

З М І С Т

Вступ	4
Розділ 1. Загальнотеоретична характеристика бюджетних правовідносин	8
1.1. Теоретичні засади та сучасний стан бюджетних правовідносин в Україні	8
1.2. Проблеми класифікації бюджетних правовідносин	37
<i>Висновки до розділу 1</i>	<i>59</i>
Розділ 2. Структура бюджетних правовідносин та її особливості	63
2.1. Система об'єктів бюджетних правовідносин	63
2.2. Суб'єктний склад бюджетних правовідносин та проблеми його визначення	85
2.3. Доктринальні аспекти змісту бюджетних правовідносин	109
<i>Висновки до розділу 2</i>	<i>127</i>
Післямова	131
Список використаних джерел	137

ВСТУП

Серед завдань соціально-економічного розвитку України особливого значення набуває вдосконалення правового регулювання бюджетних відносин. Це зумовлене тим, що бюджетні відносини забезпечують оптимальне функціонування фінансової системи для досягнення справедливого й достатнього рівня бюджетного фінансування і, відповідно, уніфікованого обсягу бюджетних послуг. Бюджетні правовідносини сприяють територіальному перерозподілу бюджетних ресурсів, безпосередньо впливаючи на рівень соціально-економічного розвитку регіонів.

На сьогодні існує багато невирішених теоретичних і практичних питань у сфері бюджетних правовідносин, які певною мірою впливають на ефективність бюджетної діяльності. Наявність цих проблем безпосередньо пов'язана з недостатньою розробленістю теорії бюджетних правовідносин. Тому в сучасних умовах комплексне дослідження в зазначеній сфері набуває важливого значення, що дозволить виявити та вирішити існуючі проблеми, а також запропонувати напрями подальшого вдосконалення правового регулювання бюджетних відносин.

Протягом останніх років теоретичні та практичні аспекти бюджетних правовідносин є предметом уваги науковців і практиків, на різних рівнях досліджуються окремі питання бюджетних правовідносин, зокрема: правове регулювання бюджетної системи, бюджетний контроль, відповідальність за порушення бюджетного законодавства, правовий режим доходів і видатків бюджетів тощо. Незважаючи на те що в юридичній літературі висвітлювалися окремі питання бюджетних правовідносин, їх цілісне комплексне дослідження в нових соціально-економічних умовах в Україні відсутнє. Разом з тим бюджетні правовідносини є однією з основних категорій науки фінансового права, а в практичному сенсі за їх посередництва відбувається перерозподіл частини внутрішнього валового продукту.

Необхідність комплексного дослідження бюджетних правовідносин в Україні також зумовлюється й тим, що забезпечення ефективності механізму правового регулювання зазначених відносин потребує детального аналізу їх сучасного стану та напрямів удосконалення, що пов'язане з організацією й функціонуванням безперервного руху бюджетних коштів, виявлення існуючих проблем у цій сфері, визначення шляхів і напрямів їх вирішення. Бюджетні відносини все ще ґрунтуються на засадах командно-адміністративної системи, тому виникла потреба розроблення й упровадження нової бюджетної ідеології.

У фінансовому праві наявні класифікації бюджетних правовідносин, як правило, побудовані на загальнотеоретичних підходах, які неповною мірою відбивають їхню специфіку та різноманіття. Отже, нагальною є проблема створення сучасної класифікації бюджетних правовідносин. У нових соціально-економічних умовах потребують переосмислення також і окремі питання елементів структури бюджетних правовідносин. Наука фінансового права постала перед об'єктивною необхідністю сучасного розуміння суб'єктів бюджетних правовідносин та їх бюджетної правосуб'єктності, об'єкта цих правовідносин, а також підстав їх виникнення, зміни та припинення.

У науці фінансового права питанням розвитку бюджетних правовідносин і трансформаційним процесам, що відбуваються в системі цих відносин, не приділялося належної уваги. Відсутня сучасна концепція правового регулювання бюджетних відносин, що негативно впливає на стан бюджетної діяльності. Існують й інші проблеми, які потребують вирішення, зокрема виявлення тенденцій і перспектив розвитку бюджетних правовідносин. Таким чином, дослідження теоретико-прикладних проблем бюджетних правовідносин, розроблення сучасної теорії цих правовідносин та її втілення в практику бюджетної діяльності є актуальним і своєчасним.

