

КЛАСИФІКАЦІЯ БЮДЖЕТНИХ ПРАВОВІДНОСИН: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

Оксана Музика-Стефанчук,

*доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління та права,
кандидат юридичних наук*

Бюджетні правовідносини є урегульованими нормами права суспільні відносини економічного та матеріального характеру, що виникають, змінюються і припиняються у сфері бюджетної діяльності органів публічної влади та спрямовані на задоволення публічного інтересу.

Питанням правовідносин присвячено численні наукові праці вчених-теоретиків. Примітно, що й у фінансово-правовій науці є спеціальні дослідження. Варто згадати праці, наприклад, В. Чернадчука [1], О. Дмитрик [2], О. Семчик [3], М. Карасьової [4], Ю. Крохіної [5], Т. Єрмакової [6], які розглядають фінансово-правові та бюджетно-правові відносини.

Мета нашої статті полягає в тому, щоби проаналізувати доктринальні підходи до класифікації бюджетних правовідносин, розглянути їхнє практичне значення.

Цікавою з наукового та практичного погляду видається трирівнева класифікація бюджетних правовідносин, запропонована В. Чернадчуком, де на першому рівні виокремлюються основні та допоміжні бюджетні правовідносини; на другому — основні поділяються на правовідносини виконання державного та місцевих бюджетів, а допоміжні — на нормотворчі бюджетні правовідносини, контрольно-бюджетні й охоронні бюджетні правовідносини. На третьому рівні бюджетні правовідносини другого рівня поділяються таким чином: 1) право-

відносини виконання бюджету поділяються на бюджетоформувальні, бюджеторозподільчі та бюджетні трансфертні (міжбюджетні) правовідносини; 2) нормотворчі бюджетні правовідносини поділяються на правовідносини бюджетного планування та правовідносини бюджетної нормотворчості; 3) контрольно-бюджетні правовідносини поділяються на превентивні (попередні), поточні та підсумкові (наступні) контрольно-бюджетні правовідносини; 4) охоронні бюджетні правовідносини поділяються на бюджетно-деліктні правовідносини, правовідносини провадження у справі про бюджетне правопорушення та правовідносини бюджетної відповідальності [1, 96].

Класифікувати бюджетні правовідносини Ю. Крохіна пропонує за такими підставами (критеріями) [7, 73–74]:

- 1) структура бюджетної системи, згідно зі ст. 5 БК України та відповідно до державного устрою України, за цим критерієм бюджетні правовідносини можна поділити на відносини щодо державного бюджету та відносини щодо місцевих бюджетів;
- 2) державний устрій, за цим критерієм бюджетні правовідносини поділяються на вертикальні (опосередковують зв'язок між державою загалом та її адміністративно-територіальними одиницями на основі субординації) та горизонтальні (відображають зв'язок



ПОГЛЯД НАУКОВЦЯ

між рівноправними за своїм правовим статусом територіями);

- 3) кількісний склад учасників як критерій класифікації дає можливість виділити двосторонні та багатосторонні бюджетні правовідносини;
- 4) об'єкт правового регулювання дозволяє виділити майнові та немайнові, а також віддільні та невіддільні від матеріального змісту бюджетні правовідносини.

Зазначимо, що окремі наведені вище критерії подібні до критеріїв класифікації фінансових правовідносин, запропонованих, зокрема М. Карасьовою [8, 139–147], що розглядаються нами нижче. Так, беручи за основу класифікацію фінансових правовідносин, можна виділити різні види бюджетних правовідносин.

На підставі основних функцій права, виділяють такі бюджетні правовідносини:

- *охоронні* — забезпечують реалізацію охоронної функції бюджетного права. Прикладом можуть бути відносини у сфері бюджетного контролю (контролю за дотриманням бюджетного законодавства) та бюджетної відповідальності (відповідальності за порушення бюджетного законодавства);
- *регулятивні* — покликані забезпечувати реалізацію регулятивної функції права.

Регулятивні фінансові правовідносини поділяються на: *абсолютні* — в них уповноваженій особі протистоїть як зобов'язана будь-яка особа; *відносні* (двосторонньо індивідуалізовані) — ті, в яких уповноваженій особі протистоїть не будь-яка особа, а чітко визначений суб'єкт, який має вчиняти або не вчиняти певні дії (наприклад, міжбюджетні відносини, відносини зі сплати податкових і неподаткових платежів до бюджету). На наш погляд, бюджетні правовідносини належать до регулятивних відносин.

