

УДК 347.73

Віктор Чернадчук,

доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри, професор кафедри цивільно-правових дисциплін
та банківського права ДВНЗ «Українська академія банківської справи НБУ»

ДО ПИТАННЯ КЛАСИФІКАЦІЇ БЮДЖЕТНИХ ПРАВОВІДНОСИН

У статті розглянуто актуальні питання класифікації бюджетних правовідносин. Проаналізовано та уточнено галузеві класифікації. Запропонована авторська класифікація бюджетних правовідносин, яка базується на використанні найбільш значущих критеріїв.

Ключові слова: бюджетні правовідносини, класифікація, критерій класифікації.

Бюджетні правовідносини за економіко-правовою природою є єдиними, але в межах цієї єдності спостерігаються відмінності у складі суб'єктів, об'єктах, змісті тощо, що зумовлює їх класифікацію. Питанням класифікації правовідносин завжди приділялася увага науковців, що є цілком закономірним, оскільки дає можливість усвідомити сукупність відносин, які охоплюються певною галуззю права, забезпечує логічну послідовність наукового мислення, а також сприяє розумінню не тільки сутності, а й особливостей окремих груп правовідносин. Класифікація, як справедливо зауважує О. Е. Лейст, є способом викриття істотних якостей підрозділів системи, від яких (якостей) залежать інші, похідні від них ознаки кожного з елементів підрозділу [1].

Класифікація, як важливий інструмент методології права, дозволяє не тільки упорядкувати за певними критеріями усю чисельність правових явищ, виділити в них типове й суттєве, а також встановити випадкове, суб'єктивне та розмістити їх у певних межах простору та часу. Такий підхід, справедливо підсумовує А. В. Венгеров, дозволить ефективно усвідомити ті умови й причини, які становлять основу виникнення та функціонування розвитку правових явищ, процесів, інститутів [2].

Науково обґрунтована класифікація бюджетних правовідносин дозволяє глибше зрозуміти їх сутність, значення у механізмі бюджетно-правового регулювання, точніше визначити межі та можливості регулюючого впливу бюджетно-правових норм і напрями підвищення ефективності їх дії. У практичній площині класифікація забезпечує науковий підхід до вибору форм і методів правового регулювання бюджетних відносин; виявлення тих їх окремих сегментів, які потребують удосконалення правового регулювання та, відповідно, вироблення пропозицій щодо подальшого вдосконалення бюджетного законодавства.

Метою статті є проаналізувати існуючі класифікації бюджетних правовідносин та запропонувати галузеву класифікацію бюджетних правовідносин, що відповідає сучасним уявленням.

Аналіз сучасної фінансово-правової літератури свідчить про наявність численних підходів щодо класифікації бюджетних правовідносин за різними критеріями: змістом, функціями, правовими інститутами, структурою юридичного змісту, юридичним характером взаємодії учасників правовідносин, структурою бюджетної системи, державним устроєм, складом учасників правовідносин, об'єктом правового регулювання тощо. Існуючі класифікації бюджетних правовідносин є, як правило, перенесенням загальнотеоретичних конструкцій. Натомість вони, на нашу думку, не повною мірою відображають специфіку й особливості бюджетних правовідносин. Тому потрібна така класифікація, яка була б властива лише бюджетним правовідносинам, відображаючи їх різноманіття в межах системи бюджетних правовідносин. У відмінностях окремих видів бюджетних правовідносин є певна суть, оскільки таким чином виявляються особливості, притаманні лише цим окремим видам правовідносин. Крім того, з урахуванням єдності бюджетних право-

відносин і виявлення видових відмінностей розширюються пізнавальні можливості: вирішення проблем класифікації бюджетних правовідносин дозволяє виявити нові аспекти, що сприятиме найбільш повному розкриттю їх сутності. А виявлення особливостей окремих видів бюджетних правовідносин сприятиме кращому усвідомленню правової природи як бюджетних правовідносин, так і правовідносин взагалі.

