

ПОНЯТТЯ ПРАВОВОГО ЗАСОБУ ТА ЙОГО ЗМІСТ У БЮДЖЕТНОМУ ПРАВІ

У статті автор досліджує групи правових засобів – правові встановлення (норми законодавства, правозастосовні акти, договори); правову діяльність (правотворчість, виконання, застосування, здійснення та ін.); суб'єктивні явища правової дійсності чи явища суб'єктивної сфери правової дійсності (наприклад, правосвідомість); доводить, що правові засоби впливу на суб'єктів відносин є предметом фінансового права, і розкривається цей вплив через правовий статус суб'єктів (правоздатність, дієздатність, компетенцію, відношення підпорядкування). Під правовими засобами в бюджетному праві запропоновано розуміти норми бюджетного права, що регулюють суспільні відносини, які виникають між суб'єктами бюджетних правовідносин у процесі формування доходів і здійснення видатків державного та місцевих бюджетів, здійснення державних і місцевих запозичень, регулювання державного і місцевого боргу, а також відносини, що виникають між суб'єктами бюджетних правовідносин у процесі складання і розгляду проектів бюджетів, затвердження та їх виконання, контролю за їх виконанням, складання, розгляду і затвердження бюджетної звітності, що містяться в джерелах бюджетного права.

Ключові слова: бюджетне право, правові засоби, грошові фонди, державний примус, фінансова діяльність, держава бюджетне законодавство.



**Мазурик
Роман
Володимирович,**

*перший заступник
прокурора
м. Запоріжжя*

Держава регулює бюджетні відносини за допомогою створення правових норм, що містять права й обов'язки відповідних суб'єктів. Надаючи фізичним і юридичним особам економічні свободи, дозволяючи здійснювати операції з грошовими фондами, держава зі свого боку вимагає від суб'єктів бюджетного права належної реалізації встановлених правових приписів. Невиконання бюджетно-правових приписів або ухилення від їх належного виконання спричиняє несприятливі майнові наслідки для державної діяльності.

У сучасній юридичній літературі бюджетно-правові інститути досліджуються такими вітчизняними вченими, як Л. Воронова, А. Іванський, М. Кучерявенко, Т. Латковська, А. Монаєнко, О. Орлюк, Н. Пришва, Л. Савченко, О. Солдатенко, В. Чернадчук, Н. Якимчук.

Категорія «правовий засіб» є загальноправовою. На наш погляд, необхідно для визначення предмета

дослідження дійти розуміння змісту цього поняття, у зв'язку з чим і зроблено спробу розгляду цього питання.

За думкою науковців, усі правові явища, тобто такі, що ми могли б вважати правовими засобами, можна розділити на три групи [4, с. 33]:

1) правові встановлення (норми законодавства, правозастосовні акти, договори);

2) правова діяльність (правотворчість, виконання, застосування, здійснення та ін.);

3) суб'єктивні явища правової дійсності чи явища суб'єктивної сфери правової дійсності (наприклад, правосвідомість).

З цих груп тільки третя виключається з кола правових явищ, що становлять поняття «правові засоби». Перша група в повному складі приймається в коло поняття практично однозначно. У другій групі виділяються тлумачення права, правотворчість і правореалізація. Тлумачення права і правотворчість однозначно виключається зі складу правових засобів.

Найбільш дискусійним питанням є віднесення до правових засобів правореалізаційної діяльності.

Замість простого викладу наявних позицій для визначення обсягу поняття ми застосуємо метод вибору критерію. На наш погляд, дискусія існує внаслідок застосування авторами різних критеріїв істинності, у силу чого кожен з них по-своєму має рацію. Тому, щоб визначити обсяг поняття «правових засобів», необхідно вибрати критерій, за яким ми його визначатимемо.

Зазначимо, що ми не сперечаємося про істинність суджень. На наш

погляд, це той випадок, коли неможливо знайти істину. З відповідних у такому випадку критеріїв ми можемо виділити семантику словосполучення; практичну користь; схожість правореалізаційної діяльності зі встановленнями (з правовими засобами).

