

СИСТЕМА ВІДНОСИН, ЩО СКЛАДАЮТЬ ПРЕДМЕТ БЮДЖЕТНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

THE SYSTEM OF RELATIONS THAT ARE THE SUBJECT OF BUDGETARY AND LEGAL REGULATION

Ярема О.Г.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ

У статті порушуються теоретичні аспекти щодо системи відносин, що складають предмет бюджетно-правового регулювання. Аналізуються сучасне бюджетне законодавство та практика його застосування. Розглядаються основні бюджетні відносини – майнові відносини (відносини власності і зобов'язальні відносини) та відносини, які забезпечують їх виникнення і реалізацію через матеріальні та процесуальні відносини.

Ключові слова: бюджет, бюджетні кошти, бюджетні відносини, майнові та немайнові відносини, предмет бюджетного права.

В статье затрагиваются теоретические аспекты, касающиеся системы отношений, составляющих предмет бюджетно-правового регулирования. Анализируются современное бюджетное законодательство и практика его применения. Рассматриваются основные бюджетные отношения – имущественные отношения (отношения собственности и обязательственные отношения) и отношения, обеспечивающие их возникновение и реализацию через материальные и процессуальные отношения.

Ключевые слова: бюджет, бюджетные средства, бюджетные отношения, имущественные и неимущественные отношения, предмет бюджетного права.

The article violated theoretical aspects concerning the system of relations that are the subject of budgetary and legal regulation. Analyzes the current budget legislation and practice. The main budgetary relations – property relations (relations of ownership and obligation relations) and relations that ensure their emergence and implementation due to material and procedural relations.

Key words: budget, budget, budget relations, property and non-property relations, subject of the budget law.

Актуальність теми. Кожна галузь права сформувалася на основі певних принципів, володіє, як правило, специфічним набором прийомів і способів впливу на регульовані суспільні відносини і має цілком певний набір функцій. Предмет правового регулювання, тобто певна група однорідних суспільних відносин, в юридичній науці традиційно породжує труднощі у віднесенні тих чи інших виникаючих суспільних відносин до предмета правового регулювання конкретних галузей. Точність у визначенні галузевого регулювання в нових або мінливих умовах дозволяє домагатися оптимального поєднання різних інтересів, успішно вирішувати одночасно кілька завдань соціального, економічного, політичного характеру. Помилка у виборі адекватних засобів правового впливу, в кращому випадку, не дозволить домогтися бажаного результату, в гіршому ж – викличе різні негативні наслідки.

Питанням бюджетного права, його інститутів присвячували праці юристи: О.М. Бандурка, Л.К. Воронова, О.М. Горбунова, О.Ю. Грачова, Л.В. Вакарюк, І.Б. Завєруха, М.В. Карасьова, Ю.О. Крохіна, М.П. Кучерявенко, О.А. Музика-Стефанчук, А.А. Нечай, Ю.А. Ровінський, Н.Ю. Пришва, М.І. Піскотін, С.А. Самойленко, Р.О. Стефанчук, Н.І. Хімичева, Н.Я. Якимчук. Проблеми, що існують у бюджетній сфері, вивчали й економісти: О.Д. Василюк, М.І. Кульчицький, Ц.Г. Огонь, Л.Л. Осипчук, Г.Б. Поляк.

Метою статті є аналіз системи відносин, що складають предмет бюджетно-правового регулювання.

Виклад основного матеріалу. Формування доходів бюджетів здійснюється в рамках відносин, регульованих нормами бюджетного права (бюджетних відносин). Дані відносини являють собою велику і складну систему, ма-

ють певну специфіку, але є частиною предмета бюджетно-правового регулювання в цілому. Зазвичай при характеристиці предмета бюджетно-правового регулювання спочатку застосовується підхід, характерний для дефініції предмета фінансового права [1, с. 544].