Досліджуючи проблемні питання класифікації податкових правовідносин, М. П. Кучерявенко звертає увагу на дві класифікаційні особливості: зовнішню та внутрішню. Перша особливість передбачає виокремлення цілісної, не ізольованої від інших видів фінансових правовідносин системи податкових правовідносин, що зумовлено предметом і методом податкового права, характером та станом податкового законодавства. Друга особливість стосується підходу до внутрішньої класифікації податкових правовідносин. Залишаючись єдиними і цілісними, деякі з правовідносин, на думку М. П. Кучерявенка, мають певні своєрідні риси та породжують досить специфічні правові режими [3]. Виділяючи зовнішню та внутрішню особливості класифікації, науковець має на увазі загальнотеоретичні та галузеві підходи до класифікації.

За критерієм часу правовідносини поділяються на постійні та тимчасові, а серед останніх умовно можна виділити тривалі та короткочасні. Постійними бюджетними правовідносинами є, зокрема, організаційні бюджетні правовідносини. Переважна більшість бюджетних правовідносин обмежена в часі, оскільки вони виникають, змінюються і припиняються в межах або бюджетного циклу, або бюджетного процесу, або його стадії. Закон чи рішення про бюджет приймається на визначений строк — бюджетний період, який фактично збігається зі стадією виконання бюджету і є частиною бюджетного процесу (циклу). Правовідносини виконання бюджету існують протягом бюджетного періоду, щоб виникнути в подальшому, але вже на підставі іншого акта про бюджет. Тимчасовий строк існування окремих видів бюджетних правовідносин може бути пов'язаний з певними ситуаціями, коли законодавством чітко визначено межі дії тих чи інших бюджетних правовідносин.

Правовідносини прийняття закону про державний бюджет виникають з моменту подання проекту закону до розгляду Вер-

ховною Радою України і закінчуються прийняттям закону про бюджет, щоб знову виникнути в наступному році, але виникаючи і припиняючись щорічно, регулюються, на відміну від попередніх, не тимчасовим актом (законом чи рішенням про бюджет), а постійним — Бюджетним кодексом України.

На періодичний характер бюджетних правовідносин вірно звертає увагу Л. К. Воронова. Нові бюджетні правовідносини, зазначає науковець, виникають з початком нового бюджетного періоду із дією нового закону про державний бюджет або рішення місцевої ради про місцевий бюджет. Якщо в цих актах йдеться про ті самі суб'єкти правовідносин, які брали участь у них у минулому бюджетному періоді, то з початку нового бюджетного періоду правовідносини поновлюються і тривають до закінчення року (бюджетного періоду) [4]. Це дає можливість серед тимчасових бюджетних правовідносин виділити періодичні тимчасові бюджетні правовідносини.

Характеризуючи бюджетні правовідносини як соціально значущі суспільні відносини складного характеру, В. А. Паригіна і А. А. Тедеєв вважають, що вони складаються з таких сукупностей правових відносин, які виникають:

— у процесі формування доходів і здійснення видатків, здійснення державних та муніципальних позичок, регулювання державного та муніципального боргу;

— у процесі складання і розгляду проектів бюджетів, затвердження та виконання бюджетів, контролю за їх виконанням;

— у процесі притягнення до відповідальності за здійснення бюджетного правопорушення [5].

Запропонована класифікація в цілому охоплює коло відносин, які регулюються Бюджетним кодексом України, хоча має і певні недоліки. Правовідносини виконання бюджету, які віднесено до другої групи, включають правовідносини першої групи, тому їх доцільно відокремити від правовідносин складання, розгляду та затвердження бюджетів, які є первинними щодо правовідносин виконання бюджету. Натомість, за стадіями бюджетного процесу можна запропонувати таку класифікацію:

— бюджетні правовідносини на стадії підготовки проекту закону (рішення) про бюджет;

— бюджетні правовідносини на стадії розгляду та прийняття закону про дер-

жавний бюджет (рішення про місцевий бюджет);

— бюджетні правовідносини на стадії виконання бюджету;

— бюджетні правовідносини на стадії підготовки та розгляду звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього.

