

ДО ПИТАННЯ ПРО КАТЕГОРІЮ «ФОРМА (ДЖЕРЕЛО) БЮДЖЕТНОГО ПРАВА»

В статье рассматриваются теоретические и практические вопросы понимания форм (источников) бюджетного права. Анализируются общетеоретические подходы к определению категории «форма (источник) права». На основании этого исследуется такая важная бюджетно-правовая категория, как «форма (источник) бюджетного права».

Ключевые слова: *форма (источник) права, бюджетно-правовая категория, форма (источник) бюджетного права.*

© *БІЛИК Василь Вікторович* – начальник територіального управління Державної судової адміністрації у Вінницькій області

The theoretical and practical questions of understanding of forms (sources) of budgetary law are examined in the article. The general theoretic goings are analysed near the decision of category «form (source) of law». On the basis of it such important budgetary law category, as «form (source) of budgetary law» is probed.

Key words: *form (source) of law, budgetary law category, form (source) of budgetary law.*

У бюджетно-правовій науці питання сутності джерел бюджетного права висвітлені дуже поверхово, можна виділити лише декілька праць, в яких лише згадується ця категорія¹. Звичайно, проблеми джерел бюджетного права зачіпаються також при розгляді норм і джерел фінансового права, бюджетного законодавства, публічної фінансової діяльності та бюджетної діяльності. Актуальність обраної теми статті посилюється тим, що питання форм і джерел права завжди знаходяться у полі зору науковців і практиків, оскільки вони постійно змінюються, вдосконалюються, інколи суперечать одне одному. Тобто потрібно при розгляді відповідних галузевих питань постійно слід звертатися до загальнотеоретичних (постійно актуальних) питань.

Стосовно рівня наукової розробки цього питання, то тут слід згадати таких вчених у галузі фінансового права, як Л.К. Воронову, П.С. Пацурківського, Ю.О. Крохину, Т.С. Подорожню, М.В. Карасьову, Н.І. Хімичеву, Е.Д. Соколову та інших. Загалом у фінансово-правовій науці цій проблематиці приділяється невіправдано мало уваги. В основу нашої статті ми поклали праці, перш за все Т.С. Подорожної, оскільки вони прямо присвячені досліджуваній нами категорії.

Категорії «джерела права» та «джерела бюджетного права» співвідносяться між собою, як загальне та особливе. Отже, саме поняття та розуміння джерела бюджетного права формується, виходячи із положень загальної теорії права. У зв'язку із цим метою нашої статті визначений розгляд питання про джерела права та джерела і форми бюджетного права, формулювання їх рис і визначення.

Найбільшого поширення набуло трактування джерела права як способів закріплення правових норм, як способів вираження державної волі або як способів, яким правилу поведінки надається державною владою загальнообов'язкова сила².

Джерело права, на думку С.Ф. Кечекьяна, – це не більш ніж образ, який скоріше повинен допомогти розумінню, ніж дати розуміння того, що позначається цим виразом. Це питання належить до числа найбільш неясних в теорії права. Не лише немає поняття, але є спірним навіть сам зміст, в якому вживаються слова «джерела права»³. Це «щось, що відноситься до форми права»⁴. Т.І. Муромцев вважає, що під джерелом права слід розуміти зумовлений характером праворозуміння даного суспільства спосіб визнання соціальних норм в якості обов'язкових⁵. Вчений виходив із того, що оскільки право своїм загальнообов'язковим характером відрізняється від інших соціальних регуляторів, то і джерелом права має бути саме те, що надає йому цю загальнообов'язковість. До речі, у цитованій статті вчений взагалі досить оригінально підійшов до висвітлення питань джерел права, зважаючи на історико-етимологічний погляд.

Відомий вчений-цивіліст і теоретик Г.Ф. Шершеневич свого часу писав, що під джерелами права розуміються також: а) саме те, що творить право (наприклад, коли кажуть, що джерелом права необхідно вважати Бога, волю народну, правосвідомість, ідею справедливості, державну владу); б) матеріали, тобто покладені в основу того чи іншого законодавства (зокрема, вважається, що римське право стало джерелом для Німецького цивільного кодексу, праці вченого Потье –

для французького Кодексу Наполеона, Литовський статут – для Уложення Олексія Михайловича); історичні пам'ятки, які колись мали значення діючого права (розуміючи під цим роботу з джерелами права, зокрема, з *Corpus juris civilis*, з Руською Правдою тощо); г) засоби пізнання чинного права (приміром, коли говорять, що «право можна з'ясувати із закону»)⁶.

На нашу думку, різні погляди на розуміння джерел права на практиці не мають майже ніякого значення. Інша справа – це те, що належить до них.