На думку Н.Я. Якимчук, предмет бюджетного права визначається як відносини, що виникають у зв'язку з утворенням, розподілом і використанням грошових коштів, що становлять державні та місцеві бюджети¹. У даному випадку використовується поняття публічної фінансової діяльності (або фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування) і робиться вказівка на конкретний фонд – бюджет [2, с. 57–58].

Такий підхід дозволяє проілюструвати, що бюджетні відносини є частиною фінансових відносин, відповідно, бюджетне право – підгалузь фінансового права. Слід враховувати, що характеристика бюджетних відносин, що включає ознаки публічної фінансової діяльності, дає можливість лише в цілому (без деталізації) визначити область бюджетно-правового регулювання. Однак відносини, що виникають у даній сфері, заслуговують спеціального розгляду. Логічно, першою групою бюджетних відносин є відносини, пов'язані з утворенням бюджетних фондів. Відомо, що бюджетні кошти формуються за рахунок двох основних джерел: доходів і кредиту. Відповідно, до цієї групи відносин належать ті з них, які пов'язані з визначенням складу і угрупованням бюджетних доходів і коштів, залучуваних у формі державних або муніципальних запозичень. Крім того, сюди слід віднести відносини по формуванню доходів бюджетів та джерел фінансування дефіцитів бюджетів, а також забезпечують їх немайнові відносини.

Відносини з розподілу бюджетних коштів виділяються не всіма вченими в предметі бюджетного права, і деякі передумови для таких розбіжностей є. Однак, швидше за все, в даному випадку має місце різний підхід до характеристики цих відносин. Говорити про існування відносин з розподілу бюджетних коштів можна лише тоді, коли бюджетна система розглядається в цілому.

¹ Поняття формування доходів бюджетів має двояке значення у фінансовому законодавстві. У ст. 1 БК України формування доходів бюджетів розглядається як предмет регулювання бюджетного права. У той же час ст. 50 БК України підходить до розуміння відносин з формування доходів бюджетів більш широко і розглядає їх як предмет регулювання не тільки бюджетного, а й податкового законодавства, а також законодавства, що регулює справляння інших обов'язкових платежів. У даній статті з урахуванням предмета дослідження формування доходів бюджетів розглядається у вузькому сенсі, тобто як предмет бюджетного права.

Тут насправді є внутрішні (розподільні) відносини, в рамках яких здійснюється розподіл бюджетних коштів між бюджетами різних рівнів бюджетної системи, між різними публічно-правовими утвореннями. Тим не менш, навряд чи можна говорити про такі відносини в рамках окремо взятого бюджету. Для окремого бюджету існують лише відносини за освітою бюджетних коштів і відносини по їх витратанню. Дана обставина призводить до того, що інструменти розподілу коштів між бюджетами (дотації, субвенції, субсидії) при їх дослідженні в рамках одного бюджету розглядаються або як доходи, або як витрати бюджету. Іншими словами, при такому підході аналізуються не відносини з розподілу бюджетних коштів, а відносини за освітою і відносини по використанню бюджетних коштів.

Відносини щодо використання бюджетних коштів включають в себе відносини, пов'язані з визначенням складу витрат бюджетів, видів бюджетних асигнувань, а також відносини, що забезпечують здійснення витратків. У літературі існує позиція, відповідно до якої відносини щодо використання державних і муніципальних централізованих фондів грошових коштів не є фінансовими з економічної точки зору і не повинні включатися в предмет фінансового права.

Сучасне бюджетне законодавство та практика його застосування містять необхідний матеріал для чіткого встановлення меж регулювання бюджетного права стосовно до відносин, пов'язаних з використанням бюджетних коштів.

Основою витратків бюджетів в даний час є витаткові зобов'язання. У ст. ст. 51 і 70 Бюджетного кодексу України (далі – БК України) вказується, що формування витратків бюджетів бюджетної системи України здійснюється відповідно до витаткових зобов'язань [3]. Витратні зобов'язання можуть бути різної галузевої приналежності. При цьому та чи інша галузева приналежність визначається правовою природою тих законів, інших нормативних правових актів, договорів і угод, якими ці витратні зобов'язання передбачені.