Теоретичну базу дослідження становлять наукові праці відомих теоретиків права, зокрема: С.С. Алексєєва, С.М. Братуся, А.Б. Венгерова, Ю.І. Гревцова, А.П. Дудіна, С.А. Зінченка, В.Б. Ісакова, С.Ф. Кечекьяна, О.О. Красавчикова, О.Е. Лейста, Р.З. Лівшиц, М.С. Малєйна, М.І. Матузова, В.М. Протасова, Ю.К. Толстого, Р.Й. Халфіної, В.М. Хропанюка, Л.С. Явича та ін.

Науково-теоретичним підґрунтям дослідження є роботи відомих українських вчених у галузі фінансового права Л.К. Воронової, І.Б. Заверухи, М.П. Кучерявенка, В.П. Нагребельного, А.А. Нечай, О.П. Орлюк, П.С. Пацурківського, Н.Ю. Пришви, Л.А. Савченко та інших науковців, а також російських учених О.М. Горбунової, О.Ю. Грачової, С.В. Запольського, М.В. Карасьової, Ю.О. Крохіної, Н.А. Саттарової, Е.Д. Соколової, Н.І. Хімічевої та ін.

Важливе значення для дослідження бюджетних правовідносин мали праці відомих учених дорадянських часів, зокрема: С.І. Іловайського, А.О. Ісаєва, В.О. Лебедева, М.Ф. Орлова, М.М. Сперанського, І.Т. Тарасова, М.І. Тургенева, І.І. Янжула та ін.

Окремі положення дослідження спираються на здобутки відомих учених – представників науки адміністративного та конституційного права: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, Є.Б. Кубка, О.О. Кутафіна, В.Ф. Опришка, В.Ф. Погорілка, В.Ф. Сіренка, В.Д. Сорокіна, Ю.М. Старилова, Ю.О. Тихомирова, Ю.М. Тодики, О.І. Харитонової, В.В. Цветкова, В.М. Шаповала, Ю.С. Шемшученка, О.І. Ющика та ін.

Нормативно-правову основу дослідження становлять акти конституційного, адміністративного, фінансового та бюджетного законодавства України, законодавство зарубіжних країн, а також інші нормативно-правові акти, що регулюють бюджетні відносини. Емпірична основа дослідження ґрунтується на вивченні та узагальненні практики застосування бюджетного законодавства.

Монографія є спробою комплексного дослідження теоретико-прикладних проблем, пов'язаних із розвитком теорії бюджетних правовідносин та визначенням їх місця в системі правовідносин. Не залишені поза увагою проблемні питання правого регулювання бюджетних відносин, реалізації суб'єктивних бюджетних прав та обов'язків, а також захисту бюджетних відносин. Специфіка бюджетних правовідносин, неоднозначність у розумінні цього феномену в теоретичних розробках науковців зумовлює необхідність висвітлення актуальних питань цих правовідносин як з позиції їх дослідження вітчизняної теорії та практики, так і з позицій їх дослідження зарубіжними вченими. Процес наукового пошуку здійснювався із застосуванням комплексу методів наукового дослідження, а також аналізу існуючої практики бюджетної діяльності.

На наш погляд, результати наукового дослідження теоретико-прикладних проблем бюджетних правовідносин, отримані і запропоновані в монографії, стануть внеском у подальший розвиток науки фінансового права, а пропозиції щодо вдосконалення бюджетного законодавства сприятимуть не лише вдосконаленню правового регулювання бюджетних відносин, а й забезпеченню ефективності бюджетної діяльності та дотриманню бюджетної дисципліни.

Автор висловлює вдячність колективу відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України й особливо доктору юридичних наук, професору Ользі Федорівні Андрійко та члену-кореспонденту Академії правових наук, кандидату юридичних наук Володимирі Петровичу Нагребельному за допомогу в підготовці монографії.

Монографія розрахована, перш за все, на науковців та фахівців у галузі фінансового права, вона також може бути корисною для викладачів і студентів юридичних навчальних закладів, депутатів усіх рівнів, працівників державного апарату та органів місцевого самоврядування, а також тих, хто цікавиться проблемами фінансового права.

