

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ  
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА ім. В.М. КОРЕЦЬКОГО**

**ЧЕРНАДЧУК Віктор Дмитрович**

УДК 347.73

**БЮДЖЕТНІ ПРАВОВІДНОСИНИ В УКРАЇНІ:  
ТЕОРІЯ, ПРАКТИКА ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес:  
фінансове право; інформаційне право

**АВТОРЕФЕРАТ**

дисертації на здобуття наукового ступеня  
доктора юридичних наук

**Київ – 2010**

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана у відділі проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України.

**Науковий консультант –**

доктор юридичних наук, професор

**АНДРІЙКО Ольга Федорівна,**

Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України,

провідний науковий співробітник відділу проблем

державного управління та адміністративного права.

**Офіційні опоненти:**

доктор юридичних наук, професор

**ВОРОНОВА Лідія Костянтинівна,**

Київський національний університет ім. Тараса Шевченка,

професор кафедри конституційного та адміністративного права, академік АПРН

України;

доктор юридичних наук

**НЕЧАЙ Анна Анатоліївна,**

Науково-дослідний інститут фінансового права,

заступник директора з міжнародних зв'язків;

доктор юридичних наук, доцент

**ЗАВЕРУХА Ірина Богданівна,**

Львівський національний університет ім. Івана Франка,

завідувач кафедри адміністративного та фінансового права.

Захист відбудеться 23 квітня 2010 р. о 14 год. 30 хв. на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.236.03 по захисту дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук в Інституті держави і права ім. В.М. Корецького НАН України за адресою: 01601, м. Київ, вул. Трьохсвятительська, 4.

З дисертацією можна ознайомитися у бібліотеці Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України за адресою 01601, м. Київ, вул. Трьохсвятительська, 4.

Автореферат розісланий 18 березня 2010 р.

Вчений секретар

спеціалізованої вченої ради

**Т.І. Тараконич**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми дослідження.** Серед завдань соціально-економічного розвитку України особливого значення набуває вдосконалення правового регулювання бюджетних відносин. Це зумовлено тим, що дані відносини забезпечують оптимальне функціонування фінансової системи з метою досягнення справедливого і 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 даний час існує багато невирішених теоретичних і практичних проблем 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 бюджетних правовідносин набуває важливого значення, що дозволить виявити та розв'язати існуючі проблеми, а також запропонувати напрями подальшого вдосконалення правового регулювання бюджетних відносин.

За останні роки теоретичні та практичні аспекти бюджетних правовідносин почали привертати увагу науковців і практиків, на різних рівнях здійснюються дослідження окремих питань бюджетних правовідносин, зокрема, правового регулювання бюджетної системи, бюджетного контролю, відповідальності за порушення бюджетного законодавства, правового режиму доходів і видатків бюджетів тощо. Незважаючи на те, що в юридичній літературі висвітлювалися окремі питання бюджетних правовідносин, їх цілісне комплексне дослідження у нових соціально-економічних умовах в Україні не здійснювалося. Разом з тим бюджетні правовідносини є однією з основних категорій науки фінансового права, а у 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 бюджетних відносин потребує детального аналізу сучасного стану бюджетних правовідносин і напрямів їх удосконалення, що пов'язано 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 і впровадження нової бюджетної ідеології.

У фінансовому праві існуючі класифікації бюджетних правовідносин, як правило,

побудовані на загальнотеоретичних підходах, які не повною мірою відображають їх специфіку та розмаїття. Тому постала потреба розробити і запропонувати сучасну класифікацію бюджетних правовідносин. У нових соціально-економічних умовах вимагають переосмислення також і окремі питання елементів структури бюджетних правовідносин. Наука фінансового права опинилася 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. Не запропоновано сучасної концепції правового регулювання бюджетних відносин, що негативно впливає на стан бюджетної діяльності. Існують і інші проблеми, які потребують вирішення, зокрема виявлення тенденцій і перспектив розвитку бюджетних правовідносин. Таким чином, дослідження теоретико-прикладних проблем бюджетних правовідносин, розробка сучасної теорії цих правовідносин та її втілення в практику бюджетної діяльності є актуальним і своєчасним.

Теоретичну базу дисертаційного 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. Малєїна, М.І. Матузова, В.М. Протасова, Ю.К. Толстого, Р.Й. Халфіної, В.М. Хропанюка, Л.С. Явича та інших.

Науково-теоретичне підґрунтя дисертаційного дослідження становлять праці 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, а також російських вчених 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 інших.

Важливе значення для дослідження бюджетних правовідносин мали праці відомих вчених 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 інших.

Окремі положення дисертаційного дослідження спираються на праці відомих вчених – 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 інших.

Нормативно-правову основу дисертаційного 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.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження здійснювалося в рамках планових тем відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України «Теоретичні і практичні проблеми розвитку організаційно-правового механізму реалізації виконавчої влади в Україні» (номер державної реєстрації 0104U001602), «Розвиток демократичних засад державного управління в Україні: проблеми адміністративно-правового забезпечення» (номер державної реєстрації 0106 U008729).

