В. Д. ЧЕРНАДЧУК. ДО ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОГО СКЛАДУ В БЮДЖЕТНОМУ ПРАВІ

Розглядаються загальнотеоретичні підходи до розуміння правової природи юридичних складів у бюджетному праві. Проаналізовані та уточнені класифікації юридичних складів.

Ключові слова: *бюджетне право, бюджетні правовідносини, юридичний факт, юридичний склад.*

Рассматриваются общетеоретические подходы к пониманию правовой природы юридических составов в бюджетном праве. Проанализированы и уточнены классификации юридических составов.

Ключевые слова: *бюджетное право, бюджетные правоотношения, юридический факт, юридический состав.*

The article deals with the study of general theoretical approaches to the understanding of the legal nature of the juridical aggregates in the budget low. The classification of the juridical aggregates was analyzed and specified.

Key words: *budget low, budget legal relations, juridical fact, juridical aggregates.*

Бюджетно-правові норми, закріплюючи правила поведінки суб'єктів бюджетних відносин, неспроможні самостійно спричинити їх виникнення, зміну чи припинення. Вони є встановленою можливістю, а точніше, передумовами виникнення та розвитку бюджетних правовідносин, реальне ж їх виникнення, зміна та припинення можливі лише за наявності юридичних фактів та юридичних складів..

Юридичні факти та склади в теорії права досліджувалися в працях С.С. Алексєєва, С.М. Братуся, В.П. Грибанова, О.С. Іоффе, В Б. Ісакова, С.Ф. Кечек'яна, О.О. Красавчикова, Ю.К. Толстого, Р.Й. Халфіної та інших. У теорії фінансового права юридичні факти та склади розглядалися в працях Л.К. Воронової, М.В. Карасьової, Ю.О. Крохіної, М.П. Кучерявенка, Н.І. Хімічевої та ін. У працях цих науковців вони досліджуються як самостійні елементи правової реальності (дійсності), а також у механізмі правового регулювання суспільних відносин.

Незважаючи на чисельність наукових праць, присвячених проблематиці юридичних фактів та складів, вона не втратила наукового інтересу внаслідок її актуальності та багатоаспектності, а також процесу накопичення нових знань, що спонукає дослідників до уточнення, а в деяких випадках і перегляду тих чи інших підходів при з'ясуванні механізму правового регулювання суспільних відносин і розвитку правовідносин. При цьому, як пише С.А. Зінченко, „важливо підкреслити логіку самого пізнання, завдяки якому «уявно конкретне» при правовому опосередкуванні суспільних відносин встановлюється поступово, крок за кроком.

© *ЧЕРНАДЧУК Віктор Дмитрович* – доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри Української академії банківської справи НБУ

Відбувається природний процес переходу від «абстрактного» до того чи іншого рівня «конкретного»[1].

Аналіз юридичних фактів передбачає їх характеристику як одиничної підстави виникнення, зміни чи припинення бюджетного правовідношення, що є цілком виправданим для простих бюджетних правовідносин. Для розвитку складних бюджетних правовідносин недостатньо наявності одного юридичного факту, а необхідна їх сукупність. Така сукупність юридичних фактів в юридичній літературі визначається по-різному: юридичний склад[2], фактичний склад[3], складний юридичний склад (складний фактичний склад)[4] або юридична підстава (титул) права[5]. Зазначені терміни були введені в термінологічний обіг різними науковцями і використовуються в науковій літературі, але, незважаючи на різноманіття термінів, які вживаються, ними визначається одна й та ж правова категорія.

З приводу такого термінологічного різноманіття слушною є думка О.О. Красавчикова, згідно якої термін «фактичний склад» неправильно відображає зміст, який у нього вкладається. Під фактичним розуміється те, що не має значення для права, а під юридичним - сама сутність. Коли йдеться про факт юридичний, а склад фактичний – створюється хибне уявлення, нібито значення має тільки окремий юридичний факт, у той же час як сукупність юридично не має значення, а має фактичний характер. У дійсності факт набуває своєї юридичної оцінки (оскільки він не є самостійним), знаходячись у певному складі, який і породжує юридичні наслідки. Одночасно автор вважає можливим збереження терміна «фактичний склад» для позначення всіх супутніх обставин певному моменту руху конкретного правовідношення[6].

Погоджуючись з такою думкою, зазначимо, що з метою забезпечення термінологічної єдності та правової коректності має застосовуватися термін «юридичний склад». Однак, аналізуючи в дисертації погляди науковців, будемо застосовувати той термін, який ними вживається.

