



О. А. Кузьменко

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

УДК 347.73

СУБ'ЄКТИ МІЖБЮДЖЕТНИХ ПРАВОВІДНОСИН

У статті розглянуто правові проблеми визначення системи суб'єктів міжбюджетних відносин та розподілу бюджетних повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування, що мають місце на сучасному етапі функціонування бюджетної системи України.

В статье рассмотрены правовые проблемы определения системы субъектов межбюджетных отношений и распределения бюджетных полномочий органов государственной власти и местного самоуправления, которые характерны современному этапу функционирования бюджетной системы Украины.

The article is dedicated to the law problems of define subjects of the between-budget law relations system and divide budget's mandates of state and local authorities which take place in the budget system of Ukraine.

Пошук підходів до вирішення державно—правових проблем міжбюджетних відносин є неможливим без з'ясування правової природи і сутності цих відносин. У цей час ні в законодавстві, ні у працях зарубіжних і вітчизняних дослідників цієї проблематики міжбюджетним відносинам не надається однозначна характеристика. Разом з тим, як відмічають окремі автори, це постає тим більше важливим, що елементи понятійного апарату, які мають безпосереднє відношення до міжбюджетних відносин, не відповідають тому змісту, який в них вкладають фахівці, що використовують це поняття [1, с. 16; 2, с. 221]. З огляду на це судження доцільно у першу чергу визначити суб'єктів міжбюджетних відносин як первинного елементу міжбюджетно-правових відносин.

Відповідно до ст. 81 Бюджетного кодексу України міжбюджетні відносини — це відносини між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України. Очевидна недосконалість і невизначеність цього формулювання спричинили різне трактування авторами змісту даного правового визначення. При цьому дискусія розвернулася не лише з питань підстав виникнення міжбюджетних відносин, але й кола питань, що стосуються учасників, об'єктів і сфери міжбюджетних відносин.

На нашу думку, дане трактування законодавцем поняття—терміну “міжбюджетні відносини” не відображає сутності цих відносин. Склад суб'єктів міжбюджетних відносин, відповідно до правової норми, включає державу, Автономну Республіку Крим та місцеве самоврядування. Проте, відповідно до ст. 140 Конституції України, місцеве самоврядування — це право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Відповідно до п. 1 ст. 2 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [3], місцеве самоврядування — це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста — самостійно або під відповідальністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Отже, основою місцевого самоврядування є територіальні громади. Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, територіальна громада — це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно—територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів

© Кузьменко О.А., 2009.



кількох сіл, що мають адміністративний центр.

Отже, постає очевидним, що законодавець у ст. 81 Бюджетного кодексу визначив “право територіальних громад” як суб’єкта міжбюджетних відносин, що не відповідає логіці змісту даної дефініції, оскільки не зрозуміло, як в одну систему суб’єктів можливо включити державу, і АРК, і “право територіальних громад”. Також, виходячи з вище викладеного, законодавець, визначаючи учасників міжбюджетних відносин, взагалі не включив до їх складу такі адміністративно—територіальні одиниці, як області та райони.

Іншими словами, з такого ототожнення, змішування, понять по—різному може тлумачитися бюджетно—правова лексика, що негативно впливає на законодавчу логіку і техніку, що у свою чергу негативно відбивається на організації міжбюджетних відносин і ефективності бюджетної діяльності державної влади і місцевого самоврядування, і як наслідок — на якості публічних послуг, які надаються їх отримувачам.

Сучасний адміністративно—територіальний устрій України є тривірневим: вищий рівень територіальних одиниць складають Автономна Республіка Крим, області й міста Київ і Севастополь, що мають спеціальний статус; середній рівень — райони і міста обласного підпорядкування; нижчий рівень — райони в містах, міста районного підпорядкування; нижчий рівень — райони в містах, міста районного підпорядкування, селища і села.

Станом на 1 січня 2007 р. систему адміністративно—територіального устрою України становили: Автономна Республіка Крим; 24 області; 490 сільських районів; 118 районів у містах; 2 міста загальнодержавного значення; 457 міст; 885 селищ міського типу; 1 363 селища та 27 210 сіл [4, с. 31].

