



О. А. Кузьменко*

МІЖБЮДЖЕТНІ ПРАВОВІДНОСИНИ В СИСТЕМІ БЮДЖЕТНИХ ПРАВОВІДНОСИН: ОСОБЛИВОСТІ ТА ВИДИ

Незважаючи на те, що наукою фінансового права пропонуються різні визначення бюджетного права у контексті об'ємно-структурних характеристик регульованих ним відносин, більшість авторів притримуються точки зору, що бюджетне право є підгалуззю фінансового права, посідає в його системі провідне місце, що обумовлено особливим значенням бюджету у фінансовій системі, оскільки саме з бюджетом тісно пов'язані всі ланцюги фінансової системи¹.

У витоків формування сучасного бюджетного права постали видатні науковці Л. К. Воронова, М. І. Піскотін, Е. А. Ровинський, М. Слуцький, Р. О. Халфіна, С. Д. Ципкін та ін. Формування бюджетного права як підгалузі фінансового права постало можливим завдяки наступним обставинам:

- бюджетне право регулює доволі широке коло суспільних відносин;
- активізувалася бюджетна нормотворчість;
- визначена нова, адекватна ринковим відносинам бюджетна система;
- кодифікація бюджетного законодавства.

Як правило, предмет бюджетного права в інтерпретації більшості вчених, які дотримуються точки зору неспівпадіння системи бюджетного права і системи бюджетного законодавства, трактується у вигляді поступового методологічного руху від розуміння предмета бюджетного права у самому загальному вигляді як різноманітних відносин, що виникають у зв'язку з формуванням, розподілом і використанням державного централізованого фонду (бюджету), до системного структурування цих відносин на певні групи у сфері бюджетного устрою, структури доходів і видатків, порядку їх розподілу між різними видами бюджетів, джерел фінансування дефіциту бюджету, а також у сфері бюджетного процесу.

Проте у теперішній час у рамках визначеної дискусії у наукових колах формується і розвивається розширене розуміння предмета бюджетного права у контексті легального закріплення кола суспільних відносин, що регулюються Бюджетним кодексом або іншим визначальним законодавчим актом у бюджетній сфері. Це обумовлює позицію окремих науковців щодо включення до предмету бюджетного права групи суспільних відносин, що утворюють, на думку інших вчених, сферу регулювання інших інститутів фінансового права².

Так, деякі науковці (Л. Г. Вострікова³, О. Н. Горбунова, А. Д. Селюков, Ю. В. Другова⁴, В. А. Паригіна, А. А. Тедеев⁵) до предмету бюджетного права пропонують включити фінансово-правові норми, які регулюють формування і використання державних позабюджетних фондів з метою фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку країни та інших потреб суспільства.

Інші автори (Д. В. Вінницький⁶, І. І. Кучеров⁷) наповнюють предмет бюджетного права відносинами, що виникають з приводу здійснення державних та муніципальних запозичень, регулювання державного та муніципального боргу.

Дискусійність даного питання дозволила деяким авторам (Ю. А. Крохіна) сформулювати компромісну наукову позицію про те, що предмет бюджетного права складається з двох груп відносин: атрибутивних (виключних) і суміжних. Групи правових відносин, що регулюють порядок формування доходів і здійснення видатків всіх рівнів,

© Кузьменко О. А., 2009

* докторант Київського національного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент

¹ Смирникова Ю. Л. Современное бюджетное право России: доктринальный и законодательный подходы // Финансовое право. — 2003. — № 4. — С. 10.

² Финансовое право: Учебное пособие / А. А. Пилипенко. — Мн.: Книжный Дом, 2007. — С. 180-181.

³ Вострикова Л. Г. Понятие и источники бюджетного права. Специфика бюджетных правоотношений // Финансовое право: Учебник / Под ред. С. О. Шохина. — М.: КНОРУС, 2006. — С. 94.

⁴ Горбунова О. Н., Селюков А. Д., Другова Ю. В. Бюджетное право России: Учеб. пособие. — М. ООО "ТК Велби", 2002. — С. 14.

⁵ Паригина В. А., Тедеев А. А. Бюджетное право и бюджетный процесс: Учебник. — 2-е изд. — М.: Изд-во "Эксмо", 2006. — С. 17.