Юридичний (фактичний) склад визначається як «сукупність юридичних фактів, з наявністю яких правова норма пов'язує виникнення, зміну чи припинення правовідносин»[7], «сукупність взаємопов'язаних юридичних фактів, з якими пов'язана реалізація певних прав та обов'язків»[8], «система юридичних фактів, необхідних для настання юридичних наслідків (виникнення, зміни, припинення правовідношення)»[9]; «сукупність юридичних фактів, необхідних для настання певних юридичних наслідків»[10], що вплинуло й на фінансово-правову думку.

У фінансово-правовій літературі за основу визначення юридичного (фактичного) складу покладено загальнотеоретичні підходи. Досліджуючи фактичний склад у фінансовому праві, М.В. Карасьова справедливо зазначає, що підставою руху фінансового правовідношення є не один юридичний факт, а, як правило, фактичний склад[11]. На думку М.П. Кучерявенка, фактичним складом є сукупність юридичних фактів, які об'єднані у взаємопов'язану та взаємоузгоджену систему елементів, необхідних для виникнення, зміни та припинення правовідносин[12].

Юридичний склад необхідно відмежовувати від інших тотожних з ним понять. Не може бути юридичним складом триваючий юридичний факт, що складається із сукупності однорідних обставин, який має правові наслідки (юридичний факт – стан). Юридичний склад потребує відмежування від складного юридичного факту як комплексу самостійних обставин, кожна з яких може мати особливе правове значення. Юридичний склад є сукупністю цілісних самостійних

юридичних фактів, які знаходяться у взаємозв'язку і взаємозалежності та передбачають настання правових наслідків. Кожен факт такого складу має юридичне значення лише тому, що є елементом цього складу. Натомість складний юридичний факт стає цілісним єдиним утворенням лише за наявності всіх елементів, які зумовлюють його складну побудову, і кожен окремий елемент не має юридичного значення, оскільки не спричиняє правових наслідків у конкретному бюджетному правовідношенні.

Оскільки правові наслідки мають місце лише після накопичення усіх юридичних фактів, то недоречно говорити про правові наслідки, що настають у зв'язку із наявністю одного чи декількох юридичних фактів незавершеного юридичного складу. Юридичні факти залишаються елементами юридичного складу до його завершення у повному обсязі, а склад набуває значення юридичного, якщо кількісне накопичення юридичних фактів цього складу завершене, і лише після цього настають якісні зміни у бюджетному правовідношенні.

Завершальний момент накопичення складу, на думку О.О. Красавчикова, є тим поштовхом, який переводить склад від фактичного стану до юридичного. Кількість переходить у якість – факти стають юридичними, породжуючи встановлені нормою права юридичні наслідки[13]. До свого завершення склад є фактичним, набуваючи значення юридичного лише після накопичення (послідовного чи незалежного) всіх елементів. При цьому суттєвим є те, що юридичний факт є підставою виникнення чи припинення простого бюджетного правовідношення у складі складного, в той час як юридичний склад є підставою розвитку складного бюджетного правовідношення.

Юридичним складом є сукупність взаємопов'язаних і взаємозалежних юридичних фактів (елементів складу), необхідних для настання визначених бюджетно-правовою нормою правових наслідків. Юридичний факт, що належить до юридичного складу, є лише юридичним фактом, а точніше – елементом юридичного складу.

Р.Й. Халфіна справедливо звертає увагу на необхідність розрізняти юридичний склад і послідовні етапи, необхідні для завершення моделі правовідношення, його виникнення та розвитку[14], що безпосередньо стосується і бюджетних правовідносин. Бюджетний процес складається зі стадій, процедур та операцій, на кожній з яких конкретними діями суб'єктів реалізуються суб'єктивні бюджетні права та обов'язки. Юридичні факти юридичного складу не можуть спричиняти завершених правових наслідків. Однак суб'єктивні бюджетні права та обов'язки, які реалізуються на підставі юридичного факту, можуть спричиняти окремі проміжні наслідки, які, як правило, не мають правового значення, а отже, не забезпечують завершення складного бюджетного правовідношення для чого необхідна наявність сукупності усіх встановлених гіпотезою бюджетно-процесуальної норми юридичних фактів.