За характером бюджетно-правових норм:

- *матеріальні* — у них реалізуються права й обов'язки суб'єктів щодо отримання, розподілу, використання бюджетних ресурсів;
- *процесуальні* — у них виражається юридична форма, в якій відбувається отримання державою чи органами місцевого самоврядування фінансових ресурсів, їх розподіл і використання [9, 63–64].

Цікавим, на наш погляд, є підхід деяких учених щодо розмежування матеріальних і процесуальних бюджетних правовідносин. Так, В. Мартиненко пише, що на відміну від матеріальних бюджетних правовідносин, бюджетно-процесуальні відносини неопосередковують рух грошових коштів до бюджету чи, навпаки, з бюджету. Тобто матеріальні бюджетні правовідносини виникають під час формування бюджету та його витрачання; процесуальні правовідносини пов'язані з розробленням фінансового плану, який покликаний впорядкувати рух грошових коштів до бюджету (формування бюджету) або з бюджету (витрачання бюджету), тобто процеси збирання, розподілу та використання бюджету як централізованого грошового [10, 71].

На думку О. Петрусенка, «бюджетні правовідносини за своєю природою є різновидом процесуальних правовідносин і можуть виникати, розвиватися та припинятися лише в межах бюджетного процесу, при цьому конкретний зміст бюджетних правовідносин зумовлений і визначається стадією бюджетного процесу» [11, 7, 28].

Тож за такого підходу виключаються матеріальні бюджетні правовідносини. Нам видається, що, справді, бюджетні правовідносини існують у межах бюджетного процесу, проте частина з них має процесуально-правову природу та реалізується у матеріальній сфері, тому є матеріальними бюджетними правовідносинами.



Матеріальне право пов'язане з процесуальним через юридичний процес. Останній потребує здійснення різних операцій з нормами права. Уповноважені його суб'єкти мають безпосередньо використовувати норми права для вирішення конкретних юридичних справ. При цьому об'єктом операцій водночас є норми матеріального та процесуального права, тобто всі норми, на основі яких найбільш швидко і якісно вирішуються конкретні юридичні справи... Під юридичною справою розуміють передбачену нормами чинного права конкретну життєву обставину, що розглядається та вирішується на підставі нормативно-правового акта з відповідними юридичними наслідками для її учасника; це юридичний факт для виникнення процесуальних правовідносин, але її головні ознаки закладені в матеріальному праві [12, 83–84].

О. Пауль, розглядаючи бюджетно-процесуальні правовідносини, наводить такі їхні ознаки [13, 134]: 1) виникають на основі правових норм; 2) є вольовими відносинами; 3) мають представницько-зобов'язувальний характер; 4) завжди є конкретними; 5) охороняються примусовою силою держави. Як пише цитований автор далі, «Вказані вище ознаки притаманні всім без винятку правовідносинам... Найбільш рельєфно особливості бюджетно-процесуальних відносин можуть бути розглянуті при аналізі їхніх суттєвих характеристик, тобто суб'єктів, змісту й об'єктів цих правовідносин» [13, 135]. Справді, саме перелічені останні «суттєві характеристики» дають можливість відокремити одні галузеві правовідносини від інших. До таких характеристик варто також додати об'єкти правовідносин.

Ознаки процесуальних правовідносин у сфері, наприклад, казначейського виконання бюджетів, які відрізняють їх від відповідних матеріальних фінансових правовідносин (права на відповідний бюджет) такі:

1) процесуальні правовідносини в цій сфері виникають у галузі бюджетного регулювання, конкретно — в частині управління бюджетними доходами і видатками; 2) обов'язковим суб'єктом цих відносин є держава в особі такого органу виконавчої влади, як казначейство, що виконує відповідні функції із забезпечення виконання бюджетів усіх рівнів бюджетної системи; 3) такі правовідносини виникають на основі взаємодії матеріальних і процесуальних фінансово-правових норм; 4) юридичний факт, як обов'язкова передумова виникнення процесуальних правовідносин у сфері казначейського виконання бюджету у зазначеній галузі має певні відмітні ознаки. Так, для розвитку процесуальних правовідносин характерні такі правомірні дії, як юридичні акти; основою для виникнення цих відносин виступають платіжні; особливим різновидом юридичного факту стосовно реалізації розглядуваних правовідносин є розрахункові показники (наприклад, нормативи відрахувань різних видів доходів до бюджету); 5) їх рухливість — йдеться про динамічність структури нормативно-правової бази регулювання казначейського виконання бюджету, його певних питань; 6) об'єктом процесуальних правовідносин у сфері казначейського виконання бюджету є дії учасників по реалізації порядку руху грошових фондів (грошових коштів) через казначейську систему виконання бюджету за доходами та видатками [14, 9–10].