⁶ Вінницький Д. В. Предмет и система финансового права на современном этапе // Правоведение. — 2002. — № 5. — С. 37.

⁷ Кучеров И. И. Бюджетное право России: Курс лекций. — М.: АО "Центр ЮрИнфоР", 2002. — С. 53.



опосередкуючі процес і контроль, а також відповідальність за бюджетні правопорушення, є невід'ємним системоутворюючим атрибутом бюджетного права. Друга група правовідносин, які є суміжними, регулюються іншими підгалузями та інститутами фінансового права (наприклад, податкового права) і створює об'єкти сумісного правового регулювання. При цьому суміжні правові відносини регулюються нормами бюджетного права і відповідного фінансово-правового інституту двома способами: або одночасно, узгоджено, або за принципом “ланцюгової реакції”, коли норми бюджетного права є загальними, установчими для цих відносин, а норми відповідного фінансово-правового інституту — розвиваючими, уточнюючими⁸.

Поділяємо позицію Г. А. Воробей, який стверджує, що визначення предмету бюджетного права як суспільних відносин, що виникають з приводу формування, розподілу і використання грошових коштів, що складають бюджетну систему держави, — майже нічим не відрізняється від визначення самого фінансового права. Саме тому необхідно виділити ті специфічні риси, які притаманні предмету правового регулювання, тобто конкретизувати предмет правового регулювання⁹.

У зв'язку з цим важливим питанням теорії і практики бюджетного права постає питання типології бюджетно-правових відносин. Класифікація цих правовідносин дає можливість більш повно уявити різноманітність і багатомірність суспільних відносин, що виникають на основі дії норм бюджетного права.

З цієї метою всі відносини, що складають предмет бюджетного права, за змістом певних відокремлених груп бюджетно-правових норм, на основі яких виникають, змінюються та припиняються ці відносини, доцільно поділити на наступні групи:

- 1) відносини, що виникають з приводу бюджетного устрою і бюджетної системи;
- 2) відносини, що виникають з приводу визначення структури доходів і видатків бюджетної системи і розподілу їх між окремими ланками бюджетної системи;
- 3) міжбюджетні відносини, що виникають між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням, а також їх уповноваженими органами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України, законами України та актами органів місцевого самоврядування;

4) відносини, що визначають роль і компетенцію суб'єктів бюджетних відносин (повноваження держави і органів місцевого самоврядування);

5) відносини, що виникають з приводу бюджетного процесу;

6) відносини, що виникають з приводу контролю за виконанням бюджетів і застосування заходів відповідальності за порушення бюджетного законодавства.

При цьому необхідно відмітити, що третя група принципово відрізняється від другої тим, що міжбюджетні відносини як специфічний різновид бюджетних правовідносин реалізуються за допомогою механізму бюджетного регулювання, який являє собою перерозподіл частини загальнодержавних доходів між різними бюджетами з метою збалансування кожного з них. Група міжбюджетних відносин знаходиться у зв'язку з усіма іншими групами бюджетних відносин.

Таким чином, міжбюджетні відносини є видом бюджетно-правових відносин і в структурі бюджетних відносин посідають особливе місце. Міжбюджетні правові відносини є:

- по-перше, юридичною формою вияву і закріплення міжбюджетних відносин;
- по-друге, наслідком реалізації правових норм, які регламентують відносини між бюджетами.

Виділення міжбюджетних відносин обґрунтовується наявністю специфічно притаманних лише ним кваліфікуючих ознак, які й обумовлюють відмінності між бюджетними відносинами і міжбюджетними відносинами. Відмінність міжбюджетних відносин від інших видів бюджетних відносин полягає в тому, що вони відображають відносини, які виникають з приводу взаємодії, взаємозв'язків елементів бюджетної системи.

Розуміння міжбюджетних відносин крізь призму правових зв'язків більшою мірою розкриває саме правовий аспект цих відносин¹⁰.

⁸ Крохина Ю. А. Финансовое право России: Учебник. — М.: Норма, 2004. — С. 205-206.

⁹ Финансовое право Республики Беларусь: учеб. пособие / Г. А. Воробей. — Минск: Амалфея, 2006. — С. 97-98.