Наведена класифікація охоплює регулятивні бюджетні правовідносини в їх поетапному розвитку, проте поза її межами залишаються такі види правовідносин, як, зокрема, контрольно-бюджетні та охоронні бюджетні правовідносини, які розвиваються в межах цих стадій.

Бюджетні правовідносини є особливим, специфічним видом фінансових правовідносин. Тому, враховуючи їх специфічність, можна запропонувати таку класифікацію бюджетних правовідносин. Веручи до уваги соціально-економічне значення бюджету для суспільства та держави (адміністративно-територіальних одиниць, територіальних громад), за значенням умовно можна виділити основні та допоміжні бюджетні правовідносини. Основними бюджетними правовідносинами є правовідносини виконання бюджету, призначенням яких є фінансування найбільш важливих і соціально значущих публічних потреб. А оскільки виконання бюджету неможливе без прийняття відповідного закону чи рішення про бюджет, де містяться компетенційні норми, що встановлюють право-обов'язки уповноважених суб'єктів на отримання та розподіл (використання) бюджетних коштів, то основними слід визнати і нормотворчі бюджетні правовідносини, які, у свою чергу, є первинними щодо правовідносин виконання бюджету. Усі ж інші бюджетні правовідносини, зокрема контрольно-бюджетні, охоронні тощо, будуть допоміжними. Їх значення полягає у забезпеченні розвитку основних бюджетних правовідносин відповідно до встановленої бюджетно-правовими нормами їх правової моделі. Запропонована класифікація деякою мірою відображає поділ правовідносин на регулятивні та охоронні.

На другому рівні, за особливостями об'єкта, серед основних бюджетних правовідносин пропонується виділити нормотворчі бюджетні правовідносини та правовідносини виконання бюджету, а усі інші, зокрема контрольно-бюджетні, охоронні бюджетні правовідносини, є допоміжними, призначеними забезпечити розвиток основних.

Нормотворчі бюджетні правовідносини є правовим зв'язком між уповноваженими та зобов'язаними суб'єктами, внаслідок реалізації якими своїх бюджетних повноважень створюються і закріплюються в законі чи рішенні про бюджет тимчасові матеріальні бюджетно-правові норми, що містять якісні та кількісні показники бюджетів, встановлюють стандарти й еталони, вводять окремі обмеження в бюджетній діяльності.

Правовідносини виконання бюджету — це врегульовані нормами бюджетного права суспільні відносини, які складаються між суб'єктами з приводу зарахування, розподілу, перерозподілу та перерахування бюджетних коштів внаслідок реалізації ними своїх суб'єктивних бюджетних прав та обов'язків.

На третьому рівні пропонується такий поділ, який відображає розвиток виділених на попередньому рівні бюджетних правовідносин у їх межах залежно від мети:

— у межах нормотворчих бюджетних правовідносин пропонується виділити правовідносини бюджетного планування та правовідносини бюджетної нормотворчості;

— у межах правовідносин виконання бюджету — правовідносини виконання бюджету за доходами (бюджетоформуючі), правовідносини виконання бюджету за видатками (бюджеторозподільчі) та бюджетні трансфертні правовідносини (бюджетоперерозподільчі), які є так званими «міжбюджетними правовідносинами». Однак у межах правовідносин виконання бюджету, залежно від рівня бюджетної системи, можна також виділити правовідносини виконання державного бюджету та правовідносини виконання місцевих бюджетів, що відповідає рівням бюджетної системи, а також розмежовує правовідносини за суб'єктами права власності на бюджет;

— у межах контрольно-бюджетних правовідносин пропонується виділити превентивні (попередні), поточні та наступні (завершальні) контрольно-бюджетні правовідносини, що відповідає стадіям бюджетного процесу. Так, превентивні контрольно-бюджетні правовідносини складаються на перших двох стадіях бюджетного процесу, поточні — на стадії виконання бюджету, а підсумкові — на четвертій стадії бюджетного процесу;

— у межах охоронних бюджетних правовідносин пропонується виділити бюджетно-деліктні правовідносини, право-

відносини провадження у справі про бюджетне правопорушення та правовідносини бюджетної відповідальності.

