

УДК 351.72

О.А. МУЗИКА-СТЕФАНЧУК, канд.
юрим. наук, доц., Хмельницький університет
управління та права

БЮДЖЕТНІ ПРАВОВІДНОСИНИ У СУЧАСНІЙ НАУЦІ ФІНАНСОВОГО ПРАВА

Ключові слова: правовідносини, бюджетні правовідносини

Питанням правовідносин присвячені численні загальнотеоретичні та спеціальні галузеві правові дослідження. Проте і 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 та застосування правових норм являють собою конкретні дії суб'єктів права, що здійснюються ними в межах тих чи інших правовідносин, вони характеризують зміст правовідносин [1, с.133].

В юридичній науці вчені не раз зверталися до цього поняття, є загально правові 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 [2], О.О. Дмитрик [3], О.О. Семчик [4], М.В. Карасьової [5], Ю.О. Крохіної [6], Т.С. Єрмакової [7], де розглядаються питання фінансових правовідносин, які є родовими по відношенню до бюджетних. Тобто, праці подібного характеру становлять вагоме підґрунтя для досліджень у сфері, зокрема, бюджетного права.

Тому мета нашої статті полягає у тому, щоб розглянути, проаналізувати та вдосконалити доктринальні підходи щодо розуміння бюджетних правовідносин. Її наукова новизна полягає в розгляді різних доктринальних

визначень бюджетних правовідносин крізь призму практичного значення. Тобто, пов'язується науковий та практичний аспекти того чи іншого визначення бюджетних правовідносин.

Нині держава надає правової форми переважній більшості фінансових відносин [8, с.19]. Основні параметри бюджетних правовідносин можуть бути описані, виходячи з положень загальної теорії правовідносин, разом з тим вони мають яскраво виражену специфіку. Характер бюджетних правовідносин як правової категорії визначається їх роллю і місцем у механізмах правового регулювання та правового впливу, функціональним призначенням, конкретним предметним змістом, підставами виникнення, суб'єктним складом, матеріально-правовим і процедурно-процесуальним вираженням, самостійною нормативно-правовою регламентацією [9, с.36–37].

Щодо бюджетних правовідносин, то вітчизняне законодавство не містить їхнього визначення. Лише у ст.1 БК України йдеться про «відносини, що регулюються Бюджетним кодексом України». Зрозуміло, що йдеться саме про бюджетні відносини, проте останні регулюються й іншими актами бюджетного законодавства, склад якого визначений у ст.4 БК України.

На думку О.П. Орлюк, бюджетні правовідносини – «це суспільні відносини, врегульовані бюджетно-правовими нормами і пов'язані з розподілом, перерозподілом та витрачанням фінансових ресурсів, акумульованих бюджетною системою України» [10, с.223]. Нам видається, що 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 позабю-

джетних фондів, здійснення державних і муніципальних запозичень, регулювання державного та муніципального боргу, складання і розгляду проектів бюджетів усіх рівнів бюджетної системи держави, їх затвердженню і виконанню, розгляду та затвердження звітів про виконання бюджетів та бюджетів державних позабюджетних фондів, а також у процесі здійснення фінансового контролю на всіх стадіях бюджетного процесу [9, с.7, 44]. Абсолютно вірною, на наш погляд, є критична оцінка даного визначення, висловлена Д.Л. Комягіним, який вказує на те, що консолідований бюджет, зокрема Російської Федерації, є простим зведенням для цілей макроекономічного планування встановленого Мінфіном 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 так само. – О. М.-С.). Отже, відсутні підстави говорити, про «формування доходів і здійсненні видатків консолідованого бюджету» [11, 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) [2, с.62]. Таку, досить розширену характеристику надав В.Д. Чернадчук. Звісно, вона не є вичерпною, але в загальному досить повно визначає бюджетні правовідносини.

Бюджетні правовідносини за своєю суттю є економічними відносинами, як загалом фінансові правовідносини. Свого часу дуже влучно з цього приводу висловився вчений Ю.А. Ровінський, написавши, що найважливіша особливість фінансових правовідносин полягає у тому, що вони є юридичною формою вираження і закріплення фінансових відносин, які, у свою чергу, є формою визначення економічних відносин [12, с.134].

Особливими (характерними) ознаками фінансових (зокрема, бюджетних) правовідносин є такі: 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 планомірного 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 і 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. З 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 з 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, *й ті, 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» [9, 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 у матеріальній сфері і є матеріальними бюджетними правовідносинами.