У той же час бюджетне право не виключається з правового регулювання відносин, пов'язаних із здійсненням витратків бюджетів. Як зазначив Конституційний Суд України, закон про державний бюджет створює належні фінансові умови для реалізації норм, закріплених у інших законах, виданих до його прийняття, і передбачають надання будь-яких коштів і матеріальних гарантій та необхідність відповідних витрат [4]. Ті чи інші умови для реалізації витаткових зобов'язань створюються також нормами Бюджетного кодексу України, які визначають порядок формування та здійснення витратків бюджетів (гл. 5 БК України), регулюють бюджетний процес (гл. 4 БК України).

Таким чином, бюджетне право забезпечує фактичну реалізацію витаткових зобов'язань. Воно створює умови для врахування витаткових зобов'язань при складанні закону (рішення) про бюджет і забезпечує створення умов для реального надання бюджетних коштів їх кінцевим адресатам.

У літературі описано, що з точки зору фінансового права норми інституту бюджетних витрат, якими встановлюються витратні зобов'язання, зістиковуються з нормами бюджетного права, якими встановлюються бюджетні зобов'язання, тобто витратні зобов'язання, передбачені законом про бюджет на відповідний рік [5].

В даний час багатьма авторами наголошується, що вказане визначення предмета бюджетного права з використанням конструкції публічної фінансової діяльності не повною мірою дає уявлення про це явище. Більше того, при такому підході бюджетні відносини зовні поглинають деякі групи відносин, що відносяться до податкового права, інституту державного та муніципального кредиту

та інших інститутів фінансового права. У зв'язку з цим у багатьох роботах здійснюється конкретизація бюджетних відносин.

До бюджетних відносин зараховують відносини: пов'язані з визначенням бюджетного устрою; пов'язані з визначенням складу та розмежуванням доходів і витратків бюджетів; з визначенням компетенції суб'єктів бюджетного права; бюджетно-процесуальні.

Існують більш докладні переліки відносин, складових предмета бюджетного права. Певною мірою даний підхід знайшов відображення у чинному бюджетному законодавстві. Наприклад, у п. 16-1 ст. 116 БК України зазначаються відносини, що виникають у процесі формування доходів та здійснення витратків, а також відносини в області бюджетного процесу. При цьому треба враховувати, що Бюджетний кодекс України доповнив традиційний перелік бюджетних відносин відносинами, пов'язаними з притягненням до відповідальності за порушення бюджетного законодавства.

Перерахування конкретних груп бюджетних відносин дозволяє краще зрозуміти предмет бюджетно-правового регулювання. Однак, на наш погляд, подібне перерахування носить дещо безсистемний, описовий характер. Воно не дозволяє побачити особливості бюджетних відносин.

Як видається, після внесення 28.12.2014 р. змін до Бюджетного кодексу України (ст. 122) щодо реформи міжбюджетних відносин, відпали підстави стверджувати, що Бюджетний кодекс України встановлює правові основи порядку і умов притягнення до відповідальності за порушення бюджетного законодавства України [6].

Бюджетне законодавство тепер регулює лише застосування бюджетних заходів примусу, які за природою навряд чи відносяться до заходів відповідальності. У зв'язку з цим є підстави для уточнення п. 7 ст. 116 БК України.

В останні роки в теорії фінансового права з'явилися нові підходи до аналізу відносин, що складають предмет цієї галузі. Все більше вчених починають характеризувати відносини у сфері публічної фінансової діяльності як майнові та пов'язані з ними немайнові відносини [1; 2; 6].

Думається, зазначений підхід може бути корисним і при розгляді бюджетних відносин. Бюджетне право регулює як майнові, так і пов'язані з ними немайнові відносини. Критерієм розмежування бюджетних відносин на зазначені групи є їх об'єкт.

Об'єктом майнових відносин виступає майно. Об'єктом немайнових відносин майно не є. Основні бюджетні відносини – майнові.