О. В. Батанов стверджує, що проблема територіального устрою держави та статусу його складових є однією з найменш досліджених у конституційно—правовій науці. На його думку, хаотичність і багатоступеневість адміністративно—територіального устрою, відсутність комплексної поінформованості держави про стан речей, заважає будувати дієву систему державної влади і місцевого самоврядування, реалізувати ефективну модель міжбюджетних відносин, тобто реалізувати системні реформи. Адаже у межах сучасної України — понад 30 тисяч адміністративно—територіальних одиниць, населених пунктів. Понад 12 тисяч територіальних громад де—юре є реальними суб’єктами місцевого самоврядування. Якщо виходити із змісту ст. 140 Конституції України, то ще близько 18 тисяч є потенційними суб’єктами місцевого самоврядування, які повинні мати власну організаційну, фінансову та правову автономію.

Концептуальною основою для з’ясування сутності та змісту існуючих в Україні проблем адміністративно—територіального устрою є те, що адміністративно—територіальна одиниця — це частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації та діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Усі адміністративно—територіальні одиниці є носіями певних прав та обов’язків. Вони мають, зокрема, права та обов’язки щодо інших адміністративно—територіальних одиниць, а також стосовно того суб’єкта, територіальною частиною якого вони є. Суб’єктами конституційно—правових відносин є як самі адміністративно—територіальні одиниці, так і органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які утворюються і функціонують у цих адміністративно—територіальних одиницях. Тому адміністративно—територіальні одиниці можуть брати участь у правовідносинах як безпосередньо, так і через свої органи. При цьому, коли органи державної влади або органи місцевого самоврядування виступають у правовідносинах від імені адміністративно—територіальних одиниць, суб’єктами таких відносин є не самі органи державної влади або органи місцевого самоврядування, а ті адміністративно—територіальні одиниці, від імені яких вони виступають.

Слід мати на увазі і те, що суб’єктом конституційно—правових відносин виступає не територія, а саме адміністративно—територіальна одиниця, тобто частина території Української держави, яка є певним чином організованою. Адміністративно—територіальна одиниця — це не тільки і не стільки географічне, а передусім публічно—правове утворення, соціальною основою якого є населення, яке відіграє вирішальну роль у формуванні адміністративно—територіальної одиниці, конституційного розуміння її правового статусу. Адміністративно—територіальна одиниця є одним із способів публічно—правової (іноді — політичної) організації населення.



Адміністративно—територіальна одиниця як суб'єкт конституційно—правових відносин характеризується тим, що має свої закріплені у правових актах кордони, своє найменування, органи державної влади або органи місцевого самоврядування, через які вона реалізує надані їй права. Слід зазначити, що коли адміністративно—територіальні одиниці є, як правило, виключно суб'єктами конституційно—правових відносин, то органи державної влади або органи місцевого самоврядування, за допомогою яких вони можуть брати участь у правовідносинах, належать до учасників широкого кола суспільних відносин, які регулюються різними галузями права. Усі адміністративно—територіальні одиниці мають самостійну матеріально—технічну базу і бюджет [5, с. 620-622].

На нашу думку, спираючись на дослідження у галузі конституційного права, суб'єктом міжбюджетних відносин необхідно визначати не місцеve самоврядування, а саме адміністративно—територіальні одиниці, що мають бюджет.

Питання про коло учасників міжбюджетних відносин носить дискусійний характер і по—різному висвітлюється у науковій літературі.

Так, ряд авторів вважає, що міжбюджетні відносини охоплюють усіх учасників у процесі розробки основ, складання, розгляду й затвердження бюджетів усіх рівнів, учасників, що здійснюють державний і муніципальний фінансовий контроль [6, с. 11].

Група російських авторів (О. Г. Бежаєв, О. Говорухин, А. Г. Игудин, Д. И. Коровкин, Г. В. Петрова, В. Б. Шуба) дотримуються іншої позиції: розглядають в якості суб'єктів міжбюджетних відносин органи влади й управління всіх рівнів [1, с. 17-18; 7; 8, с. 214; 9; 10, с. 7; 11, с. 86; 12, с. 22]. В українській науці фінансового права цю позицію також підтримує ряд авторів. Так, О. Б. Заверуха наголошує, що міжбюджетні відносини виникають між органами державної влади та органами місцевого самоврядування [13, с. 6]. О. А. Дмитрик розглядає міжбюджетні відносини як відносини між органами всіх рівнів влади, які мають бюджет [14, с. 312]. О. Ю. Семенова стверджує, що міжбюджетні відносини виникають між різними рівнями влади, територіальними громадами, їхніми об'єднаннями і суспільством у цілому в особі управлінських органів [15].