Особливості юридичного складу розглядаються крізь призму динаміки правовідносин[15] або через класифікацію юридичних складів[16], яка здійснюється за різними ознаками. Так, за критерієм складності структури В Б. Ісаков виділяє три їх види: фактичні склади з незалежним накопиченням елементів; фактичні склади з послідовним накопиченням елементів; фактичні склади побудовані з використанням різних структурних принципів[17]. С.С. Алексєєв за характером зв'язку елементів складу поділяє їх на прості, складні та змішані; за ступенем визначеності – на визначені та відносно-визначені (бланкетні); а за обсягом – на завер-

шені та незавершені[18]. На думку О.О. Красавчикова, юридичні склади можуть бути простими та складними, альтернативними та банкетними[19].

Залежно від обсягу та відображення стадій формування виділяють закінчені та незакінчені фактичні склади[20]. Закінченим є склад із завершеним процесом накопичення юридичних фактів, лише після цього породжуються повні правові наслідки. Незакінченим є такий склад, де процес накопичення юридичних фактів незавершений, внаслідок чого мають місце лише незавершені, проміжні правові наслідки, спричинені окремими юридичними фактами цієї системи. Однак будь-який юридичний склад як підстава розвитку бюджетного правовідношення, де має значення правовий наслідок, повинен бути завершеним.

Розглядаючи існуючі в теорії права класифікації фактичних складів, М.В. Карасьова вважає, що у фінансовому праві можна провести їх дихотомічні класифікації за наявністю чи відсутністю ознаки і виділяє такі їх види: з елементом-волевиявленням, з елементом-конкретизатором, з елементом-правовідношенням[21].

Юридичний склад з елементом-волевиявленням поєднує владне волевиявлення уповноваженого суб'єкта з невладним волевиявленням зобов'язаного суб'єкта. Такий юридичний склад властивий для деяких видів бюджетних правовідносин, зокрема щодо отримання позичок місцевим бюджетом, бюджетного фінансування із загального фонду бюджету, запозичень до бюджету розвитку місцевого бюджету, передачі видатків на виконання власних повноважень між місцевими бюджетами тощо.

Юридичним складом з елементом-конкретизатором є такий, де має місце індивідуальне регулювання суспільних відносин з урахуванням вільного розсуду суб'єктів. Такий склад у фінансовому праві зустрічається досить рідко, що властиво і для бюджетного права, якому властивий більший прояв імперативності. Такий юридичний склад потребує конкретизації фактичної передумови, тобто гіпотези бюджетно-правової норми, яка викладена у редакції «у разі необхідності», а також відсутній склад, який конкретизує правові наслідки.

Третім видом є юридичний склад з елементом-правовідношенням, який встановлюється, як правило, законом про бюджет. Так, зокрема ст. 15 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік»[22], було передбачено юридичний склад правовідносин взяття зобов'язань, пов'язаних зі здійсненням запозичень Міністерством фінансів України від імені України. Цей склад становлять такі елементи: факт відмови від суверенного права в можливих судових справах із поверненням позики, факт підписання та виконання угоди щодо позики, строк дії зобов'язання з повернення запозичених коштів. У зазначеному складі факт підписання і виконання угоди є юридичним фактом – правовідношенням юридичного складу. З цього приводу доречною є думка В.Д. Сорокіна. Звертаючи увагу на своєрідність юридичних фактів адміністративно-процесуальних правовідносин, науковець вважає, що, як правило, юридичним фактом при виникненні адміністративно-процесуальних правовідносин є матеріальне правовідношення, і не тільки адміністративно-правове, ними можуть бути матеріальні правовідносини, що регулюються нормами фінансового та інших галузей права[23].

Фактами матеріально-правового характеру, які породжують правовідносини виконання бюджету, є обставини, що спричиняють виникнення матеріального бюджетного правовідношення, яке і повинно бути реалізованим у правозастосов-

чому процесі, наприклад, здійснення передбачених законом про бюджет видатків. Елементом юридичного складу такого правовідношення є матеріальне правовідношення, у зв'язку з яким і відбувається розвиток правовідносин виконання бюджету. Таке правовідношення є визначальною та інтегруючою обставиною для процесуальних юридичних фактів, поєднання з якими дає імпульс подальшому розвитку правовідносин виконання бюджету. Матеріальне бюджетне правовідношення, виконав роль матеріально-правового факту у виникненні бюджетно-процесуальних правовідносин, у подальшому включається до системи правозастосовчих зв'язків, оскільки без нього бюджетний процес уявляється безпредметним.