¹⁰ Губерська Н., Музика О. Міжбюджетні відносини як вид правової взаємодії // Юридичний вісник України. — 2006. — № 45. — С. 6.



Як зазначає А. Д. Селюков, межі дії міжбюджетних відносин не виходять за рамки бюджетної сфери, бюджетної діяльності і самі вони є частиною, певною групою у рамках бюджетних відносин. У зміст поняття “міжбюджетні відносини” не входять ті бюджетні відносини, які реалізуються органами влади певного рівня самостійно і безвідносно до фактору наявності бюджету у бюджетній системі. Наприклад, це можуть бути бюджетні відносини, що утворюються з приводу прийняття і виконання бюджету за тими бюджетними операціями, які не пов’язані з іншими бюджетами. Структурно міжбюджетні відносини з’являються вже на етапі бюджетного планування, оскільки на цьому етапі йде процес узгодження обсягів фінансової допомоги, що передається до бюджетів нижчого рівня. Міжбюджетні відносини пронизують всі стадії бюджетного процесу, оскільки вони співмежуються з іншими бюджетними відносинами. У зв’язку з цим ще однією особливістю цієї групи бюджетних відносин на відміну від всіх інших видів бюджетних відносин є те, що вони пов’язують бюджетний процес бюджетів вищого та нижчого рівнів у визначений єдиний механізм. І при цьому вони виступають способом прояву бюджетної системи як динамічного явища, дозволяють реалізуватися у житті її принципам¹¹.

Спираючись на загальнотеоретичні правові основи правовідносин¹², стає очевидним, що міжбюджетним правовідносинам притаманні загальні риси правових відносин. По-перше, міжбюджетні правовідносини опосередковуючи економічні відносини, слугують юридичною формою взаємодії між учасниками цих відносин. По-друге, міжбюджетні правовідносини формуються на основі правових норм, в яких відображається і закріплюється державна воля. По-третє, міжбюджетні правовідносини являють собою такий вид суспільних відносин, який складається в результаті свідомих дій їх учасників, тобто є свідомими, мають вольовий характер. По-четверте, міжбюджетні правовідносини являють собою багаточисельні і різноманітні зв’язки їх учасників, що здійснюються за допомогою покладених на них обов’язків. Разом із сукупністю реальних дій, спрямованих на їх використання і здійснення, вони складають зміст цих правовідносин. По-п’яте, реалізація міжбюджетних правовідносин гарантується можливістю державного примусу.

Міжбюджетні правовідносини як вид бюджетних правовідносин мають певні особливості в змісті, що їх наповнює. По-перше, вони виникають з приводу розподілу і перерозподілу частини загальнодержавних доходів між різними бюджетами з метою збалансування кожного з них. По-друге, вони здійснюються у процесі реалізації бюджетних повноважень стосовно забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами. По-третє, вони носять циклічний характер, тому що реалізуються на всіх стадіях бюджетного процесу.

Підсумовуючи викладене, постає очевидним, що за обсягом свого змісту поняття “міжбюджетні правовідносини” і “бюджетні правовідносини” співвідносяться як частина і ціле. Міжбюджетні правовідносини є лише частиною системи бюджетних правовідносин, що виникають у процесі правового регулювання бюджетної діяльності держави¹³.

Таким чином, міжбюджетні правовідносини — це різновид бюджетних правових відносин, взаємопов’язані з ними, відрізняються від інших за змістом і проявом, а також мають власні особливості. Функціонування міжбюджетних відносин має прояв у взаємодії і взаємозв’язках елементів бюджетної системи по вертикалі і горизонталі. Міжбюджетні відносини функціонують на всіх стадіях бюджетного процесу, тобто перебувають у тісному взаємозв’язку з бюджетним процесом на різних рівнях бюджетної системи. Міжбюджетні відносини є одним з головних інструментів бюджетного устрою країни.

Враховуючи відмінності у визначенні обсягу суспільних відносин, що входять до кола бюджетно-правового регулювання, можна дійти висновку про єдність позиції науковців у тому, що відносини, які складають предмет бюджетного права, поділяються на матеріальні і процесуальні, які у сукупності становлять бюджетні правовідносини¹⁴.