Запропонована трирівнева класифікація бюджетних правовідносин є, власне, не тільки підгалузевою класифікацією бюджетних правовідносин за соціально-економічним значенням та особливостями об'єктів бюджетних правовідносин, а й наочно відображає систему бюджетних правовідносин.

Природно, що запропонована класифікація не є ідеальною, окремі її ряди перетинаються, але вона, на нашу думку, найбільш повно розкриває розвиток і зв'язок різновидів бюджетних правовідносин. Так, зокрема призначенням превентивних (попередніх) контрольно-бюджетних правовідносин є забезпечення розробки проектів бюджетів, прийняття актів про бюджети відповідно до вимог бюджетного законодавства. Вони розвиваються паралельно із нормотворчими бюджетними правовідносинами і дозволяють відстежувати відхилення від встановленої моделі, коригуючи їх, інколи перетинаючись і співпадаючи з нормотворчими бюджетними правовідносинами. Таким чином, вони є своєрідною гарантією розвитку основних бюджетних

правовідносин. Водночас превентивні контрольно-бюджетні правовідносини є похідними від нормотворчих бюджетних правовідносин, допоміжними та обслуговуючими їх, розвиваються тільки в межах цих правовідносин, але можуть тривати і на стадії виконання бюджетів лише в разі внесення змін до закону або рішення про бюджет.

Суспільні відносини, що виникають у сфері бюджетної діяльності, будучи врегульованими нормами бюджетного права, стають бюджетними правовідносинами, які існують серед численних різновидів. Бюджетно-правова норма нібито живе й реалізується в бюджетних правовідносинах. Але бюджетні правовідносини, у свою чергу, впливають на норми бюджетного права за принципом зворотного зв'язку, що є показником того, наскільки точно та грамотно сформульована норма бюджетного права, потрібно чи ні її змінювати або прийняти нову норму. Зворотний вплив бюджетних правовідносин на норми бюджетного права потребує їх постійного дослідження наукою фінансового права з метою вдосконалення як правової системи взагалі, так і бюджетної системи та бюджетної діяльності зокрема.

ПРИМІТКИ

1. Лейст О. Э. Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы) / О. Э. Лейст. — М. : Изд-во МГУ, 1981. — С. 51.
2. Венгеров А. Б. Теория государства и права : учеб. для студ. юрид. вузов / А. В. Венгеров. — М. : ИКФ Омега-Л, 2002. — С. 118.
3. Кучерявенко Н. П. Курс налогового права : в 6 т. / Н. П. Кучерявенко. — Х. : Легас, 2002. — Т. 2: Введение в теорию налогового права. — 2004. — С. 268—269.
4. Воронова Л. К. Финансовое право : пособ. для студ. юрид. вузов и фак. / Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко. — Х. : Легас, 2003. — С. 78.
5. Парыгина В. А. Финансовое право : учебник / В. А. Парыгина, А. А. Тедеев. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Эксмо, 2006. — С. 116.

Чернадчук Виктор. К вопросу о классификации бюджетных правоотношений.

В статье рассмотрены актуальные вопросы классификации бюджетных правоотношений. Проанализированы и уточнены отраслевые классификации. Предложена авторская классификация бюджетных правоотношений, основанная на использовании наиболее значимых критериев.

Ключевые слова: бюджетные правоотношения, классификация, критерии классификации.

Chernadchuk Viktor. To the point of the classification of the budget legal relations.

The article deals with the study of the pressing issues of the classification of the budget legal relations. It was analyzed and specified sectoral classifications. It was suggested author's classification of the budget legal relations based on the most significant criteria.

Key words: budget legal relations, classification, criteria of classification.