

*Любич Н. П.,
аспірант кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету біоресурсів і природокористування України*

СУЧАСНИЙ СТАН БЮДЖЕТНИХ ПРАВОВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Анотація. Статтю присвячено теоретико-прикладним аспектам розвитку бюджетних правовідносин; проаналізовано модель виникнення та визначення поняття бюджетних правовідносин.

Ключові слова: бюджет, бюджетні правовідносини, бюджетний процес, бюджетне законодавство, суспільні відносини, суб'єкт, юридичний факт.

Постановка проблеми. З'ясування сутності бюджетних правовідносин є принципово важливим, оскільки від їх розуміння залежить визначення обставин, які зумовлюють розвиток цього виду правовідносин. В юридичній літературі робиться акцент на надзвичайній актуальності і складності проблематики правовідносин як для теорії права, так і для галузевих юридичних наук. Пошук шляхів її вирішення може мати успіх лише за умови врахування усталених в юридичній науці поглядів. Напрями її вирішення безпосередньо пов'язані із закладеними підвалинами концепцій правовідносин, які існують як у теорії права, так і в галузевих юридичних науках, на що звертають увагу більшість науковців.

Стан розгляду. Поняття бюджетних правовідносин висвітлено в роботах вітчизняних та зарубіжних науковців. Окремих їх аспектів торкалися у своїх працях Л.К. Воронова, М.В. Карасьова, Ю.О. Крохіна, П.С. Пацурківський, О.М. Нікітіна, Д.Л. Комягін, В.Д. Чернадчук, Н.О. Повсткіна, Н.А. Саттарова, О.Г. Петрусенко та інші. Саме у працях цих науковців закладено теоретичні підвалини для подальших наукових досліджень правової природи розвитку бюджетних правовідносин.

Метою статті є висвітлення поняття бюджетних правовідносин в умовах модернізації економіки суспільства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сферою виникнення і розвитку бюджетних правовідносин є бюджетна діяльність держави та її адміністративно-територіальних одиниць. Розвиток фінансово-правової науки і практики застосування бюджетного законодавства зумовлює зміцнення акцентів у напрямі модернізації, стандартизації, підвищення ефективності правового регулювання та соціального спрямування бюджетної діяльності. Разом із тим актуалізуються питання наукових засад бюджетної діяльності та перспектив її подальшого розвитку, що не можливе без дослідження правових аспектів цього виду діяльності і, відповідно, удосконалення її правового регулювання [1, с. 128-129].

Бюджетні правовідносини є наслідком правового регулювання державою суспільних (економічних) відносин, що виявляється у наданні цим відносинам юридичної форми. Слід зазначити, що саме в бюджетній діяльності будь-який її акт (розподіл коштів між окремими ланками

бюджетної системи, використання бюджетних асигнувань) може здійснюватися виключно на основі правового акта. Науковці вбачають у цьому нерозривну єдність матеріальної і правової сторін бюджетних відносин.

До особливих рис, що характеризують бюджетні відносини, слід віднести також звужене, порівняно з фінансовими, коло суб'єктів таких відносин. Зокрема, учасниками бюджетних відносин не можуть виступати фізичні особи, оскільки вони, згідно з чинним законодавством, не можуть безпосередньо отримувати кошти з бюджетів будь-якого рівня на власне фінансування. Кожний учасник бюджетних відносин бере участь у формуванні, розподілі або використанні коштів, зібраних до бюджету відповідного рівня, на одній чи всіх стадіях бюджетного процесу.

Зрозуміло, що провідне місце в бюджетних відносинах посідають представницькі органи, які своїми рішеннями затверджують акти про бюджет, а також органи виконавчої влади (центральної або на місцевому рівні), які є основними виконавцями бюджетів.