А. Малько відносить правореалізаційну діяльність до правових засобів. Юридичні (правові) засоби – це взята в єдності сукупність правових установлень (інструментів) і форм правореалізаційної практики, за допомогою яких задовольняються інтереси суб'єктів права і забезпечується досягнення соціально корисних цілей [3, с. 35]. На наш погляд, автор аргументує включення правореалізаційної діяльності в поняття правових засобів тільки на підставі важливості ролі правореалізаційної діяльності в механізмі правового регулювання і схожим використанням поняття засобу в інших науках. На наш погляд, місце в понятті правових засобів за такого підходу перетворюється на важливу категорію, якій відповідають тільки особливі правові явища. А. Малько приводить на підтвердження своїх висновків схожі риси між правореалізаційною діяльністю і правовими встановленнями, які практично всіма юристами визнаються як правові засоби [3, с. 36]. Думається, що наявність якої-небудь або декількох схожостей між правореалізаційною діяльністю і правовими встановленнями чи рівність їх важливості не роблять їх явищами одного порядку, коли існує хоча б одна істотна для нас відмінність.

Саме за такою вирішальною відмінністю С. Алексєєв і розділяє пра-

вові встановлення і правореалізаційну діяльність. Він залишає правореалізацію в механізмі правового регулювання, називаючи її стадією, ланкою і навіть елементом, тоді як сам вказує на те, що механізм правового регулювання складається тільки з правових засобів. У темі цієї статті не входить питання, чи залишає С. Алексєєв правореалізаційну діяльність у механізмі правового регулювання взагалі, чи просто виділяє в його складі щонебудь ще, окрім правових засобів, – головне, що саму правореалізаційну діяльність до правових засобів він не відносить [1, с. 47].

С. Алексєєв виділяє також два критерії розподілу понять:

1) «інституційність». До елементів механізму правового регулювання належать засоби – те, що виражає субстанційний, статичний аспект правової системи, тому правові явища – процеси (наприклад, правотворчість і застосування права) – при всій їх важливості в правовому регулюванні входять у механізм правового регулювання не безпосередньо, а у вигляді актів техніко-юридичних засобів тощо;

2) конкретна функціональність. До елементів механізму правового регулювання належать правові явища, які реально функціонують, тому загальні глобальні правові явища (наприклад, законність, правосвідомість) при їх визначальному значенні в правовій системі постають не у вигляді елементів механізму правового регулювання, а у вигляді, так би мовити, його середовища, загального фону – чинника, що приєднується до того чи іншого елемента в процесі його функціонування [1, с. 102].

Правові засоби, на думку П. Рабіновича, – то інституційні утворення (установлення, форми) правової діяльності, які у своєму реальному функціонуванні, використанні в спеціальній правовій діяльності призводять до досягнення певного результату у вирішенні соціально-економічних, політичних, моральних та інших завдань і проблем, що стоять перед суспільством і державою на сучасному етапі [4, с. 55].

На жаль, він не аргументує таку позицію явним чином, тільки відзначаючи, що лише встановлення можна відносити до правових засобів, оскільки правореалізаційна діяльність лежить в іншій площині.

Ми могли б відштовхуватися від семантики словосполучення. Наприклад, поставити кваліфікацію правореалізаційної діяльності залежно від того, чи мається на увазі під словосполученням правові засоби діяльність. Схожі кроки вже робилися. На наш погляд, наводити подібні судження, що правові засоби тому і називаються правовими, що вони передбачені нормами права, не занадто обгрунтовано. Можна було б побудувати зворотні, не менш переконливі судження. Наприклад, як відзначає А. Малько, неправова спорідненість – взагалі завжди діяння, оскільки субстанційних неправових засобів не існує; це означає, що можна сказати: правові засоби – це теж діяння, тобто термін правові засоби можна таким чином вирівняти з терміном законні засоби або способи [3, с. 38].

Такий шлях надзвичайно ризикований, зважаючи на значну кількість значень поняття «право» і не меншу

кількість значень поняття «засіб», тому ми не використовуватимемо цей метод повною мірою. Дискусія багато в чому тому й існує, що всі правові феномени в деякому розумінні – це засоби. Проте ми відзначимо цей метод і скористаємося ним надалі для роз'яснення проблематичності дискусії.

Інший критерій істинності – практичне застосування, користь, а саме відповідність цілям створення інструментальної теорії. Нагадаємо, що ця теорія дозволяє розглядати норми з точки зору їх призначення, функції. Ключовою концепцією цієї теорії є зв'язка «мета-засіб-результат». Іншим значним внеском у науку цієї теорії є положення про механізм правового регулювання, що дозволяє розглядати право як щось більше, ніж сукупність норм, а саме як систему, яка є більше ніж сумою своїх елементів. Механізм правового регулювання – це саме механізм, система, чий складові потрібно правильно розташувати, з'єднати і запустити. Змінюючи взаєморозташування одних і тих же частин у механізмі, ми отримуватимемо різний результат. Уже тут потрібно розрізняти елементи механізму і те, що приводить їх в дію, – діяльність.