О.Г. Пауль, розглядаючи бюджетно-процесуальні правовідносини, наводить такі їхні ознаки [1, с.134]: 1) виникають на основі правових норм; 2) є вольовими відносинами; 3) носять представницько-зобов'язувальний характер; 4) завжди є конкретними; 5) охо-

рюються примусовою силою держави. Як пише цитований автор далі: «Вказані вище ознаки притаманні всім без виключення правовідносинам... Найбільш рельєфно особливості бюджетно-процесуальних відносин можуть бути розглянуті при аналізі їх суттєвих характеристик, тобто суб'єктів, змісту та об'єктів цих правовідносин» [1, 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.

При регулюванні 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 варіанту 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 в 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 їх у власників. Імперативність має місце і при наданні грошових коштів з бюджету. Так, розпорядники бюджетних коштів (наприклад, бюджетні установи) зобов'язані використовувати ці кошти виключно за цільовим призначенням [17, с.26].

У зв'язку із розвитком відносин, наприклад, у сфері бюджетних запозичень (бю-

джетно-кредитні відносини), у бюджетних правовідносинах інколи має прояв диспозитивний метод регулювання, що має такі ознаки [17, с.31–33]: 1) права та обов'язки сторін формуються по лінії двох правових джерел: а) нормативно-правового акта, що врегульовує дані відносини; б) договору, що укладається між сторонами; 2) односторонньо-владні приписи держави не носять всезагального характеру, залишаючи сторонам даних відносин право на власне волевиявлення; 3) правовий акт, що регулює дані відносини, породжує для особи не лише права, а й обов'язки перед іншою стороною цих відносин, а також виступає передумовою виникнення фінансового зобов'язання органа перед стороною; 4) регулюючий вплив органу публічної влади на поведінку свого контрагента виражається не лише у формі односторонньо-владного примусу, але й у формі спонукання з використанням економічних стимулів і матеріальної зацікавленості; 5) права та обов'язки сторін бюджетних правовідносин більш урівноважені, тобто не виражені у категоричній формулі «влади та підпорядкування», що притаманна імперативному методу, і управомочений суб'єкт також виступає носієм повних юридичних обов'язків, у тому числі тих, що випливають з договору, що опосередковує ці правовідносини; б) юридичною формою бюджетних правовідносин при регулюванні їх за допомогою диспозитивного методу, виступає бюджетно-правовий договір, який породжує фінансові та цивільні права та обов'язки сторін бюджетних правовідносин; 7) бюджетно-правовий договір може бути укладений лише в тому випадку, коли це дозволяє той правовий акт, що регулює дані бюджетні відносини, і лише з тих питань, які цим актом відіслані для розсуд сторін. За допомогою бюджетно-правового договору здійснюються такі способи формування та використання бюджету, які технічно або економічно недоцільно здійснювати шляхом одностороннього воле-

виявлення, а конструювання відносин вимагає узгодження між сторонами умов руху коштів.

Бюджетні правовідносини виникають, змінюються та припиняються у сфері бюджетної діяльності органів публічної влади. Поза сумнівом, ці відносини, як й інші фінансові правовідносини, слугують формою реалізації публічних інтересів, у зв'язку з чим мають розглядатися як публічно-правові відносини. Як вказує І.В. Біт-Шабо, це пов'язане з тим, що самі фінансові правовідносини виникають на основі норми фінансового права, як слугує засобом реалізації інтересів всього суспільства, різних класів, соціальних груп, а також інтересів самої держави [18, с.127–128].

Реалізація обов'язків та прав суб'єктів фінансових правовідносин складається із стадій (конкретних фінансових правовідносин), засобів (субординаційних та координаційних актів індивідуального регулювання, процесуальних форм реалізації, правових стимулів та обмежень, додаткових прав та обов'язків тощо) і способів реалізації (особисте здійснення прав та обов'язків, через представника тощо), кожен із яких виконує функцію гарантування реалізації [19, с.139]. Тобто, важливими засобами реалізації прав та обов'язків суб'єктів бюджетних правовідносин є правові стимули та правові обмеження. Традиційно до правових стимулів відносять: заохочення, пільги, дозволи тощо; до правових обмежень відносять: заборони, припинення, юридичні обов'язки, міри покарання [18, с.163]. На наш погляд, щодо органів публічної влади як суб'єктів бюджетних правовідносин дуже проблематично стверджувати про застосування до них якихось правових стимулів, правові ж обмеження існують (детальніше це питання розглядається нами в іншому підрозділі). Не погоджуємося із І.В. Біт-Шабо, яка пише, що основним видом правових стимулів, що використовуються в якості засобів реалізації фінансових право-

відносин, є правові рекомендації, що мають місце переважно у сфері бюджетного права [18, с.166]. Рекомендувати, ще не означає щось стимулювати.