**Мета і завдання дослідження.** Метою дисертаційного дослідження є розробка концептуальних засад теорії бюджетних правовідносин у сучасних соціально-економічних умовах, визначення перспектив їх розвитку, формулювання наукових положень, а також рекомендацій щодо удосконалення правового регулювання бюджетних відносин і підвищення рівня ефективності бюджетної діяльності.

Для досягнення поставленої мети вирішуються такі завдання:

- розглянути наукові підходи щодо розуміння поняття та сутності бюджетних правовідносин, визначити їх місце в системі фінансових правовідносин;
- з'ясувати проблеми формування понятійного апарату бюджетного права, уточнити визначення деяких існуючих понять і надати обґрунтовані визначення окремих понять;
- проаналізувати існуючі класифікації бюджетних правовідносин та розробити класифікацію бюджетних правовідносин, що відповідає сучасним уявленням;
- розкрити особливості об'єкта бюджетних правовідносин;
- виявити особливості суб'єктного складу бюджетних правовідносин;
- дослідити зміст бюджетних правовідносин, особливості бюджетної компетенції та її нормативне закріплення;
- здійснити аналіз теоретичних питань і з'ясувати сучасний стан регулятивних, контрольних та охоронних бюджетних правовідносин в Україні, виявити існуючі проблеми та запропонувати їх вирішення;
- проаналізувати підстави виникнення, зміни та припинення бюджетних правовідносин та сформулювати вимоги до нормативного закріплення юридичного факту та юридичного складу бюджетних правовідносин;

– висвітлити сучасний стан бюджетних правовідносин і визначити основні напрями і перспективи розвитку цих правовідносин;

– сформулювати пропозиції та рекомендації щодо удосконалення чинного бюджетного законодавства України та практики його застосування.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, що виникають у сфері бюджетної діяльності, організації та функціонування бюджетної системи України.

*Предметом дослідження* є норми права, що регулюють бюджетні відносини, відповідні нормативно-правові акти, практика їх застосування, теоретичні й методологічні проблеми правового регулювання бюджетних відносин в Україні.

**Методи дослідження.** Філософсько-світоглядною основою дослідження є основні положення, принципи та парадигми діалектики, герменевтики, феноменології та синергетики. Дисертаційне дослідження здійснювалося, виходячи з принципів всебічності, об'єктивності, конкретності, історизму, обґрунтованості, що сприяло отриманню достовірних результатів. Обґрунтованість і достовірність наукових результатів забезпечувалися використанням філософсько-світоглядних, загальнонаукових і спеціально-наукових методів і підходів пізнання. З метою одержання найбільш достовірних наукових результатів дослідження застосовувалися філософсько-світоглядні методи, що забезпечили єдність філософського та правового аналізу бюджетних правовідносин. У ході роботи над дисертацією використовувалися різноманітні методи дослідження, головними серед яких є діалектичний метод пізнання, застосування якого дозволило здійснити дослідження бюджетних правовідносин в їх розвитку.

Використання системного методу дало можливість виявити особливості бюджетних правовідносин та їх структури. Історико-правовий метод використовувався при дослідженні наукових поглядів і думок на окремі аспекти бюджетних правовідносин у різні історичні періоди. Формально-логічний метод використано для визначення основних понять і категорій, правових засад вирішення юридичних колізій законодавчого регулювання бюджетних відносин, а також при дослідженні змісту та сутності бюджетних правовідносин. Порівняльно-правовий метод застосовувався при аналізі зарубіжного законодавства та вивченні зарубіжного досвіду правового регулювання бюджетних відносин, визначенні базових понять, а також при порівнянні елементів механізму правового регулювання у галузях вітчизняного права. Використання методу тлумачення норм дало можливість з'ясувати сутність і розкрити зміст правових норм, що регулюють суспільні відносини у бюджетній сфері. Для визначення місця бюджетних правовідносин у системі правовідносин використано метод емпіричної типології, а для визначення місця нормативної моделі правовідносин у системі права – метод теоретичної типології. Завдяки методам моделювання і прогнозування

дослідженні здійснено пошук оптимальної моделі бюджетних правовідносин.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що дисертація є першим в українській науці фінансового права комплексним, узагальненим дослідженням теоретичних і практичних проблем бюджетних правовідносин. Наукову новизну дисертаційного дослідження становлять, зокрема, такі основні положення, висновки та рекомендації:

*уперше:*

виявлено особливості бюджетних правовідносин у сучасних умовах, зумовлені сферою їх виникнення та розвитку, функціональним призначенням, об'єктом, суб'єктивним складом, підставами виникнення, зміни та припинення;

запропоновано авторську класифікацію бюджетних правовідносин, яка базується на використанні найбільш значущих критеріїв. За соціально-економічним значенням бюджетні правовідносини поділяються на основні та допоміжні, а за особливостями їх об'єкта – на нормотворчі бюджетні правовідносини, правовідносини виконання бюджету, контрольно-бюджетні та охоронні бюджетні правовідносини;