В. Мартиненко вважає, що бюджетно-процесуальні відносини — це урегульовані нормами бюджетного права суспільні відносини, що виникають у процесі здійснення бюджетного процесу, а також фінансового контролю, здійснюваного на всіх стадіях цього процесу [10, 8]. Очевидно, що таке визначення не розкриває сутності розглядуваних відносин, адже триразове використання одного й того са-



ПОГЛЯД НАУКОВЦЯ

мого поняття (йдеться про «процес») для розкриття процесуальних відносин лише ускладнює його розуміння.

Можна помітити різні критерії класифікації бюджетно-правових норм і відносин. Чи не найбільше питань виникає довкола процесуальних норм. Приміром, В. Мартиненко пропонує визнавати існування бюджетно-процесуального права, предметом якого виступає особлива група суспільних відносин — бюджетно-процесуальні відносини [10, 69]. Останні він визначає як урегульовані нормами бюджетного права суспільні відносини, що виникають у процесі здійснення бюджетного процесу, а також фінансового контролю, що провадиться на всіх стадіях цього процесу [10, 70–71]. Наведене визначення, на наш погляд, має, поперше, мовну ваду, адже одне слово «процес» в ньому вжито тричі. По-друге, за великим рахунком, це визначення повністю розкриває бюджетний процес взагалі. Отже, виникає запитання: для чого запроваджувати нові бюджетно-правові поняття та категорії паралельно з уже наявними?

На наш погляд, можна виділити *бюджетні правовідносини «в чистому вигляді»* (матеріальні бюджетні правовідносини) й *відносини, існування яких неможливе без виникнення супровідних їх правовідносин*, або ж виникнення бюджетних правовідносин є породженням інших фінансово-правових правовідносин. Ідеться про інші фінансові правовідносини, пов'язані з бюджетними. Наприклад, відносини у сфері бюджетних запозичень, відносини у сфері фінансової основи місцевого самоврядування. Тобто їхнє існування неможливе без бюджету. Податкові правовідносини, що також, звичайно, пов'язані з бюджетом, утворюють абсолютно самостійну групу фінансових правовідносин. Першу ж групу (тобто відносини «в чистому вигляді») ми досліджуємо в аспекті їх проблем, опускаючи при цьому більш-менш загальні питання, позаяк

сучасний стан і перспективи розвитку бюджетних правовідносин в Україні ґрунтовно досліджені, зокрема, В. Чернадчуком.

Бюджетні правовідносини також поділяються на відносини у сфері доходів та у сфері видатків.

Держава, адміністративно-територіальні одиниці, органи публічної влади діють як сторона всіх доходних бюджетних правовідносин, тобто в тих відносинах, які виникають з приводу формування доходної частини державного та місцевих бюджетів. Так само, як органи державної влади беруть участь у формуванні доходної частини місцевих бюджетів, так і органи місцевого самоврядування беруть участь у відносинах з приводу формування доходної частини державного бюджету (як мінімум, у межах міжбюджетних відносин).

Коли говоримо про видаткові бюджетні правовідносини, то йдеться про розподіл, перерозподіл і використання бюджетних коштів. Отже, на цьому етапі органи публічної влади активно проявляють себе як розпорядники бюджетних коштів.

Правовідносини — це динамічний стан правового регулювання [15, 332]. Таке твердження відповідає дійсності, але з погляду фінансово- та бюджетно-правового регулювання потребує деяких уточнень. По-перше, чи завжди фінансові правовідносини є динамічними? За великим рахунком — так, але чи бюджетні відносини можна беззастережно вважати такими, що є динамічним станом правового регулювання? На нашу думку, динамічність правового регулювання в такому разі виявляється не завжди, більше того, вона обмежується лише щорічними актами про бюджет, а решта законів і підзаконних нормативно-правових актів, належних до бюджетного законодавства, мають переважно статичний характер. Щодо власне бюджетних правовідносин, то вони, зазвичай, належать до динаміч-

них, але це далеко не завжди тягне за собою динаміку у правовому регулюванні.

Нині бюджетні відносини не залежать від волевиявлення будь-кого органу чи особи. Раніше, коли бюджет не мав правової форми, коли всі публічні фінанси в середині країни перебували у власності царя (короля, феодала), фінансове законодавство майже повністю обмежувалося податковими (податними) законами (актами), а бюджетне законодавство виникло вже значно раніше. До того часу, коли почало формуватися бюджетне законодавство, бюджет існував, але в дещо іншій формі, бюджетні відносини існували де-факто та залежали від конкретних осіб, які уособлювали владу в державі чи на певній території (але лише тоді, коли ці особи складали хоча б для себе певний фінансовий план, відповідно до якого на їхню користь мешканці робили певні внески та, що дуже важливо, здійснювалися видатки).