Виходячи з такого розуміння інструментальної теорії, діяльність у ній не так важлива. А ось конструкції, механізми саме і потрібно виділити в одну категорію і назвати її правові засоби. Адже саме з цією категорією ми і працюємо в рамках інструментальної теорії. Слід вказати, що ми не заперечуємо існування і значущості діяльності в механізмі правового регулювання. Але, як нам

здається, ця теорія розглядає перелік субстанційні елементи системи права, і тому ці елементи мають для зручності бути названі окремим терміном. Саме це, власне, і зробив С. Алексєєв, визначивши, що механізм правового регулювання складається з правових засобів.

У розвинутих правових системах, за досить високого ступеня інституціоналізації правових явищ, той чи інший правовий засіб, причому це може бути той самий правовий засіб, постає в різному вигляді залежно від рівня, на якому розглядається юридичний інструментарій.

С. Алексєєв виділяє три таких рівні [1, с. 65].

По-перше, це рівень первинних правових засобів – елементів механізму правового регулювання в цілому і його найважливіших підрозділах (це насамперед юридичні норми, а також суб'єктивні юридичні права і юридичні обов'язки; тут правовий засіб є, по суті, шляхом, загальним напрямком у вирішенні життєвої проблеми).

По-друге, це рівень сформованих правових форм, нормативно виражених звичайно у вигляді інститутів – окремих утворень, юридичних чи режимів комплексів взаємозалежних правових утворень і режимів, що становлять собою юридично чинні форми вирішення життєвих проблем (наприклад, договір як спосіб організації робіт і оплати їхніх результатів).

По-третє, це операційний рівень – конкретні юридичні засоби, що перебувають безпосередньо в оперативному розпорядженні тих чи інших суб'єктів (наприклад, договір громадянина, що придбаває будинок, який

є порожнім, із сільськогосподарським підприємством на вирощування і продаж сільськогосподарської продукції, договір, що у певному випадку є способом організації взаємин між громадянами, що проживають у містах чи селищах міського типу, та сільськогосподарськими підприємствами.

Для наочного прикладу скористаємося аналогічною ситуацією, але більш «матеріальною», ніж механізм правового регулювання, а разом перейдемо на рівень семантики для виявлення причин різночитання терміна правові засоби. Так само, як і в правовому регулюванні при виробництві, скажімо, автомобілів, можуть застосовуватися різні механізми. Це може бути конвеєрне виробництво різних типів або навіть виробництво ручного складання. Але на них завжди використовуватимуться виробничі засоби, серед яких можна виділити субстанційну (матеріальну) частину – апарати, конвеєр, інструменти, матеріали. Можна виділити діяльну частину механізму – працю робітників і керівництво (правореалізація, правозастосування). Тут можна звернути увагу на те, що робота швидко перетворюється і зливається з матеріальною стороною. Так, надання форми дверей листу заліза (правореалізація), швидко переходить з діяльної частини в матеріальну частину – двері автомобіля (правовий акт).

На такому прикладі легко виділити головну ознаку відмінності матеріальної частини і діяльної – субстанційність, статичність. На цьому готовому механізмі і працюють люди (суб'єкти), у результаті разом виробляючи автомобілі (регулюючи сус-

пільні відносини правом). Тут ми умисно використали термін виробничі засоби, який схожий з терміном правові засоби і при цьому включає і статичне (субстанційне), і динамічне. На цьому прикладі легко побачити, чому під правовими засобами можна було б розуміти і діяльність. Але в інструментальній теорії це було б зайвим і незручним. Користуючись тією ж аналогією, нам ближче термін матеріальна частина, тобто все те, що і складає неживий механізм, який можна переналаштовувати, змінювати і по-різному застосовувати, а вже потім допускати до нього людей.

Використовуючи критерії С. Алексєєва, чітко розділяючи поняття правових установлень і правореалізаційної діяльності, ми, вибравши критерій корисності для інструментальної теорії, визначили, чому за розподільним критерієм С. Алексєєва потрібно віднести правові встановлення до правових засобів, а правореалізаційну діяльність відокремити від них. Для прояснення і усунення причин плутанини, пов'язаної з семантикою терміна правові засоби, був наведений наочний приклад із матеріальної сфери життя.