Інші науковці — М. В. Карасьова, Ю. А. Крохіна, Н. І. Химичева, А. І. Землін, Ю. В. Другова до суб'єктів міжбюджетних відносин переважно відносять територіальних суб'єктів бюджетного права. На думку М. В. Карасьової, з самого поняття "міжбюджетні відносини" постає очевидним, що ці відносини повинні виникати між бюджетами, а це означає — між суб'єктами, які є власниками бюджетних коштів. Це обумовлено тим, що багато прав (повноважень), що реалізуються у сфері бюджету, є суверенними правами, які можуть належати лише державі, а не будь—яким іншим суб'єктам [16]. Ю. А. Крохіна підкреслює, що "міжбюджетні відносини відрізняються від всієї сукупності бюджетних правовідносин більш вузьким колом учасників — у міжбюджетні відносини вступають лише територіальні суб'єкти бюджетного права: Російська Федерація, її суб'єкти і муніципальні утворення" [2, с. 214]. Н. І. Химичева, А. І. Землін також вважають, що законодавство закріплює право на державний або місцевий бюджет саме за цими суспільно—територіальними утвореннями, а не за органами державної влади або місцевого самоврядування [17, с. 192; 18, с. 22].

Ю. В. Другова аргументує, що міжбюджетні відносини здійснюються не між органами державної влади Російської Федерації, органами державної влади суб'єктів РФ і органами місцевого самоврядування, а між самими публічно—територіальними утвореннями: Федерацією, її суб'єктами, муніципальними утвореннями [19, с. 10]. Ця позиція щодо суб'єктного складу міжбюджетних відносин поряд з науковцями у галузі фінансового права, підтримується і в економічній науці. Так, І. О. Луїна запропонувала визначати міжбюджетні відносини як взаємовідносини між державою та місцевим самоврядуванням [20, с. 60]. О. О. Дмитрик, В. Д. Тарангул вважають, що міжбюджетні відносини відбивають взаємозв'язки бюджетів різних рівнів [21, с. 196].

Дещо виділяється об'єднуючий підхід до з'ясування кола учасників міжбюджетних відносин Н. Л. Губерської, О. А. Музики, які визначають міжбюджетні відносини як зв'язки між державою, Автономною Республікою Крим та органами місцевого самоврядування (правовідносини) [22, с. 202]. Тобто, до учасників міжбюджетних відносин вони включають і територіальних суб'єктів (державна,



Автономна Республіка Крим), і, одночасно, органи місцевого самоврядування. Вважаємо, що дане визначення суб'єктів міжбюджетних відносин має певні неузгодженості. По—перше, у даному випадку суб'єкти міжбюджетних відносин визначені не за одним критерієм, що залишає дану проблему не вирішеною. По—друге, держава і АРК також мають відповідні органи, тому, за логікою, і зв'язки можуть існувати на рівні органів держави, Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування.

Вважаємо, що порівняно з вище зазначеними позиціями, найбільш обґрунтований і комплексний підхід до з'ясування цього питання мають науковці, які вважають, що міжбюджетні відносини — це відносини не лише між органами влади різних рівнів управління, але й, насамперед, між державою, її адміністративно—територіальними одиницями [23, с. 103; 24, с. 4]. А. Д. Селюков також зазначає, що міжбюджетні відносини виникають між Російською Федерацією, суб'єктами РФ і муніципальними утвореннями, та їх уповноваженими органами [25, с. 122-123, 143]. На нашу думку, дане визначення кола суб'єктів міжбюджетних відносин по—перше, є адекватним природі самих міжбюджетних відносин, тому що міжбюджетні відносини за своєю сутністю, публічними інтересами і цілями виникають між державою, Автономною Республікою Крим та адміністративно—територіальними одиницями, які мають бюджети; по—друге, включає фактичних (реальних) суб'єктів, наділених правосуб'єктністю — уповноважених органів держави, АРК та місцевого самоврядування, які фактично здійснюють діяльність, пов'язану з бюджетом, адже виходячи із загальнотеоретичного розуміння суб'єкт правовідносин є носієм конкретних юридичних прав і обов'язків. При цьому виділення учасників міжбюджетних відносин не зміщується за критерієм, а носить системоутворюючий і комплексний характер.