Ст. 1 Бюджетного кодексу України визначає коло суспільних відносин, які є предметом регулювання Кодексу. До них належать відносини щодо складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, контролю дотримання бюджетного законодавства та відповідальності за його порушення. Окреслене коло відносин є різновидом владних публічних правовідносин, яким притаманні нерівність сторін, чітка субординація суб'єктів, домінуюче положення держави (або органу місцевого самоврядування), що виражається пріоритетом її волі над іншими суб'єктами. Особливе місце держави зумовлене тим, що вона й організовує, й управляє рухом власних бюджетних коштів (чи коштів органу місцевого самоврядування). Таким чином, слід вести мову про класичні владні відносини, зміст яких обумовлює застосування у сфері бюджетної діяльності притаманного їм методу правового регулювання - імперативного методу, методу владних приписів, наказів із боку держави іншим суб'єктам правовідносин щодо їхньої поведінки. З урахуванням цього й закріплюється компетенція суб'єктів бюджетних правовідносин.

Бюджетні правовідносини, що опосередковують періодичний процес мобілізації, розподілу й використання державних грошових фондів, є різновидом фінансових правовідносин, а отже, їм притаманний і владно-майновий характер останніх. Тобто з одного боку, йдеться про регулювання руху грошових фондів (певного виду майнових відносин), з іншого - про регулювання шляхом використання примусових засобів, право на яке має держава. Владно-майновий характер правовідносин проявляється у примусовому відчуженні частини майна (грошових ко-

штів), накопиченні їх через бюджетні доходи для потреб публічної влади. Владно-майновий характер бюджетних правовідносин передбачає й об'єктивні підстави для розмежування компетенції між носіями публічної влади. Конституція України у ст. 92 визначає, що виключно законами встановлюється державний бюджет і бюджетна система України, у ст. 85 закріплено бюджетні повноваження Верховної Ради України, у ст. 106 – Президента України, у ст. 116 – Кабінету Міністрів України, у ст. 118 – місцевих державних адміністрацій. Ст. 143 закріплює компетенцію органів місцевого самоврядування щодо затвердження бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць та контролю їх виконання. Треба врахувати, що відповідні конституційні норми (принципи) деталізуються у спеціальних законах, насамперед у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Об'єктом бюджетних правовідносин є те, на що спрямована поведінка його учасників. У даному випадку це грошові кошти, які акумулюються в державному бюджеті України й місцевих бюджетах, що зумовлено, в широкому значенні, розподілом валового внутрішнього продукту.

Серед завдань соціально-економічного розвитку України особливого значення набуває вдосконалення правового регулювання бюджетних відносин. Це зумовлено тим, що бюджетні відносини забезпечують оптимальне функціонування фінансової системи для досягнення справедливого й достатнього рівня бюджетного фінансування і, відповідно, уніфікованого обсягу бюджетних послуг.

На сьогодні існує багато невирішених теоретичних і практичних питань у сфері бюджетних правовідносин, які певною мірою впливають на ефективність бюджетної діяльності. Наявність цих проблем безпосередньо пов'язана з недостатньою розробленістю теорії бюджетних правовідносин. Тому в сучасних умовах комплексне дослідження в зазначеній сфері набуває важливого значення, що дозволить виявити та вирішити існуючі проблеми, а також запропонувати напрями подальшого вдосконалення правового регулювання бюджетних відносин.

Протягом останніх років теоретичні і практичні аспекти бюджетних правовідносин є предметом уваги науковців та практиків, на різних рівнях досліджуються окремі питання бюджетних правовідносин, зокрема: правове регулювання бюджетної системи, бюджетний контроль, відповідальність за порушення бюджетного законодавства, правовий режим доходів і видатків бюджетів тощо. Незважаючи на те, що в юридичній літературі висвітлювалися окремі питання бюджетних правовідносин, їх цілісне комплексне дослідження в нових соціально економічних умовах в Україні відсутнє. Разом із тим бюджетні правовідносини є однією з основних категорій науки фінансового права, а в практичному сенсі за їх посередництва відбувається перерозподіл частини внутрішнього валового продукту.