Існування матеріального бюджетного правовідношення як підстави виникнення бюджетно-процесуальних правовідносин не заперечує наявності інших юридичних фактів і складів, оскільки матеріальне бюджетне правовідношення має значення для виникнення бюджетно-процесуального правовідношення, а інші юридичні факти та склади – для його розвитку та припинення. Але якщо бюджетно-процесуальне правовідношення виникає на підставі матеріального бюджетного правовідношення, то змінюється і припиняється на підставі інших юридичних фактів та складів.

С.С. Алексєєв та М.П. Кучерявенко залежно від характеру зв'язку елементів складу, виділяють прості, складні та змішані фактичні склади[24]. Порівнюючи наведені класифікації із запропонованою В. Б. Ісаковим, можна зазначити, що вони не суперечать одна одній, їх можна вважати тотожними, але, на нашу думку, вони все ж таки потребують уточнення. Юридичний склад є системою елементів (юридичних фактів), а будь-яка система передбачає насамперед наявність внутрішніх зв'язків, оскільки усі елементи системи діють у взаємозв'язку. Такий зв'язок проявляється в тому, що відсутність хоча б одного із елементів спричиняє дефект системи, вона стає неповною і не спрацьовує на правовий наслідок. Для такого юридичного складу має значення тільки наявність усіх елементів, які спрацьовують у комплексі залежно від послідовності їх застосування. Динаміка цих юридичних складів передбачає вільний (незалежний) зв'язок між обставинами, коли їх накопичення здійснюється в будь-якому порядку. Отже, правові наслідки такого юридичного складу відбуваються незалежно від послідовності накопичення його елементів, але необхідною умовою застосування такого складу є наявність єдності та повноти елементів юридичного складу. Їх можна визначити юридичними складами з вільною послідовністю зв'язку елементів складу.

Другий вид юридичного складу, на відміну від першого, передбачає не тільки наявність взаємозв'язку, а й взаємозумовленість і послідовність накопичення елементів, причому не простого, а у певному встановленому порядку. Динаміка такого юридичного складу передбачає послідовний зв'язок між обставинами, їх накопичення здійснюється у певній послідовності. Елементи юридичного складу послідовно своїм настанням (проявом) не лише створюють можливість, а й забезпечують настання певних наслідків, а також застосування наступних елементів юридичного складу. Однак кінцевий правовий наслідок настає лише у випадку послідовного накопичення та застосування усіх юридичних фактів такого складу. Його можна визначити як юридичний склад з встановленою послідовністю зв'язку елементів.

Третій вид юридичного складу передбачає поєднання вільної та встановленої

послідовності зв'язку його елементів. Враховуючи наведені міркування, критерієм наведеної класифікації має бути визнано власне послідовність зв'язку елементів юридичного складу.

За ступенем визначеності юридичні склади (як і гіпотеза правової норми) поділяються на визначені та відносно визначені фактичні склади[25]. У визначеному юридичному складі усі його елементи передбачені гіпотезою бюджетно-правової норми.

Відносно визначеним юридичним складом є такий, елементи якого неповністю передбачені правовою нормою, де вказуються лише узагальнюючі ознаки тих чи інших фактичних обставин, а відповідним органам надається можливість у порядку індивідуального регулювання вирішувати юридичні питання, які мають правові наслідки з урахуванням конкретних обставин справи[26]. Особливістю такого складу є узагальненість визначення гіпотезою бюджетно-правової норми обставин, які породжують правові наслідки лише у сукупності із актом відповідного уповноваженого суб'єкта. Враховуючи значимість, характер та призначення бюджетних правовідносин, необхідно уникати таких юридичних складів, але в окремих випадках вони мають застосовуватися і застосовуються в основному для оперативного реагування на ситуацію та вирішення непередбачених проблем, що виникли у бюджетній діяльності і потребують, зокрема, додаткових видатків бюджету. Так, для здійснення непередбачених видатків, що не мають постійного характеру і не могли бути передбачені при складанні проекту бюджету передбачено формування резервного фонду бюджету. Стаття 24 БК України містить узагальнюючі основні положення, які в подальшому конкретизуються Порядком використання коштів резервного фонду бюджету[27]. Узагальнено визначені нормами БК України та більш докладно регламентовані Порядком використання коштів резервного фонду бюджету обставини породжують правові наслідки – виділення коштів з резервного фонду бюджету лише за наявності рішення про виділення коштів з резервного фонду бюджету, яке приймається Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями та виконавчими органами місцевого самоврядування.