У науці (здебільшого в теорії права) також розглядається питання співвідношення понять «джерело права» і «форма права». Досліджуючи питання джерел бюджетного права, Т.С. Подорожна⁷ звернула увагу на те, що вперше складний термін «джерело (форма) права» був введений у науковий обіг вченим А.М. Васильєвим, який при цьому застерігав від повного отожднення цих категорій, і писав, що, використовуючи у цієї категорії слово «джерело», слід розуміти не сутність питання, а віддавати данину юридичній традиції, що зберігається у галузевих юридичних науках, які використовують цей термін для назви того, що сучасна теорія права виражає поняттям «форма»⁸. Подібний складний термін нині досить часто зустрічається у працях, зокрема, В.Н. Хропанюка, С.А. Комарова, А.Ю. Калініна та інших. Ми, у свою чергу, схильні підтримувати ту точку зору, відповідно до якої можна вживати таке комплексне складне поняття, але при цьому не вважаємо форму тотожною джерелу.

Як пише Т.С. Подорожна, конкретизація поняття «форма (джерело) права» в сучасній теорії держави і права здійснюється в декількох аспектах⁹:

а) в матеріальному аспекті, коли під формою (джерелом) права розуміються економічні, соціальні умови життя суспільства, які визначають державну владу і виступають правоутворюючою силою суспільства;

б) в ідеологічному аспекті, коли розуміється сукупність ідей, правосвідомість, концепції, політико-правові погляди тощо;

в) форма (джерело) права як спосіб внутрішньої структуризації і закріплення правових велінь розглядається у вигляді внутрішньої форми права;

г) у формально-юридичному значенні форма (джерело) права – це сукупність способів втілення в закон волі політичних сил, що стоять при владі (саме тут виділяють такі різновиди джерел як юридичний прецедент, правовий звичай, нормативно-правовий акт і нормативний договір). Л.В. Жук вважає, що коли йдеться про джерело права у формально-юридичному плані, то основна увага дослідників концентрується на засобах та способах внутрішньої організації правової матерії, а також на зовнішніх формах її вираження¹⁰;

д) форму (джерело) можна розглядати як джерело пізнання права (історичні пам'ятки права, дані археології тощо).

Право має свої особливі зовнішні форми вираження, а саме – джерела права, основну увагу серед яких завжди привертають нормативно-правові акти. Інші, відомі історії людства, правові форми або не властиві (прецедент), або не характерні для нього (правовий звичай). Своєрідність і характерні риси бюджетно-правових норм (а саме категоричний характер імперативності), як стверджує Т.С. Подорожна, дозволяє зробити висновок, що така форма як нормативний договір не може бути віднесена до джерел бюджетного права¹¹. Взагалі питання договірних відносин у фінансовому праві є дуже проблематичним.

Розвиваючи думку попереднього автора, ми виділяємо такі аспекти джерел бюджетного права (їх характерні ознаки, особливості):

1) юридичні джерела бюджетного права, тобто ці джерела завжди виступають у вигляді нормативно-правових актів (як відомо, в Україні судовий прецедент не належить до таких джерел);

2) їх структура (для більшості однопорядкових джерел бюджетного права характерною є типова структура. Наприклад, щорічні закони про Державний бюджет України завжди складаються з одних і тих самих розділів, завжди передбачаються загальна сума видатків і доходів, бюджет розбивається на два фонди: загальний і спеціальний);

3) систематизація джерел бюджетного права створює бюджетне законодавство.

Зупинимося на цьому детальніше, зважаючи на те, що сам термін «джерело» належить до одної із фундаментальних категорій бюджетного права. Для того, щоб одержати статус правових і стати загальнообов'язковими, норми бюджетного права, які регулюють суспільні відносини в сфері бюджетної (фінансової) діяльності держави та органів місцевого самоврядування, повинні певним чином бути матеріалізовані, тобто мати зовнішню об'єктивацію. Отже, зовнішня форма є обов'язковим атрибутом існування норм бюджетного права, що і є його джерелом. Такі норми містяться переважно в бюджетно-правових актах.

Загальноправовий термін «правовий акт» має декілька смислових відтінків. С.С. Алексєєв вважає, що він означає дію (поведінку), як правомірну, так і протиправну; результати цих дій; юридичний документ, тобто зовнішнє словесно-документально оформлене вираження волі, що закріплює правомірну чи протиправну поведінку і відповідний результат¹². Коли йдеться про джерела права, то термінологічний зворот «правовий акт» розуміється переважно в останньому із вказаних випадків (йдеться про те, що за допомогою таких актів встановлюються, змінюються, припиняються юридичні норми); в нормативному акті-документі саме і знаходять офіційно закріплені правотворчі дії (акти в розумінні дії)¹³. Також пишуть, що правові акти-документи – це «відчутна» реальність права, через яку люди отримують початкові знання про нього, про весь комплекс правових явищ і яку, відповідно, можна розглядати у вигляді головного джерела знань про норми, індивідуальні приписи, правовідносини. Юридичні документи існують в якості фрагментів фізичного світу. Ось чому вони можуть бути сприйняті почуттями людини безпосередньо і дають базисні, первинні знання про право і правову дійсність¹⁴.