Необхідність комплексного дослідження бюджетних правовідносин в Україні також зумовлюється й тим, що забезпечення ефективності механізму правового регулювання зазначених відносин потребує детального аналізу їх сучасного стану та напрямів удосконалення, що пов'язане з організацією і функціонуванням безперервного руху бюджетних коштів, виявленням існуючих проблем у цій сфері, визначенням шляхів і напрямів їх вирішення. Бю-

джетні відносини все ще ґрунтуються на засадах командно-адміністративної системи, тому виникла потреба розроблення й упровадження нової бюджетної ідеології.

Питанням правовідносин присвячені численні загально-теоретичні та спеціальні галузеві правові дослідження. Проте й нині правовідносин завжди знаходяться у центрі уваги, особливо коли йдеться про наукові дослідження. І це не випадково, оскільки формою реалізації правових норм у власному розумінні слова є правовідносини. А дотримання, використання і застосування правових норм являють собою конкретні дії суб'єктів права, що здійснюються ними в межах тих чи інших правовідносин, вони характеризують зміст правовідносин [2, с. 133].

В юридичній науці вчені не раз зверталися до цього поняття, є загальноправові та спеціальні галузеві дослідження (варто хоча б згадати праці Р.О. Халфінової, С.Ф. Кечекьяна, Ю.Т. Ткаченка, С.Л. Явича, Ю.К. Толстого та інших). Особливий інтерес для нас представляють також монографії В.Д. Чернадчука [3], О.О. Дмитрик [4], О.О. Семчик [5], М.В. Карасьової [6], Ю.О. Крохінної [7], Т.С. Єрмакової [8], де розглядаються питання фінансових правовідносин, які є родовими щодо бюджетних.

Тобто праці подібного характеру становлять вагоме підґрунтя для досліджень у сфері бюджетного права.

На сьогодні існує багато визначень поняття «бюджетні правовідносини», аналіз яких дає підстави дійти висновку, що стисло викладені в них ознаки тією чи іншою мірою розкривають їх сутність. Такі визначення, залежно від мети дослідження, формулюються науковцями по-різному. У разі, якщо потрібно показати чисельність правовідносин і виокремити певний різновид, бюджетні правовідносини традиційно визначаються як урегульовані бюджетно-правовими нормами суспільні відносини, що видається цілком виправданим, оскільки вони є цілісною сукупністю, яка має найбільш загальні ознаки правовідносин і водночас містить істотні ознаки, властиві лише цьому виду правовідносин. І тому переважна більшість визначень починається саме з наведеної тези, але в подальшому автори по-різному визначають їхні видові відмінності (істотні ознаки).

На думку О.П. Орлюка, бюджетні правовідносини – «це суспільні відносини, врегульовані бюджетно-правовими нормами і пов'язані з розподілом, перерозподілом та витрачанням фінансових ресурсів, акумульованих бюджетною системою України» [9, с. 223]. Виходячи з цього, фінансові ресурси акумулюються не бюджетною системою, а в окремих бюджетах, що складають бюджетну систему держави.

Бюджетні правовідносини – це врегульовані нормами бюджетного законодавства суспільні відносини, учасники яких реалізують надані їм правомочності щодо формування доходів і здійснення видатків консолідованого бюджету, бюджетів державних позабюджетних фондів, здійснення державних і муніципальних запозичень, регулювання державного та муніципального боргу, складання і розгляду проектів бюджетів усіх рівнів бюджетної системи держави, їх затвердження і виконання, розгляду та затвердження звітів про виконання бюджетів та бюджетів державних позабюджетних фондів, а також у процесі здійснення фінансового контролю на всіх стадіях бюджетного процесу [10, с. 24].

Дещо інший підхід подає О.М. Нікітіна: «Це врегульовані нормами бюджетного права відносини, учасники яких є носіями юридичних прав та обов'язків, що реалізують приписи, які містяться в цих нормах щодо утворення, розподілу й використання централізованих державних і муніципальних грошових фондів» [11, с. 7, 44].