Отже, якщо в інших галузях права поняття “суб'єкт галузевих правовідносин” є сформованим, то, порівняно, в теорії бюджетного права не існує єдиної думки щодо суб'єктів як бюджетно—правових, так і, включно, міжбюджетних правовідносин. Водночас більшість науковців уникають класифікації суб'єктів міжбюджетних правовідносин і обмежуються їх сумарним переліком. Як наслідок, такий методологічний підхід не вирішує питання з'ясування учасників міжбюджетних правовідносин.

У цьому аспекті визначальною є позиція Л. К. Воронової, яка констатує, що повноваження України як суверенної держави у сфері бюджету широкі. У Бюджетному кодексі вони конкретизуються через повноваження органів державної влади, що виступають від імені держави [26, с. 115]. Виходячи з логіки даного судження, повноваження України у сфері міжбюджетних відносин конкретизуються і реалізуються через повноваження органів державної влади, що виступають від імені держави. Тобто, саме уповноважені органи державної влади є реальними учасниками — суб'єктами міжбюджетних правовідносин. При цьому держава виступає територіальним суб'єктом бюджетного права у сфері міжбюджетних відносин як носій передбачених правовими нормами суб'єктивних прав і обов'язків, який має потенційну можливість брати участь у правовідносинах. У названій сфері держава реалізує свої права та обов'язки через механізм реалізації повноважень органів державної влади, що виступають від імені держави, і саме ці органи фактично постають суб'єктами (учасниками) міжбюджетних правовідносин. Аналогічно і адміністративно—територіальні одиниці, що мають бюджети, у сфері міжбюджетних відносин реалізують свої права та обов'язки через механізм реалізації повноважень органів місцевої влади, що виступають від їх імені.

Взагалі щодо суб'єктного складу бюджетних правовідносин науковці мають різні позиції. Так, Л. К. Воронова стверджує, що суб'єктами бюджетних правовідносин є юридичні особи, які беруть участь у розподілі доходів і витратків між різними видами бюджетів, або які одержують із державного або місцевих бюджетів кошти в різних формах (фінансування, дотацію, субвенцію і т. ін.), або беруть участь хоча б в одній стадії бюджетного процесу (складанні, розгляді, затвердженні чи виконанні бюджету) [26, с. 115]. О. А. Музика—Стефанчук до особливостей бюджетно—правових відносин відносить суб'єктний склад цих відносин — суб'єктами цих відносин не можуть бути юридичні та фізичні особи, оскільки вони згідно з чинним законодавством не можуть безпосередньо отримувати кошти з бюджетів будь—якого рівня на своє фінансування. Вони є учасниками цих відносин відповідно до



ст. 20 Бюджетного кодексу [27, с. 92-93].

Отже, маємо дещо полярні позиції щодо суб'єктного складу бюджетних правовідносин. Розглянемо на прикладі міжбюджетних відносин, ці належать юридичні особи до суб'єктів бюджетних правовідносин. По—перше, виходячи з теорії конституційного права, органи місцевого самоврядування беззаперечно є юридичними особами. По—друге, міжбюджетні трансферти фактично передаються з бюджету до бюджету саме уповноваженими органами. Тобто ці органи як юридичні особи фактично отримують кошти з бюджету або надають кошти до бюджету. При цьому необхідно зазначити, що уповноважені органи наділені компетенцією у сфері міжбюджетних відносин. У рамках міжбюджетних правовідносин реалізується не увесь обсяг бюджетних прав (повноважень) кожного із вказаних суб'єктів, а лише його частина. Отже, юридичні особи є суб'єктами міжбюджетних правовідносин.

Таким чином, приходимо до висновку, що до суб'єктів міжбюджетних правовідносин належать: 1) держава; 2) Автономна Республіка Крим; 3) адміністративно—територіальні одиниці, що мають бюджет; 4) уповноважені органи державної влади; 5) уповноважені органи місцевої влади.