Також правовим засобам, на нашу думку, притаманні такі ознаки: 1) виражають собою юридичні способи забезпечення інтересів суб'єктів права; 2) сполучаючись певним чином, є основними «робочими частинами» дії права, правового регулювання, правових режимів; 3) мають юридичну чинність і підтримуються державою.

Правові засоби впливу на суб'єктів відносин є предметом фінансового права, і розкривається цей вплив

через правовий статус суб'єктів (правоздатність, дієздатність, компетенцію, відношення підпорядкування) [2, с. 98]. У фінансовому праві суб'єкти нерівні. Сторона, що виражає публічний фінансовий інтерес, завжди наділена владними повноваженнями. У цьому і полягає сутність методу владних приписів.

Однак змістом фінансово-правових відносин є формування і витрачання фондів коштів, без яких ані держава, ані орган місцевого самоврядування не може функціонувати. Особлива важливість фінансових правовідносин для держави й органів місцевого самоврядування не дозволяє обом сторонам жодних дій, не передбачених нормативно-правовим актом.

Фінансове право як галузь публічного права насамперед захищає спільні інтереси держави і громадян, адже держава не може функціонувати без фінансового забезпечення, а в безперебійному, ефективному функціонуванні органів державної влади, що розподіляються на законодавчу, виконавчу і судову гілки, зацікавлений кожний громадянин. Фінансове право своїм впливом на відносини в галузі фінансової діяльності захищає і матеріальні інтереси самої держави, й інтереси приватні, оскільки, наприклад, органи фіскальної служби не можуть стягувати обов'язкові платежі з приватних підприємницьких структур без приписів у фінансово-правових нормах. Метод владних приписів застосовується в усіх галузях публічного права, але в них приписи стосуються сторони відносин, яка є підвладною [5, с. 33].

Система державного примусу у сфері фінансової діяльності держави разом із заходами фінансово-правової, адміністративної та кримінальної відповідальності включає також інші правові засоби – заходи процесуального примусу, передбачені фінансовим (бюджетним, податковим, валютним), адміністративним законодавством. Заходи процесуального примусу у сфері публічних фінансів застосовуються уповноваженими органами державної влади відповідно до передбаченого законом процесуального порядку стосовно зобов'язаних осіб з метою створення умов для виконання покладених на них завдань, а також забезпечення належного рівня виконання і підтримки фінансової дисципліни. На відміну від інших процесуальних заходів, що застосовуються у сфері публічних фінансів, їх використання супроводжується додатковими обтяженнями виключно організаційного і майнового характеру [5, с. 34].

Під правовими засобами ми розуміємо норми бюджетного права, що регулюють суспільні відносини, які виникають між суб'єктами бюджетних правовідносин у процесі формування доходів і здійснення видатків державного та місцевих бюджетів, здійснення державних і місцевих запозичень, регулювання державного і місцевого боргу, а також відносини, що виникають між суб'єктами бюджетних правовідносин у процесі складання і розгляду проектів бюджетів, затвердження та їх виконання, контролю за їх виконанням, складання, розгляду і затвердження бюджетної звітності, що містяться в джерелах бюджетного права.

Правові засоби є структурованими, універсальними та реалізуються в чітко визначеному правовими нормами процесуальному порядку.

Правотворчість, як діяльність, незважаючи на пряме регулювання правовідносин зі складання і розгляду проектів бюджетів нормами бюджетного права, не належить до правових засобів. Такий же висновок ми зробимо і щодо тлумачення. Необхідно тут відзначити, що й офіційні листи компетентних органів влади, які роз'яснюють порядок виконання чинного законодавства, так само не будуть правовими засобами, оскільки не є правовими актами.

Ні дії з правореалізації, ні з правозастосування, ні які б то не було інші дії суб'єктів бюджетного права, навіть коли така діяльність буде засобом досягнення мети з прийняття актів, або виконання якої-небудь іншої діяльності іншими особами, ми не вважатимемо правовими засобами. Відзначимо, що хоча таку діяльність і можна розглядати і як засіб правового регулювання, і як частину механізму правового регулювання, вважати її правовим засобом недоцільно. У такому разі при застосуванні інструментальної теорії науці припаде мати справу не лише із законодавством і актами уповноважених органів влади, але і з фактичним застосуванням чинного законодавства, винесенням, приведенням у виконання актів і багатьох інших процесів, що не

входять до кола теоретичних питань. У цій статті ми зверталися до практики, але тільки як до показника ефективності правових засобів, а не як до самостійного об'єкта вивчення.