Враховуючи викладене вище, можемо визначити *бюджетні правовідносини* як урегульовані нормами права суспільні відносини економічного та матеріального характеру, що виникають, змінюються та припиняються у сфері бюджетної діяльності органів публічної влади та спрямовані на задоволення публічного інтересу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Пауль А. Г. Процессуальные нормы бюджетного права / А. Г. Пауль ; под общ. ред. М. В. Карасевой. – СПб. : Питер, 2003. – 208 с.
2. Чернадчук В. Д. Стан та перспективи розвитку бюджетних правовідносин в Україні : монографія / В. Д. Чернадчук. – Суми : ВТД «Університетська книга», 2008. – 456 с.
3. Дмитрик О. О. Зміст та класифікація фінансових правовідносин: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Дмитрик О. О. – Х., 2003. – 187 с.
4. 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.
5. Карасева М. В. Финансовое правоотношение / М. В. Карасева. – М. : Изд-во НОРМА (Издательская группа НОРМА-М), 2001. – 288 с.
6. Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм / Ю. А. Крохина ; под ред. проф. Н. И. Химичевой. – М. : Изд-во НОРМА, 2001. – 352 с.
7. Ермакова Т. С. Финансовое правоотношение / Т. С. Ермакова. – Л., 1985. – 32 с.
8. Цыпкин С. Д. Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности советского государства / С. Д. Цыпкин. – М. : Изд-во Московск. ун-та, 1983. – 80 с.
9. Петрусенко А. Г. Контрольно-счетные органы Российской Федерации как субъекты бюджетных правоотношений: вопросы правового регулирования: вопросы правового регулирования: дисс. ... кандидата юрид. наук : 12.00.14 / Петрусенко А. Г. – Ростов н/Д, 2006. – 204 с.
10. Орлюк О. П. Финансовое право. Академичний курс : підручник / О. П. Орлюк. – К. : Юринком Інтер, 2010. – 808 с.
11. Комягин Д. Л. Бюджетно-правовая проблематика в диссертациях по финансовому праву: 2006 год / Д. Л. Комягин // Ежегодник Центра публично-правовых исследований. – Т. 1. – 2006. – С. 598–612.
12. Ровинский Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права / Е. А. Ровинский. – М. : Госюриздат, 1960. – 193 с.
13. Чесноков А. А. Муниципальные образования как субъекты бюджетного права: дисс. ... кандидата юрид. наук : 12.00.14 / Чесноков А. А. – 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 у 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. : Изд-во Юрайт; 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>.
18. Бит-Шабо И. В. Бюджетные учреждения как субъекты финансового права: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.14 / Бит-Шабо И. В. ; Российская правовая академия

Министерства юстиции Российской Федерации. – М., 2004. – 189 с.

19. Карасева М. В. Финансовое право.

Общая часть : учебник / М. В. Карасева. – М. : Юристь, 1999. – 256 с.

Музыка-Стефанчук О. А. Бюджетні правовідносини у сучасній науці фінансового права / О. А. Музыка-Стефанчук // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 694–699 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11moanfp.pdf>

Розглядаються та аналізуються різні доктринальні визначення бюджетних правовідносин. Досліджуються практичні аспекти науково визначення бюджетних правовідносин. Пропонується авторське визначення аналізованого поняття.

Музыка-Стефанчук О.А. Бюджетные правоотношения в современной науке финансового права

Рассматриваются и анализируются различные доктринальные определения бюджетных правоотношений. Исследуются практические аспекты научного определения бюджетных правоотношений. Предлагается авторское определение анализируемого понятия.

Muzyka-Stefanchuk O.A. Budget Legal Relations in the Modern Financial Law Doctrine

Examined and analyzed various doctrinal definitions of budget legal relations. The practical aspects of the scientific definition of budget legal relations are probed. The definition of the first analyzed concept is proposed.

Форум права Форум ШД