Абсолютно слушною, на наш погляд, є критична оцінка даного визначення, висловлена Д.Л. Комягінім, який вказує на те, що консолідований бюджет, зокрема Російської Федерації, є простим зведенням для цілей макроекономічного планування встановленої Мініфіном бухгалтерської звітності про результати виконання консолідованих бюджетів суб'єктів Російської Федерації. Аналогічну природу мають консолідовані бюджети суб'єктів Російської Федерації. Консолідовані бюджети не виконуються, тобто звіт про виконання консолідованих бюджетів не перевіряється зовнішнім аудитором і не затверджується (в Україні така сама ситуація). Отже, відсутні підстави говорити про «формування доходів і здійснення видатків консолідованого бюджету» [12, с. 603]. Бюджетні правовідносини спрямовані на реалізацію індивідуалізуючої, регулюючої та забезпечувальної функції, а також подолання політико-правових конфліктів, мають владно-вольовий і публічний характер, опосередковують процес реалізації матеріальних бюджетно-правових норм та є результатом дії процесуальних бюджетно-правових норм, мають динамічний і періодичний характер, є безпосередньо або опосередковано грошовими (організаційно-грошовими), проявляються в усіченому сегменті макроекономіки (загальнодержавній і регіональній економіці) [3, с. 62]. Таку досить розширену характеристику надав В.Д. Чернадчук. Звісно, вона не є вичерпною, але загалом досить повно визначає бюджетні правовідносини. Особливими (характерними) ознаками фінансових (зокрема, бюджетних) правовідносин є наступні:

1) це суспільний, двосторонній (і більше) зв'язок, який виникає на підставі фінансово-правових норм, відповідно, відносини завжди виникають, змінюються та припиняються лише на підставі нормативно-правового акта;

2) цей зв'язок виявляється через суб'єктивні права й обов'язки сторін;

3) це вольові відносини, оскільки одна сторона (владний орган) завжди наділена владними повноваженнями;

4) ці відносини завжди пов'язані з публічними коштами;

5) існує постійна охорона цих відносин з боку держави;

6) вони завжди виникають з публічної фінансової діяльності та мають грошовий характер;

7) усім фінансовим (бюджетним) правовідносинам властивий владно майновий характер (або державно-владний майновий (грошовий) характер);

8) ці відносини мають розподільчий характер, що закладено вже у функціях фінансів, передусім, у функції створення грошових фондів і спрямування цих фондів (їх коштів) на задоволення потреб суспільства;

9) їм властива плановість, пов'язана з дією закону планового розвитку економіки.

А.А. Чесноков пише, що характерною особливістю бюджетних правовідносин є те, що вони не можуть тривати більше одного року, проте це твердження не виключає того, що бюджетні правовідносини носять, як правило, систематичний, безперервний характер [13, с. 33].

Це саме пише Н.О. Поветкіна [14, с. 34], яку підтримує і Н.А. Саттарова [15, с. 84]. На думку Ю.О. Крохіної, оскільки закон про бюджет діє один рік, тому всі бюджетні правовідносини носять періодичний характер, тобто діють також один рік. Із моменту вступу в дію нового акта про бюджет дані правовідносини відновлюються, як правило, між тими самими суб'єктами [16, с. 70].

Тезу про річну тривалість розглядуваних правовідносин ми підтримати не можемо, оскільки, наприклад, відносини щодо звітності при виконання бюджетів тривають понад рік. Річна тривалість притаманна не всім бюджетним правовідносинам, а лише тим відносинам, які виникають, змінюються та припиняються на основі щорічного акта про бюджет. У зв'язку із цим бюджетні правовідносини можна поділити на такі, що тривають у межах бюджетного року (підставою їх виникнення, зміни та припинення є акт (закон чи рішення) про відповідний бюджет), наприклад, міжбюджетні відносини, та такі, що тривають у межах бюджетного циклу, наприклад, відносини щодо річної звітності про виконання бюджетів.