Таким чином, правові засоби попередження – це виключно інституціональні, тобто документальні акти. Правові засоби попередження порушень бюджетного законодавства – це нормативні і ненормативні правові акти, спрямовані на зниження кількості явищ, обставин, процесів й усіх інших категорій, що є причинами порушень бюджетного законодавства і, як наслідок, знижують кількість таких порушень.

Список використаних джерел:

1. Алексеев С. С. Теория права [2-е изд. перераб. и доп.] / С. С. Алексеев. – М.: Век, 1995. – 320 с.
2. Бех Г. В. Фінансове право України : підручник / Г. В. Бех, О. О. Дмитрик, І. Є. Криницький; [за ред. М. П. Кучерявенка]. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 320 с.
3. Малько А. В. Правовые средства как общетеоретическая проблема / А. В. Малько // Правоведение. – 1999. – № 2. – С. 34–38.
4. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави [вид. 5-те, зі змінами] : навч. посіб. / П. М. Рабінович. – К.: Атіка. – 2001. – 176 с.
5. Ровинський Ю. О. Поняття фінансово-правового примусу відповідно до чинного законодавства України / Ю. О. Ровинський // Європейські перспективи. – 2009. – № 1. – С. 32–36.

Мазурик Р. В. Понятие правового средства и его содержание в бюджетном праве.

В статье автор исследует группы правовых средств – правовые установления (нормы законодательства, правоприменимые акты, договоры); правовую деятельность (правотворчество, выполнение, применение, осуществление и

др.); субъективные явления правовой действительности или явления субъективной сферы правовой действительности (например, правосознание); доказывает, что правовые средства влияния на субъектов отношений являются предметом финансового права, и раскрывается это влияние через правовой статус субъектов (правоспособность, дееспособность, компетенцию, отношение подчинения). Под правовыми средствами в бюджетном праве предложено понимать нормы бюджетного права, которые регулируют общественные отношения, которые возникают между субъектами бюджетных правоотношений в процессе формирования доходов и осуществления расходов государственного и местных бюджетов, осуществления государственных и местных заимствований, регулирования государственного и местного долга, а также отношения, которые возникают между субъектами бюджетных правоотношений в процессе складывания и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения и их выполнения, контроля за их выполнением, складывания, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности, которые содержатся в источниках бюджетного права.

Ключевые слова: бюджетное право, правовые средства, денежные фонды, государственное принуждение, финансовая деятельность, государство, бюджетное законодательство.

Mazuryk R. V. A concept of legal means and its maintenance in budgetary law.

The article is dedicated to the groups of legal means: legal establishments; legal activity; subjective phenomena of legal reality or phenomenon of subjective sphere of legal reality, the author proves that legal means of influence on the subjects of relations are the article of financial law, and opens up this influence through legal status of subjects (legal capacity, capability, competence, relation of submission). The author suggested to understand under legal means in a budgetary law the norms of budgetary law, that regulate public relations that arise up between the subjects of budgetary legal relationships in the process of forming of profits and realization of charges state and local budgets, realizations of the state and local borrowing, adjusting of national and local debt, and also relations, that arise up between the subjects of budgetary legal relationships in the process of stowage and consideration of projects of budgets, statement and their implementation, control after their implementation, stowage, consideration and claims of the budgetary accounting, that is contained in the sources of budgetary law.

Legal facilities are structured, universal and realized clearly by legal norms pursuant to the judicial order.

Legal facilities of influence on the subjects of relations are the article of financial law, and this influence opens up through legal status of subjects (legal capacity, capability, competence, relation of submission). The subjects in the financial law are unequal. A side that expresses public financial interest is always provided with imperious plenary powers.

Legal means of warning of violations of budgetary legislation are normative and uninformative legal acts, what amounts of the phenomena, circumstances, processes sent to the decline and all other categories that are reasons of violations of budgetary legislation and, as a result, reduce the amount of such violations.

Key words: budgetary law, legal facilities, money funds, state compulsion, financial activity, state budgetary legislation.

Стаття надійшла до редакції 29.10.2014