Об'єкт майнових бюджетних відносин – гроші, адже фінансове право, як відомо, регулює відносини грошові. Особливість грошей в бюджетному праві полягає насамперед у тому, що бюджетні кошти існують в безготівковій формі. Майнові (грошові) відносини підрозділяються на відносини привласнення і зобов'язальні відносини. Такий підхід використовується як у фінансовому праві, так і інших галузях права.

Серед відносин привласнення традиційно виділяють відносини власності. Саме відносини власності складають серцевину бюджетних відносин.

Однак застосування поняття «речові відносини» не зовсім доречно щодо бюджетного права. Бюджетні кошти є безготівковими грошима, які як об'єкт права являють собою права вимоги, а не речі. У зв'язку з цим у бюджетному праві використовується поняття відносини привласнення, а не речові відносини бюджетних майнових відносин. Як було зазначено, бюджетні відносини покликані забезпечити утворення, розподіл і використання бюджетів.

У зв'язку з цим бюджетне право однією зі своїх цілей має регулювання відносин власності на бюджетні кошти.

Відносини власності, урегульовані бюджетним правом, володіють певними особливостями, що відрізняють їх від зобов'язальних відносин: вони опосередковують

приналежність матеріальних благ (грошей) суб'єктам права (публічно-правовим утворенням); відносини власності є абсолютними відносинами, в яких визначена лише одна сторона – володар права власності, а на іншій стороні знаходиться невизначене коло осіб, які зобов'язані не перешкоджати у здійсненні відповідного права; дані відносини є пасивними.

Активний центр відносин власності знаходиться у уповноваженої особи. Саме за рахунок дій цієї особи відбувається рух правовідносини. У сфері речових прав вирішальне значення для задоволення інтересів уповноваженої особи мають його власні дії.

Існують певні проблеми, пов'язані з можливістю застосування положень про право власності до бюджетних відносин. Справа в тому, що об'єктом права власності часто визнаються тільки індивідуально-визначені речі. У той же час бюджетні відносини складаються з приводу безготівкових грошей, які в більшості випадків розглядаються не як речі, а як зобов'язальні права (права вимоги).

Ця обставина призводить деяких учених до думки про те, що «права власності на безготівкові гроші, які значаться на банківських рахунках, немає ні в кого – ні в банку, ні у його клієнтів. Відносно безготівкових грошей і розрахунків застосовується інший юридичний механізм і діють інші правові інститути, що знаходяться за межами права власності; правила про право власності та саме це поняття тут неприйнятні».

Теорія і практика йдуть в даний час по іншому шляху. У науковій літературі зазначається, що визнання об'єктом відносин власності тільки речей стає в ряді випадків замало вузьким.

У результаті зобов'язальні права у відомих випадках користуються фікцією речі, конструюючи безтілесні речі і створюючи на цьому ґрунті «право на право».

При цьому коли права вимоги розглядаються як об'єкти права (*res incorporales*), стає можливим застосовувати до цих прав, вважаючи їх за речі, режим речового права, у тому числі і режим права власності.

Зазначені положення були сприйняті судовою практикою. В одній зі своїх постанов Конституційний Суд України вказав, що до майна, що знаходиться у власності юридичної особи, відповідно до ст. 128 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України), можуть відноситися речі, включаючи гроші, та інше майно, в тому числі майнові права. Таким чином, майно банку як власника становлять грошові кошти та майнові права (права вимоги) [7].

Поширення положень про право власності на майнові права відповідає позиції Європейського Суду з прав людини. Як вказав у справі *Latridis* Європейський Суд з прав людини, концепція власності в ст. 1 Протоколу № 1 до Конвенції має автономний зміст, який не обмежується правом власності на фізичні речі, деякі інші права і ви-

годи, що утворюють майно, можуть бути також розглянуті як права власності і, таким чином, як власність для цілей зазначеного положення [8, с. 964].