На думку О.Г. Петрусенка, «бюджетні правовідносини за своєю природою є різновидом процесуальних правовідносин і можуть виникати, розвиватись і припинятись лише в межах бюджетного процесу, при цьому конкретний зміст бюджетних правовідносин обумовлений і визначається стадією бюджетного процесу» [12, с. 7, 28]. Тобто за такого підходу виключаються матеріальні бюджетні правовідносини. Нам видається, що, дійсно, бюджетні правовідносини існують у межах бюджетного процесу, проте частина із них має процесуально-правову природу та реалізується в матеріальній сфері й є матеріальними бюджетними правовідносинами.

О.Г. Пауль, розглядаючи бюджетно-процесуальні правовідносини, наводить такі їхні ознаки [2, с. 134]:

- 1) виникають на основі правових норм;
- 2) є вольовими відносинами;
- 3) носять представницько-зобов'язувальний характер;
- 4) завжди є конкретними;
- 5) охороняються примусовою силою держави.

Далі автор пише: «Вказані вище ознаки притаманні всім без винятку правовідносинам... Найбільш рельєфно особливості бюджетно-процесуальних відносин можуть бути розглянуті під час аналізу їх суттєвих характеристик, тобто суб'єктів, змісту та об'єктів цих правовідносин» [2, с. 135]. Дійсно, саме перелічені останні «суттєві характеристики» дають можливість відокремити одні галузеві правовідносини від інших. До таких характеристик варто також додати об'єкти правовідносин.

Під час регулювання бюджетних правовідносин застосовується переважно імперативний метод. Застосовуючи даний метод, одні органи публічної влади (йдеться про органи державної влади) вимагають безумовного підпорядкування та беззастережного виконання своїх приписів від інших органів, які їм підпорядковані. Від тих органів, що їм не підпорядковані, та від інших учасників бюджетного процесу вимагається не підпорядкування, а виконання та не порушення приписів бюджетно-правових норм.

Можливість вибору власного варіанта поведінки або повністю виключається, або вельми обмежена. Невиконання вимог бюджетно-правових норм, відступ від приписаної поведінки тягне за собою застосування державного

припису та покарання винної особи. Переважне застосування у сфері регулювання бюджетних відносин імперативного методу пояснюється специфікою бюджетної діяльності. У процесі формування бюджету держава застосовує переважно обов'язкову (інколи – примусову) та безповоротну форму вилучення коштів у їх власників. Імперативність має місце і під час надання грошових коштів із бюджету. Так, розпорядники бюджетних коштів (наприклад, бюджетні установи) зобов'язані використовувати ці кошти виключно за цільовим призначенням [17, с. 26].

Отже, правова регламентація бюджетних відносин полягає в тому, що законодавець, визначаючи пріоритети реалізації публічних інтересів, закріплює, стимулює та забезпечує вольову поведінку суб'єктів цих відносин або обмежує забезпечення відповідних інтересів, що є більш властивим для бюджетного права. Бюджетно-правові норми, регламентуючи порядок вирішення того чи іншого питання, мають сприяти врахуванню інтересів різних соціальних груп, запобігаючи конфронтації між ними.

Висновки. Підсумовуючи висловлені міркування з урахуванням наведених уточнень, можна запропонувати таке визначення бюджетних правовідносин. Бюджетні правовідносини – це врегульовані нормами бюджетного права суспільні відносини, що виникають у процесі підготовки, розгляду, прийняття закону про бюджет чи рішення про місцевий бюджет; зарахування, розподілу та перерахування бюджетних коштів; надання бюджетної звітності; складання, розгляду та затвердження звітів про виконання закону чи рішення про бюджет; бюджетного контролю, а також відповідальності за порушення бюджетного законодавства. На нашу думку, потребує уточнення і ст. 1 БК України, яку пропонується викласти в такій редакції: «Бюджетним кодексом України регулюються відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження закону чи рішення про бюджет; зарахування, розподілу та перерахування бюджетних коштів; подання бюджетної звітності; складання, розгляду та затвердження звітів про виконання закону чи рішення про бюджет; бюджетного контролю, а також відповідальності за порушення бюджетного законодавства».