Джерела бюджетного права складають ієрархічну систему ланок, де їх юридична сила залежить від місця і компетенції органу, що прийняв той чи інший акт. Традиційно серед джерел (нормативно-правових актів) розрізняють закони і підзаконні акти.

Як слушно зауважує Л.Б. Тиунова, характерна риса сучасного права – його прагнення до єдиної форми – закону¹⁵. Справді, з-поміж різних видів нормативно-правових актів закон стоїть на першому місці і займає особливе положення, оскільки володіє вищою силою, інші ж акти – підзаконні. Особливість закону полягає також в тому, що він приймається лише вищими органами влади в державі, як правило, вищим законодавчим органом; юридичний акт, причому акт-документ, в якому фіксуються правотворчі дії по введенню в правову систему юридичних норм, по відміні чи зміні; закон – завжди письмовий документ, в котрому закріплюються введені юридичні норми чи їх зміни; закон – джерело права¹⁶. Такими є основні характерні риси закону як одного з найважливіших інструментів регулювання суспільних відносин.

Виправдано основним законом, який є джерелом будь-якого права, вважають Конституцію, адже саме на основі конституційних норм (разом із фінансово-правовими нормами) здійснюється регулювання бюджетних відносин. Згадаємо, наприклад, ч. 2 ст. 92, ст. 95 Конституції України.

Особливе значення має ст. 95, яка встановлює засади бюджетної системи, а саме: справедливий і неупереджений розподіл суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Дана конституційна норма встановлює, що держава прагне до збалансованості бюджету України і вимагає регулярного оприлюднення звітів про доходи і видатки державного бюджету. На думку Т.С. Подорожної, ці основоположні начала бюджетного права, закріплені в Конституції, доцільно віднести до своєрідної групи джерел і назвати «принципами бюджетного права»¹⁷.

У сучасних умовах приступити до дослідження галузевих принципів з позиції науки фінансового права буде досить важко по тій причині, що той блок правових принципів галузевого значення, котрий повинен бути закріплений безпосередньо в загальній частині галузевого акту, не створений у зв'язку з відсутністю єдиного кодифікаційного акту, який би належним чином оформив основи правового регулювання відносин в сфері фінансової (а отже і бюджетної) діяльності держави¹⁸.

Бюджетно-правові принципи, як пише Ю.О. Крохіна, встановлюють основоположні, конструктивні орієнтири в розвитку інститутів бюджетного права, визначають напрямок розвитку бюджетного законодавства¹⁹.

У науці фінансового права все частіше піднімається питання закріплення на законодавчому рівні принципів, зокрема, фінансового права. Наприклад, О.М. Горбунова у своїй докторській дисертації обґрунтовує доцільність прийняття закону про фінанси, у преамбулі якого доцільно закріпити принципи фінансового права²⁰. Спірним видається така пропозиція, оскільки навряд чи доцільно на рівні закону оперувати доктринальними поняттями і категоріями, зокрема, згадувати якусь галузь права.

Для того, щоб бути принципами бюджетного права, правові норми мають володіти особливими, властивими лише їм ознаками, що відрізняє їх від інших правових норм, які регулюють бюджетну діяльність держави і органів місцевого самоврядування. До таких ознак вказаних правових норм можна віднести те, що вони передбачають найбільш загальні і найбільш важливі сторони бюджетної діяльності і при цьому є початковими, тобто не виходять із інших норм, а навпаки, самі визначають зміст і суть інших бюджетно-правових норм, що регулюють різні інститути бюджетного права²¹. З таким твердженням Ю.О. Крохіної ми погодитись не можемо, оскільки норми-принципи як раз то і походять із інших норм, зокрема, бюджетно-правові норми принципи походять із конституційних норм.

Принципи бюджетного права як підгалузі права мають свої особливості і зміст, обумовлені специфікою відповідного правового регулювання, а також особливостями бюджету як провідної ланки фінансової системи (його централізованим і загальним характером) і являються вираженням фінансово-правових вихідних положень²².

На наш погляд, розглядувані вище принципи бюджетного права як його джерела належать до норм-принципів. Як вказує М.В. Карасьова, у нормах-принципах сформульовані основні начала бюджетного, податкового та іншого фінансового законодавства, фінансової діяльності тих чи інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування²³.