Список використаних джерел

1. *Безжаев О. Г.* Межбюджетные отношения. Теория и практика реформирования / Под ред. М. Л. Яхьева. — М.: Экзамен, 2001.
2. *Крохина Ю. А.* Бюджетное право и российский федерализм / Под ред. Н. И. Химичевой. — М.: НОРМА, 2002.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. // ВВР. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
4. Адміністративно—територіальний устрій України. Шляхи реформування. — К., 2007.
5. *Батанов О. В.* Територіальний устрій України // Конституційне право України. Академічний курс: Підручник: У 2 т. / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. — К.: ТОВ "Видавництво "Юридична думка", 2008. — Т. 2.
6. *Татаркин А. И., Пыхова И. А.* Территориальные межбюджетные отношения в экономике переходного периода (проблемы, пути решения, рекомендации). — Екатеринбург, 2000.
7. *Говорухин О.* Правовое положение бюджетов в Российской Федерации на современном этапе // Право и жизнь. — 2002. — № 51. — С. 163.
8. *Игудин А. Г.* Использование в России совместных налогов для межбюджетного регулирования // Реформирование межбюджетных отношений: опыт Германии и России / Под ред. Н. С. Максимовой, Н. Г. Сычева, В. Г. Ермилова. — М., 2003.
9. *Игудин А. Г.* Актуальные проблемы межбюджетных отношений // Финансы. — 2005. — № 10. — С. 15—19.
10. *Короваин Д. И.* Реализация правового статуса субъекта РФ в системе межбюджетных отношений (на примере Московской области): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2001.
11. Правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации / Под ред. Г. В. Петровой. — СПб: Юридический центр Пресс, 2003.
12. *Шуба В. Б.* Формирование и развитие межбюджетных отношений. — М.: Экономист, 2004.
13. *Заверуха О. Б.* Бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Київський національний університет ім. Т. Шевченка. — К., 2001.
14. Научно—практический комментарий Бюджетного кодекса Украины. Издание второе, стереотипное / Коллектив авторов: Бех Г. В., Воронова Л. К., Кучерявенко Н. П. и др.; Под общ. ред. Н. П. Кучерявенко. — Х.: Одиссей, 2007.
15. *Семеновна О. Ю.* Організаційно—правове забезпечення міжбюджетних відносин в Україні // Держава та регіони. Серія: Державне управління. — 2007. — № 4. — С. 200.
16. *Карасева М. В.* Бюджетный кодекс РФ и развитие бюджетного федерализма // Хозяйство и право. — 2002. — № 7. — С. 71.
17. *Химичева Н. И.* Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н. И. Химичева. — 3—е изд. перераб. и доп. — М.: Юристъ, 2002.
18. *Землин А. И.* Бюджетное право: Схемы и комментарии / Под ред. Е. Ю. Грачевой. — М., 2001.
19. *Другова Ю. В.* Бюджетный федерализм: правовой аспект: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1999.
20. *Лунина І. О.* Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин. — К.: Наукова думка, 2006.
21. Фінансове право України: Навч. посіб. / (Л. К. Воронова, М. П. Кучерявенко, Н. Ю. Припва та ін.). — К.: Правова єдність, 2009.
22. *Близнюк О. С., Губерська Н. Л., Музика О. А., Усенко Р. А.* Місцеві фінанси в Україні: Правове регулювання: Навч. посіб. — К.: Дакор, КНТ, 2007.



23. *Сомов Р. Г.* Бюджетный федерализм и развитие межбюджетных отношений в Российской Федерации. — СПб., 1999.
24. *Колесов А. С.* Межбюджетные отношения: сущность и пути совершенствования // *Финансы.* — 2002. — № 2.
25. *Селюков А. Д.* Правовое обеспечение оптимизации межбюджетных отношений в Российской Федерации. Дисс. ... докт. юрид. наук. — М., 2003.
26. *Боронова Л. К.* *Фінансове право України: Підручник.* — К. : Прецедент; Моя книга, 2007. — С. 115.
27. *Музика—Стефанчук О. А.* *Фінансове право: Навч. посіб.* — 3—те вид., доп. і перероб. — К. : Атіка, 2007.

Надійшла до редакції 10.12.2008
Рекомендована до друку 19.06.2009