Загальнотеоретична характеристика бюджетних правовідносин

1.1. Теоретичні засади та сучасний стан бюджетних правовідносин в Україні

Важливе значення в системі базисних категорій фінансового права має бюджетне право, яке більшістю науковців визнається підгалуззю фінансового права¹. З одного боку, ця категорія належить до найбільш фундаментальних фінансово-правових категорій. Досить часто, як зазначає К.С. Бельський, у практиків-фінансистів бюджетне право асоціюється з фінансовим, а в деяких європейських урядах передбачено посаду міністра державного бюджету. З іншого боку, категорія «бюджетне право» є вихідною для низки спеціальних категорій, зокрема таких, як «бюджетний устрій», «бюджетний процес», «бюджетне регулювання», «бюджетна класифікація» та ін.²

Сферою виникнення та розвитку бюджетних правовідносин є бюджетна діяльність держави та її адміністративно-територіальних одиниць. Розвиток фінансово-правової науки та практики застосування бюджетного законодавства зумовлює зміщення акцентів у напрямі модернізації, стандартизації, підвищення ефективності правового регулювання та соціального спрямування бюджетної діяльності. Разом з тим актуалізуються питання наукових засад бюджетної діяльності та перспектив її подальшого

¹ Крохина Ю. А. Финансовое право России / Ю. А. Крохина. – М. : Норма, 2008. – С. 213 ; Финансовое право Украины. – К., 2009. – С. 128–129.

² Бельский К. С. Финансовое право: наука, история, библиография / К. С. Бельский. – М., 1994. – С. 29.

розвитку, що неможливо без дослідження правових аспектів цього виду діяльності і, відповідно, удосконалення її правового регулювання¹.

З'ясування сутності бюджетних правовідносин є принципово важливим, оскільки від їх розуміння залежить визначення обставин, які зумовлюють розвиток цього виду правовідносин. У юридичній літературі робиться акцент на надзвичайну актуальність і складність проблематики правовідносин як для теорії права, так і для галузевих юридичних наук. Пошук шляхів її вирішення може мати успіх лише за умови врахування усталених в юридичній науці поглядів. Напрями її вирішення безпосередньо пов'язані із закладеними підвалинами концепцій правовідносин, які існують як в теорії права, так і в галузевих юридичних науках, на що звертають увагу більшість науковців. Зокрема, досліджуючи адміністративні правовідносини, О.І. Харитонова справедливо зазначає, що «проблема визначення поняття та характеристики категорії правових відносин є однією із найбільш складних як з точки зору загальної теорії права, так і з погляду визначення принципів засад регулювання та функціонування окремих галузей права»².

Останнім часом підвищується науковий інтерес до теоретико-прикладних аспектів як фінансових правовідносин, так і їх видів, що зумовило появу низки сучасних наукових досліджень. У працях Л. К. Воронової, М.В. Карасьової, Ю.О. Крехіної, М.П. Кучерявенка, А.А. Нечай, А.Г. Пауля, Г.В. Петрової, Л.А. Савченко та інших науковців досліджуються теоретико-прикладні аспекти як фінансових правовідносин, так і їх окремих видів. Однак, незважаючи на це, усе ще потребують уваги науковців проблемні питання бюджетних правовідносин і розроблення їх сучасної концепції, що, у свою чергу, передбачає вироблення та впровадження в бюджетну діяльність сучасної бюджетної ідеології, побудованої на принципах, які відповідають сьогоденню та враховують майбутні тенденції розвитку бюджетних відносин.

¹ Більш докладно теоретико-прикладні аспекти бюджетної діяльності розглядаються в монографії: Чернадчук В. Д. Стан та перспективи розвитку бюджетних правовідносин в Україні / В. Д. Чернадчук. – Суми, 2009. – С. 7–39.

² Харитонова О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади і правова природа : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Харитонова Олена Іванівна. – Одеса, 2004. – С. 18.

Загальноправове та соціальне значення бюджетних правовідносин зумовлене тим, що в процесі їх розвитку визначається необхідність планування доходів бюджетів, обґрунтовується та вирішується питання класифікації доходів і видатків на наступний бюджетний період, здійснюється планування доходів та видатків¹. Значення бюджетних правовідносин підсилюється й тим, що вони є умовою розвитку та способом конкретизації суспільних відносин, які потребують правового оформлення на різних стадіях свого існування, передбачають чисельність різновидів як умов свого розвитку. А опосередковуючи рух суспільних відносин, правовідносини, як справедливо наголошує О.С. Іоффе, «є способом конкретизації суб'єктного складу цих відносин і тих функцій, які їх учасники мають виконати один перед одним»².