Аналізуючи дію юридичного складу з погляду правових наслідків, можна помітити, що в окремих випадках різні за своїми елементами, змістом чи структурою юридичні склади можуть спричиняти однакові правові наслідки. На стадії виконання бюджету до закону чи рішення про бюджет можуть вноситися зміни, які мають наслідком відповідну зміну правовідносин виконання бюджету, але при цьому суб'єкти залишаються ті ж самі, а частково змінюється лише об'єкт (часткова кількісна зміна об'єкта правовідносин – як правовий наслідок). Такий наслідок зумовлюється різними підставами, зокрема, фактом перевиконання доходної частини бюджету або недоотримання доходів бюджетом тощо. Цей юридичний склад можна визначити як альтернативний, під яким розуміється декілька юридичних складів, що самостійно та незалежно один від одного спричиняють один і той же правовий наслідок.

1. *Зинченко С. А.* Юридические факты в механизме правового регулирования: Монография. – М.: Волтерс Клувер, 2007. – С. 1-2. **2.** *Толстой Ю.К.* К теории правоотношения: монография. – Ленинград: Из-во Ленинградского ун-та, 1959. – С. 16. **3.** *Алексеев С.С.* Проблемы теории права: Курс лекций: В 2 т. – Свердловск: Мин-во высшего и среднего спец. образования РСФСР; Свердловский юрид. ин-т, 1972–1973. – Т. 1: Основные вопросы общей теории социалистического права. – 1972. – С. 361. **4.** *Халфи-*

на Р.О. Общее учение о правоотношении: Монографія. – М.: Юрид. лит., 1974. – С. 298. **5.** *Иоффе О.С.* Правоотношение по советскому гражданскому праву // Иоффе О. С. Избранные труды: в 4 т. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2003–2003 – Т. 1: Правоотношение по советскому гражданскому праву. Ответственность по советскому гражданскому праву. – 2003. – С. 166. **6.** *Красавчиков О.А.* Юридические факты в советском гражданском праве // Категории науки гражданского права. Избранные труды: В 2 т. – М.: Статут, 2005–2005. – Т. 2. – 2005. – С. 117-118. **7.** *Толстой Ю.К.* Цит. работа. – С. 16. **8.** *Халфина Р.О.* Цит. работа. – С. 298. **9.** *Алексеев С.С.* Цит. работа. – С. 361. **10.** *Красавчиков О.А.* Цит. работа. – С. 104. **11.** *Карасева М.В.* Финансовое правоотношение. – М.: НОРМА, 2001. – С. 184. **12.** *Кучерявенко Н.П.* Курс налогового права : в 6 т. – Х.: Легас, 2002. – Т. 2: Введение в теорию налогового права. – 2004. – С. 475. **13.** *Красавчиков О.А.* Цит. работа. – С. 113. **14.** *Халфина Р.О.* Цит. работа. – С. 299. **15.** *Кучерявенко Н.П.* Цит. работа. – С. 475-484. **16.** *Карасева М.В.* Цит. работа. – С. 185-190. **17.** *Исаков В.Б.* Юридические факты в советском праве. – М.: Юрид. лит., 1984. – С. 68. **18.** *Алексеев С.С.* Цит. работа. – С. 364-366. **19.** *Красавчиков О.А.* Цит. работа. – С. 120-128. **20.** *Кучерявенко Н.П.* Цит. работа. – С. 479. **21.** *Карасева М.В.* Цит. работа. – С. 186-189. **22.** *Закон* України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» від 19 грудня 2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 7–8. – Ст. 66. **23.** *Сорокин В.Д.* Административно-процесуальное право // Сорокин В. Д. Избранные труды. – СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. – С. 242. **24.** *Алексеев С.С.* Цит. работа. – С. 364-365; *Кучерявенко Н.П.* Цит. работа. – С. 478. **25.** *Алексеев С.С.* Цит. работа. – С. 365; *Карасева М.В.* Цит. работа. – С. 185; *Кучерявенко Н.П.* Цит. работа. – С. 479. **26.** *Алексеев С.С.* Общая теория права: Учебник: в 2 т. – М. : Юрид. лит., 1981–1982. – Т. 2. – 1982. – С. 182. **27.** *Постанова* Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів резервного фонду бюджету» від 29 березня 2002 р. № 415 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 14. – Ст. 734.