Заслугує, на наш погляд, запропонована Т.С. Подорожною система взаємопов'язаних бюджетно-правових начал таким чином²⁴:

1) за джерелом нормативного закріплення: встановлені Конституцією України та встановлені бюджетним законодавством;

2) за сферами дії, тобто ті, що поширюються на всі інститути бюджетного права (загальні) і на окремі інститути бюджетного права (інституційні). Тут виділяються такі групи: а) принципи бюджетної системи України, закріплені у ст. 7 Бюджетного кодексу України (принципи єдності; збалансованості; самостійності; повноти; обґрунтованості; ефективності; субсидіарності; принцип цільового використання бюджетних коштів; принцип справедливості і неупередженості; публічності і прозорості та принцип відповідальності учасників бюджетного процесу; б) принципи міжбюджетних відносин (у Бюджетному кодексі України вони прямо не визначені, а розпорознені в окремих статтях, але до них можна віднести, наприклад: розподіл і закріплення видатків бюджетів за певними ланками бюджетної системи (ст. 81-86 Бюджетного кодексу України); розподіл фінансових нормативів бюджетної забезпеченості (ст. 15 Бюджетного кодексу України); в) принципи бюджетного процесу.

Отже, як бачимо, питань, пов'язаних із джерелами бюджетного права існує чимало. Очевидно, що вирішення практичних проблем можливе за умови розв'язання певних проблем у теорії права та бюджетного права.

1. Подорожна Т.С. Джерела бюджетного права України права // Науковий вісник Чернівецького державного університету: Зб. наук. праць. Вип. 227: Правознавство. – Чернівці, 2004. – С. 67–71; *Подорожна Т.С.* Принципи бюджетного права як його джерело // Науковий вісник Чернівецького державного університету: Зб. наук. праць. Вип. 227: Правознавство. – Чернівці, 2004. – С. 91–95; *Сидорова Н.В.* Теоретичні основи бюджетного права. – Х., 1998. – С. 98–106; *Бюджетное право* / Под ред. А.М. Никитина. Уч. пособие для вузов. – М., 2001. – С. 35–38; *Крохина Ю.А.* Бюджетное право и российский федерализм / Под ред. Н.И. Химичевой. – М., 2001. – 352 с. **2. Калинин А.Ю.** Форма (источник) права как категория в теории государства и права // Известия высших учеб. завед. Правоведение. – 2000. – № 6. – С. 3. **3. Кечекьян С.Ф.** О понятии источника права // Ученые записки МГУ. Вып. 116. – М., 1946. – С. 3. **4.** Там само. – С. 5. **5. Муромцев Т.И.** Источники права (теоретические аспекты проблемы) // Правоведение. – 1992. – № 2. – С. 23–30. **6. Шершеневич Г.Ф.** Общая теория права: Учеб. пособ. – В 2-х т. – Т. 2. – М., 1995. – С. 5. **7. Подорожна Т.С.** Джерела бюджетного права України. – С. 69. **8. Васильев А.М.** Правовые категории: Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. – М., 1976. – С. 167. **9. Подорожна Т.С.** Джерела бюджетного права України. – С. 69; *Калинин А.Ю.* Форма (источник) права как категория в теории государства и права. – С. 3. **10. Жук Л.В.** Система джерел права // Науковий вісник Чернівецького державного університету: Зб. наук. праць. Вип. 227: Правознавство. – Чернівці, 2004. – С. 16. **11. Подорожна Т.С.** Джерела бюджетного права України. – С. 70. **12. Алексеев С.С.** Общая теория права. В 2-х т. – Т. II. – М., 1982. **13. Алексеев С.С.** Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. – М., 1999. – С. 11. **14. Алексеев С.С.** Общая теория права. – С. 197. **15. Тиунова Л.Б.** Системные связи правовой действительности: Методология и теория. – СПб., 1991. – С. 98. **16. Алексеев С.С.** Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. – С. 82. **17. Подорожна Т.С.** Принципи бюджетного права як його джерело – С. 92. **18. Яричевский В.С.** Проблемы формирования и реализации принципов правового регулирования государственных доходов в Украине // Правове регулювання державних доходів та видатків (Доклади та виступи на міжнародній науково-практичній конференції). – Харків, 1998. – С. 343–344. **19. Крохина Ю.А.** Бюджетное право и

российский федерализм. – С. 27. **20.** Горбунова О.Н. Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода России к рынку. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М, 1996. – С. 32. **21.** Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм. – С. 34. **22.** Подорожна Т.С. Принципы бюджетного права як його джерело. – С. 92. **23.** Карасева М.В. Финансовое право. Общая часть. Ученик. – М., 1999. – С. 73. **24.** Подорожна Т.С. Принципы бюджетного права як його джерело. – С. 93.