфері бюджетної діяльності. В процесі здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства на підставі отриманої інформації проводиться аналіз відповідності планових показників фактичним. У разі виявлення порушення бюджетного законодавства, держава в особі уповноваженого органу приймає рішення про застосування заходів впливу на правопорушника, передбачених санкцією бюджетно-правової норми.

Таким чином, можна говорити про наявність інформаційно-бюджетних правовідносин у межах нормотворчих бюджетних правовідносин, правовідносин виконання бюджету, контрольно-бюджетних і охоронних бюджетних правовідносин. В свою чергу всебічне дослідження інформаційних відносин передбачає їх розгляд з позиції філософії, загальної теорії держави та права, теорії адміністративного, фінансового, інформаційного та бюджетного права, оскільки внаслідок свого виникнення і розвитку інформаційні відносини об'єктивно потребують правового регулювання і, отримавши його, стають інформаційними правовідносинами. З'ясування сутності, особливостей та правової природи інформаційних правовідносин зумовлено також і практичними потребами подальшого розвитку і вдосконалення інформаційної та бюджетної діяльності. Вирішення виявлених проблем надасть можливість визначити місце інформаційних відносин в системі бюджетних та в цілому в системі суспільних відносин, а також вирішити низку інших завдань, які постають перед наукою та юридичною практикою.

Список використаних джерел

1. *Арістова І. В.* Концепція інформаційних правовідносин: сутність та особливості використання у сфері банківської діяльності / Арістова І. В., Чернадчук В. Д. // Інформація і право. – 2012. – № 3 (6) – С. 47-56



2. *Бачило И. Л.* Информационное право: основы практической информатики / Бачило И. Л. – М., 2001. – 352 с.
3. *Венгеров А. В.* Теория государства и права : учебник [для студ. юрид. вузов] / Венгеров А. В. – М. : ИКФ Омега-Л, 2002. – 608
4. *Чернадчук В. Д.* Бюджетні правовідносини в Україні: поняття, класифікація та особливості структури : монографія / В. Д. Чернадчук. – Суми : «Університетська книга», 2011. – 172 с.
5. *Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 року № 2456-VI* – [Електронний ресурс] – Режим доступу до матеріалу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page>

Чернадчук Т. О. До питання концепції інформаційних правовідносин в бюджетній сфері

У статті проводиться аналіз теоретичних питань інформаційних правовідносин в бюджетній сфері. Досліджуються актуальні питання класифікації інформаційно-бюджетних правовідносин з урахуванням особливостей бюджетної сфери.

Ключові слова: інформаційні правовідносини, інформаційно-бюджетні правовідносини, інформаційно-бюджетні правовідносини у межах нормотворчих бюджетних правовідносин, правовідносини виконання бюджету, контрольно-бюджетні, охоронні бюджетні правовідносини.

Чернадчук Т. А. К вопросу концепции информационных правоотношений в бюджетной сфере

В статье проводится анализ теоретических вопросов информационных правоотношений в бюджетной сфере. Исследуются актуальные вопросы классификации информационно-бюджетных правоотношений с учетом особенностей бюджетной сферы.

Ключевые слова: информационные правоотношения информационно-бюджетные правоотношения, информационно-бюджетные правоотношения в пределах нормотворческих бюджетных правоотношений, правоотношения исполнения бюджета, контрольно-бюджетные, охранительные бюджетные правоотношения.

Chernadchuk T. As for the question of concept of information legal relations in budget sphere

In the article the author gives the analysis of the theoretical questions about information legal relations in budget sphere. Here is investigated the actual points of the classification of information-budgetary relations with the budget sphere peculiarities.

Key words: information legal relations, information-budgetary legal relations, information-budgetary legal relations within standard-setting legal relations, legal relations of budget implementation, control budgetary, security budgetary legal relations.