Подібно до класифікації бюджетних правовідносин, залежно від змісту міжбюджетні правові відносини поділяються на матеріальні і процесуальні. Матеріальні міжбюджетні

¹¹ Селюков А. Д. Правовое обеспечение оптимизации межбюджетных отношений в Российской Федерации: Дисс... докт. юрид. наук: 12.00.14 / Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации. — М., 2003. — С. 118-119.

¹² Теорія держави і права. Академічний курс: Підручник / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. — К.: Юрінком Інтер, 2006. — С. 434-435.

¹³ Фадеєв Д. Е. Бюджетный федерализм: дефиниция и принципы // Юридический мир. — 2002. — № 6. — С. 21.

¹⁴ Финансовое право: Учебное пособие / А. А. Пилипенко. — М.: Книжный Дом, 2007. — С. 182.



правовідносини опосередковують перерозподільчий рух грошових коштів до одних бюджетів (процеси формування) з інших бюджетів (процеси розподілу) — як від бюджетів вищого рівня бюджетам нижчого рівня, так і навпаки. У процесі формування бюджету ці відносини пов'язані з рухом коштів у формі міжбюджетних трансфертів або коштів, що передаються від бюджету до бюджету, враховуючи, що власних доходних джерел бюджетам не завжди вистачає. Так, відповідно до ст. 100 Бюджетного кодексу, якщо прогнозні показники доходів бюджету Автономної Республіки Крим, обласних і районних бюджетів, міських (міст Києва і Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення) бюджетів, визначених відповідно до ст. ст. 64 та 66 Бюджетного кодексу, перевищують розрахунковий обсяг видатків відповідного бюджету, обрахований із застосуванням фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коригуючих коефіцієнтів, для такого бюджету встановлюється обсяг коштів, що підлягають передачі до Державного бюджету України.

У процесі розподілу бюджету грошові кошти у формі міжбюджетних трансфертів спрямовуються з бюджету, який отримав конкретний трансферт, до отримувача бюджетних коштів. Так, відповідно до ст. 102 Бюджетного кодексу, видатки місцевих бюджетів на державні програми соціального захисту (пільги ветеранам війни і праці, допомога сім'ям з дітьми, додаткові виплати населенню на покриття витрат з оплати житлово-комунальних послуг, компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян) фінансуються за рахунок субвенцій з Державного бюджету України.

Матеріальні міжбюджетні відносини характеризуються наступними ознаками. По-перше, вони є різновидом економічних відносин, оскільки завдяки цим відносинам відбувається розподіл і перерозподіл як валового внутрішнього продукту, так і, безпосередньо, самих бюджетних коштів між ланками бюджетної системи. По-друге, ці відносини мають грошову форму, тому що опосередковують рух бюджетних коштів між бюджетами, які є централізованими фондами коштів. По-третє, мають розподільчий і перерозподільчий характер у зв'язку з тим, що у процесі здійснення бюджетної діяльності суб'єктів бюджетних відносин (держави, АРК, адміністративно-територіальних одиниць, що мають бюджет) здійснюється перерозподіл грошової частини валового внутрішнього продукту спочатку на користь одного суб'єкта, формуючи доходну частину його бюджету, а потім — у формі міжбюджетних трансфертів — гроші спрямовуються до бюджету іншого суб'єкта, з якого — безпосереднім отримувачам бюджетних коштів.

Процесуальні міжбюджетні правовідносини реалізуються на всіх стадіях бюджетного процесу — у процесі складання і розгляду проекту бюджету, затвердження і виконання бюджету, складання, розгляду і затвердження звіту про виконання бюджету, а також у процесі здійснення фінансового контролю за використанням міжбюджетних трансфертів. Міжбюджетні відносини пов'язують бюджетний процес бюджетів різних рівнів у єдиний механізм. Порівняно з матеріальними (які по своїй економічній природі є базисними), процесуальні міжбюджетні правовідносини належать до "надбудовних", мають організаційну природу. Матеріальні і процесуальні міжбюджетні правовідносини взаємообумовлені та взаємопов'язані, оскільки існують у нерозривному зв'язку.