Нормами бюджетного права регулюються відносини між:

- державою, органами державної влади й органами місцевого самоврядування — з приводу розподілу коштів державного бюджету, надання міжбюджетних трансфертів;
- органами державної влади, органами місцевого самоврядування та органами Державного казначейства України — з приводу казначейського обслуговування бюджетів тощо (у разі застосування банківської чи мішаної системи виконання бюджетів до цієї групи додаються ще уповноважені банківські установи);

- органами місцевого самоврядування — з приводу надання (отримання) міжбюджетних трансфертів з (до) місцевих бюджетів;
- органами представницької влади (Верховною Радою України, місцевими радами) й органами виконавчої влади (Кабінетом Міністрів України, місцевими державними адміністраціями) — щодо складання, прийняття та виконання відповідних бюджетів;
- органами фінансового контролю (Державним казначейством України, Міністерством фінансів України, Рахунковою палатою), між ними й органами державної та місцевої влади — з приводу здійснення бюджетного контролю (контролю за порушенням бюджетного законодавства) та застосування заходів фінансової (бюджетної) відповідальності;
- органами державної влади, органами місцевого самоврядування й іншими суб'єктами — з приводу бюджетних запозичень.

Наразі зауважимо, що ми не обмежуємося лише переліченими відносинами, адже їх існує значно більше, є більше підстав для їхнього виникнення. Вище наведені найбільш поширені з них. ♦

Список використаних джерел

1. Чернадчук В.Д. *Стан та перспективи розвитку бюджетних правовідносин в Україні : монографія / В.Д. Чернадчук. — Суми : Університетська книга, 2008. — 456 с.*



2. Дмитрик О.О. *Зміст та класифікація фінансових правовідносин : дис... канд. юрид. наук : спеціальність 12.00.07 / О.О.Дмитрик. — Х., 2003. — 187 с.*
3. Семчик О.О. *Держава як суб'єкт фінансових правовідносин / О.О.Семчик ; за ред. Л.К.Воронової — К. : Видавництво «Юридична думка», 2006. — 116 с.*
4. Карасева М.В. *Финансовое правоотношение / М.В.Карасева. — М.: НОРМА, 2001. — 288 с.*
5. Крохина Ю.А. *Бюджетное право и российский федерализм / Ю.А.Крохина ; под ред. проф. Н.И.Химичевой — М. : Издательство НОРМА, 2001. — 352 с.*
6. Ермакова Т.С. *Финансовое правоотношение / Т.С.Ермакова. — Л., 1985. — 32 с.*
7. Крохина Ю.А. *Бюджетное право России : учебник / Ю.А.Крохина. — М. : Юрайт, 2010. — 447 с.*
8. Карасева М.В. *Финансовое право. Общая часть : учебник / М.В.Карасева. — М. : Юристъ, 1999. — 256 с.*
9. *Финансовое право : учебник / отв. ред. Н.И.Химичева. — Изд. 2-е, перераб. и доп. — М. : Юристъ, 1999. — 600 с.*
- 10.Мартыненко В.Е. *Правовое регулирование бюджетного процесса в субъекте Российской Федерации (на примере Санкт-Петербурга) : дисс. ... канд. юрид. наук : специальность 12.00.14 / В.Е. Мартыненко. — СПб., 2006. — 195 с.*
- 11.Петрусенко А.Г. *Контрольно-счетные органы Российской Федерации как субъекты бюджетных правоотношений: вопросы правового регулирования: вопросы правового регулирования : дисс. ... канд. юрид. наук : специальность 12.00.14 / А.Г. Петрусенко. — Ростов н/Д, 2006. — 204 с.*
- 12.Колодій А.М. *Принципи права України : монографія / А.М. Колодій. — К.: Юрінком Інтер, 1998. — 208 с.*
- 13.Пауль А.Г. *Процессуальные нормы бюджетного права / А.Г. Пауль ; под общ. ред. М.В.Карасевой — СПб : Питер, 2003. — 208 с.*
- 14.Бехер В.В. *Процессуальные правоотношения в сфере казначейского исполнения бюджета : дисс... канд. юрид. наук : специальность 12.00.14 / В.В.Бехер. — Саратов, 2007. — 214 с.*
- 15.Комаров С.А. *Теория государства и права : учебно-методическое пособие ; краткий учебник для вузов / С.А. Комаров, А.В. Малько. — М. : Норма, 2003. — 448 с.*