Дослідження галузевих правовідносин передбачає визначення особливостей прояву загальних ознак правовідносин у їх галузевих видах та спеціальних ознак, які властиві лише цим видам правовідносин. Значення галузевих досліджень видових особливостей правовідносин полягає в тому, що вони, як справедливо зазначає Р.Й. Халфіна, «збагачують загальну теорію правовідносин, допомагаючи розкрити сутність і зміст правовідносин в усіх їх опосередкуваннях»³. Поділяючи цю думку, М.П. Кучерявенко правильно, на наш погляд, акцентує увагу на тому, що «кожен вид відносин є складною підсистемою, явищем, що відображає зміст окремої сторони суспільної організації, і в цьому механізмі певна роль та місце належать правовідносинам»⁴. Унаслідок правового оформлення бюджетні відносини розвиваються як результат предметної діяльності держави, що, на думку Ю.О. Крохіної, передбачає їх всебічне дослідження «з позиції загальної теорії держави та права, конституційного та адміністративного права, оскільки у зв'язку зі своїм розвитком бюджетні

¹ Парыгина В. А. Бюджетное право и процесс / В. А. Парыгина. – М., 2005. – С. 56.

² Иоффе О. С. Правоотношение по советскому гражданскому праву // Иоффе О. С. Избранные труды : в 4 т. – СПб., 2003. – Т. 1 : Правоотношение по советскому гражданскому праву. Ответственность по советскому гражданскому праву. – С. 47.

³ Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении / Р. О. Халфина. – М., 1974. – С. 9–10.

⁴ Кучерявенко Н. П. Курс налогового права : в 6 т. / Н. П. Кучерявенко. – Х., 2002. – Т. 2 : Введение в теорию налогового права. – С. 218.

відносини об'єктивно потребують державного регулювання і стають бюджетними правовідносинами»¹. Погоджуючись із думками науковців, слід додати, що дослідження галузевих особливостей сприятиме розвитку загальної теорії правовідносин, оскільки кількісне накопичення галузевих знань сприяє якісно новому розумінню сутності правовідносин. Як наслідок, маємо взаємозв'язок: загальна теорія правовідносин впливає на їх галузеве розуміння, яке, змінюючись та рухаючись уперед, у свою чергу, збагачує і розвиває загальну теорію правовідносин. Зважаючи на це, зазначимо, що одним із головних завдань, які постають перед юридичною наукою, є формування сучасного понятійного апарату. Воно має відбуватися шляхом уточнення вже існуючого понятійного апарату з урахуванням сучасного стану або введенням у термінологічний обіг нових понять, що потребує, у свою чергу, уточнення вже існуючих визначень і надання визначень новим поняттям.

Визначення понять бюджетного права повинні мати чітко встановлені межі і значення, які можуть бути виражені в його змісті та обсязі. Змістом поняття є сукупність його специфічних ознак і характеристик, що відрізняють його від інших суміжних або тотожних понять. Обсяг поняття – це кількість предметів або явищ, кожному із яких притаманні ознаки, що належать до змісту цього поняття².

Важливого значення у формулюванні визначення поняття набуває вибір способу цього визначення. Загалом вибір способу та надання визначення є достатньо складним завданням, що потребує врахування результатів наукових досліджень і висновків не лише юридичної науки. Визначення поняття як логічна операція полягає в розкритті змісту вказівкою на істотні ознаки, які відрізняють його від інших понять. А істотною є така ознака, що обов'язково належить явищу, без якої воно не може існувати, і яка виражає конкретну природу явища, чим і відрізняє його від явищ інших видів та родів³.

¹ Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм / Ю. А. Крохина. – М., 2002. – С. 222.

² Тосунян Г. А. Банковское право Российской Федерации. Общая часть / Г. А. Тосунян. – М., 1999. – С. 172.

³ Кондаков Н. И. Логический словарь-справочник / Н. И. Кондаков. – М., 1975. – С. 409, 578.

Наукове видання

Чернадчук Віктор Дмитрович

**Бюджетні правовідносини в Україні:
поняття, класифікація та особливості структури**

Монографія

Головний редактор В.І. Кочубей
Технічний редактор І.Ф. Аргюшенко
Дизайн обкладинки і макет В.Б. Гайдабрус
Комп'ютерна верстка О.І. Молодецька, А.О. Литвиненко

Підписано до друку 19.04.2011.
Формат 60x84 ¹/₁₆. Папір офсетний. Гарнітура Скулбук.
Друк цифровий. Ум. друк. арк. 10,8. Обл.-вид. арк. 8,9.
Додрук. Замовлення № Д11-11/1

Відділ реалізації
Тел./факс: (0542) 78-83-57
E-mail: info@book.sumy.ua

ТОВ «ВТД «Університетська книга»
40009, м. Суми, вул. Комсомольська, 27
E-mail: publish@book.sumy.ua
www.book.sumy.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 489 від 18.06.2001

Віддруковано на обладнанні ВТД «Університетська книга»
вул. Комсомольська, 27, м. Суми, 40009, Україна
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 489 від 18.06.2001