У справі (*Boyleet Rice*, 57) Європейський Суд повторив, що поняття «власність», передбачене в ч. 1 ст. 1, має автономне значення, яке зводиться до права власності на фізичні речі і яке не залежить від формальних кваліфікацій по внутрішньому праву. Деякі інші права і вигоди, що утворюють майно, можуть бути також розглянуті як «права власності» і, таким чином, як «власність» для цілей зазначеного положення [8, с. 969].

Сучасне цивільне законодавство дещо по-іншому підходить до питання про природу безготівкових грошей. Зокрема, з погляду на дослідження Р.О. Стефанчука необхідно вказати на те, що до безготівкових грошових коштів і бездокументарних цінних паперів можуть застосовуватися правила про речі, якщо інше не встановлено законом, іншими правовими актами і не впливає із суті названих об'єктів [9].

Розділ 3 Цивільного кодексу України відносить до об'єктів цивільних прав речі, включаючи готівку та документарні цінні папери, інше майно, в тому числі безготівкові грошові кошти (ст. 1088 ЦК України), бездокументарні цінні папери, майнові права; результати робіт і надання послуг; охоронювані результати інтелектуальної діяльності і прирівняні до них засоби індивідуалізації (інтелектуальна власність); нематеріальні блага.

Зазначене формулювання свідчить про те, що безготівкові гроші виділені законодавцем в окремий різновид майна і не включаються ні до речей, ні в майнові права. Однак ця обставина не перешкоджає розгляду безготівкових грошових коштів в якості об'єктів права власності, тому з положень Книги третьої «Право власності та інші речові права» ЦК України, присвяченого праву власності, впливає, що об'єктом цього права може бути будь-яке майно, а не тільки речі.

Таким чином, сучасне цивільне законодавство і судова практика дозволяють говорити про існування права власності не тільки на речі, але й на інше майно, у тому числі на безготівкові гроші. Відповідно, постановка питання по бюджетно-правовому регулюванню відносин власності в зв'язку з цим цілком правомірна.

Висновки. Таким чином, відносини, що становлять предмет бюджетно-правового регулювання, в даний час досить численні та різноманітні. Основними бюджетними відносинами виступають майнові відносини (відносини власності і зобов'язальні відносини). Забезпечують їх виникнення і реалізацію немайнові відносини (матеріальні і процесуальні). Формування доходів бюджетів включає весь комплекс зазначених вище видів відносин. У зв'язку з цим необхідно докладно розглянути кожну із зазначених груп.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Вакарюк Л.В. Місце бюджетного права в системі фінансового права України / Л.В. Вакарюк // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. – Одеса : Юридична література, 2011. – Вип. 57. – С. 543–549.
2. Якимчук Н.Я. Сучасні підходи до визначення предмета правового регулювання та структури системи бюджетного права / Н.Я. Якимчук // Публічне право. – 2011. – № 2. – С. 56–62.
3. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 57.
4. Рішення Конституційного Суду України від 25 січня 2012 р. № 3-рп/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-12/para63#n63>.
5. Самойленко Є.А. Бюджетне право як підгалузь фінансового права України : теоретико-правове обґрунтування / Є.А. Самойленко // Актуальні проблеми правового регулювання фінансово-кредитних відносин в умовах кризи: практика правозастосування і шляхи її вдосконалення : збірник тез доповідей за матеріалами Міжнародної наук.-практ. конф. (Суми, 4–5 червня 2010 р.). – Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2010. – С. 192–195.
6. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 28.12.2014 р. № 79-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 12. – Ст. 76.
7. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.
8. Де Сальвіа М. Прецеденти Європейського Суду по правам человека Руководящие принципы судебной практики, относящейся к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Судебная практика с 1960 по 2002 г. / М. де Сальвіа ; пер. с франц. А.А. Жуковой, Г.А. Пашковской. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2004. – 1072 с.
9. Стефанчук Р. Десятиліття нового Цивільного кодексу України: робота над помилками / Р. Стефанчук // Наук. часопис Нац. акад. прокуратури України. – 2014. – № 1. – С. 200–211.