Література:

1. Крохина Ю.А. Финансовое право России / Ю.А. Крохина. – М.: Норма, 2008. – С. 213; Финансовое право Украины. – К., 2009. – С. 128–129.
2. Пауль А.Г. Процессуальные нормы бюджетного права / А.Г. Пауль. – СПб.: Питер, 2003. – 208 с.
3. Чернадчук В.Д. Стан та перспективи розвитку бюджетних правовідносин в Україні: монографія / В.Д. Чернадчук. – Суми: ВТД «Університетська книга», 2008. – 456 с.
4. Дмитрик О.О. Зміст та класифікація фінансових правовідносин: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / О.О. Дмитрик. – Х., 2003. – 187 с.

5. Семчик О.О. Держава як суб'єкт фінансових правовідносин / О.О. Семчик; за ред. Л.К. Воронової. – К.: Вид-во «Юридична думка», 2006. – 116 с.
6. Карасева М.В. Финансовое правоотношение / М.В. Карасева. – М.: Норма, 2001. – 288 с.
7. Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм / Ю.А. Крохина; под ред. проф. Н.И. Химичевой. – М.: Норма, 2001. – 352 с.
8. Ермакова Т.С. Финансовое правоотношение / Т.С. Ермакова. – Л., 1985. – 32 с.
9. Віхров О.П. Фінансове право. Конспект лекцій / О. Віхров, С. Ніщима. – Чернівці: ЧДІЕУ, 2002. – 280 с.
10. Петрусенко А.Г. Контрольно-счетные органы Российской Федерации как субъекты бюджетных правоотношений: вопросы правового регулирования: дис. кандидата юрид. наук: 12.00.14 / А.Г. Петрусенко. – Ростов-на-Дону, 2006. – 204 с.
11. Бюджетное право / под ред. А.М. Никитина. – М., 2001. – С. 24.
12. Петрусенко А.Г. Контрольно-счетные органы Российской Федерации как субъекты бюджетных правоотношений: вопросы правового регулирования: дис. кандидата юрид. наук: 12.00.14 / А.Г. Петрусенко. – Ростов-на-Дону, 2006. – 204 с.
13. Чесноков А.А. Муниципальные образования как субъекты бюджетного права: дис. кандидата юрид. наук: 12.00.14 / А.А. Чесноков. – Саратов, 2000. – 177 с.
14. Поветкина Н.А. Современная концепция субъектов бюджетного права / Н.А. Поветкина // Финансовое право. – 2004. – № 1. – С. 33–37.
15. Саттарова Н.А. Принуждение в финансовом праве / Н.А. Саттарова; под ред. И.И. Кучерова. – М.: Изд-во «Юрлитинформ», 2006. – 392 с.
16. Крохина Ю.А. Бюджетное право России: учебник / Ю.А. Крохина. – М.: ИД Юрайт, 2010. – 447 с.
17. Ливеровский А.А. Бюджетные полномочия субъектов Российской Федерации / А.А. Ливеровский, А.И. Худяков, М.А. Бродский, В.Н. Антонов. – СПб., 2003. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://openbudget.karelia.ru/tutorials/book1/pdf/book.pdf>.

Любич Н. П. Современное состояние бюджетных правоотношений в Украине

Аннотация. Статья посвящена теоретико-прикладным аспектам развития бюджетных правоотношений; проанализированы модель возникновения и определение понятия бюджетных правоотношений.

Ключевые слова: бюджет, бюджетные правоотношения, бюджетный процесс, бюджетное законодательство, общественные отношения, субъект, юридический факт.

Lubich N. The current state budget relations in Ukraine

Summary. The article is devoted to theoretical and applied aspects of cost relationship; model analyzes the origin and definition of budgetary relations.

Key words: budget, budget relationship, budgeting, budget law, public relations, a subject, a legal fact.