визначено поняття та особливості нормотворчих бюджетних правовідносин, під якими розуміється правовий зв'язок між уповноваженими та зобов'язаними суб'єктами, внаслідок реалізації якими своїх бюджетних повноважень створюються і закріплюються в акті про бюджет тимчасові матеріальні бюджетно-правові норми, що встановлюють якісні та кількісні показники бюджетів, відповідні стандарти та еталони, впроваджують окремі обмеження у бюджетній діяльності;

виявлено особливості правовідносин виконання бюджету та визначено їх місце в системі бюджетних правовідносин. Правовідносини виконання бюджету розглядаються як врегульовані нормами бюджетного права суспільні відносини, що складаються між суб'єктами з приводу зарахування, розподілу, перерозподілу та перерахування бюджетних коштів внаслідок реалізації ними своїх суб'єктивних бюджетних прав та обов'язків;

доведено, що бюджетні кошти є грошовим еквівалентом вираження бюджетного обов'язку, мірою (масштабом) бюджетного зобов'язання суб'єкта правовідносин виконання бюджету;

залежно від стадії бюджетного процесу виокремлено превентивні (попередні), поточні та наступні (завершальні) контрольно-бюджетні правовідносини;

запропоновано поняття оперативно-бюджетних санкцій, під якими розуміються передбачені Бюджетним кодексом України (далі – БК України) юридичні заходи правоохоронного (попереджувального, припиняючого і обмежувального) характеру, які застосовуються до розпорядників та одержувачів бюджетних коштів безпосередньо уповноваженим суб'єктом з

метою відновлення режиму законності у бюджетній діяльності та дотримання бюджетної дисципліни учасниками бюджетного процесу;

визначено особливості юридичних фактів у бюджетному праві, під якими розуміються закріплені нормами бюджетного права обставини об'єктивної реальності, що створюють перехід від бюджетно-правової моделі до бюджетних правовідносин та виконують правоустановчу, конструктивну, гарантійну, інформаційну та прогностичну функції;

аргументовано пропонується ввести в термінологічний обіг поняття «розрахунковий юридичний факт», під яким розуміються соціально-економічні обставини, зумовлені станом бюджетної діяльності, показники виконання бюджетів, настання яких є підставою для прийняття відповідних нормативних актів, якими змінюються показники чинних актів про бюджети. Розрахункові юридичні факти є підставою виникнення нормотворчих бюджетних правовідносин на стадії виконання бюджету;

запропоновано модель розвитку бюджетних правовідносин з метою подальшого її закріплення у бюджетно-правових актах, визначені напрями й перспективи розвитку бюджетних правовідносин в Україні;

*удосконалено:*

поняття бюджетної компетенції, що визначається як сукупність закріплених законодавством владних повноважень державних органів та органів місцевого самоврядування в межах предмета їх відання у сфері бюджетної діяльності з метою реалізації нормативно визначеної мети;

понятійно-категоріальний апарат, запропоновані уточнення визначення понять «бюджетні кошти», «бюджетна правотворчість», «бюджетний контроль», «доходи бюджету», «виконання бюджету», «міжбюджетні відносини», «одержувач бюджетних коштів», «передача права здійснення видатків», «учасник бюджетних правовідносин» тощо;

внесено пропозицію щодо оптимізації структури юридичного складу, що дозволить уникнути громіздких конструкцій, спростити усвідомлення закону, полегшити встановлення і аналіз юридичних складів суб'єктами правозастосування;

сформульовано низку пропозицій щодо вдосконалення чинного бюджетного законодавства, зокрема, запропоновано конструкцію глави 17 «Контроль за дотриманням бюджетного законодавства» та глави 18 «Відповідальність за бюджетні правопорушення» БК України;

положення щодо перспектив розвитку бюджетних правовідносин в Україні, що потребує розроблення сучасної бюджетної ідеології та формування сучасної бюджетної політики з урахуванням розвитку вітчизняної та світової економік. Реформування бюджетних правовідносин

має здійснюватися як складова адміністративно-територіальної реформи і узгоджуватися із податковою і соціальними реформами;

*здобули подальшого розвитку:*

характеристика об'єкта бюджетних правовідносин, під яким розуміються матеріальні та нематеріальні блага, результати дій, з приводу яких виникає правовий зв'язок між суб'єктами бюджетних правовідносин, детермінований інтересами бюджетного фінансування визнаних публічних потреб у межах їх бюджетної правосуб'єктності;

положення про розширення суб'єктного складу бюджетних правовідносин в сучасних умовах та визнання суб'єктами бюджетних правовідносин фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності та юридичних осіб, які не є бюджетними установами (одержувачів бюджетних коштів);

положення про доходи та видатки бюджету, зокрема, доведено, що видатки бюджету є постійними, безперервними, безповоротними, нормативно встановленими та забезпеченими компетенційними витратами з відповідних бюджетів на цілі та в обсязі, передбаченому актом про бюджет з метою фінансування визнаних публічних потреб;

положення про форми бюджетного контролю: аналіз бюджетних запитів, парламентські слухання з питань бюджетної політики, висновки щодо впливу законопроекту на дохідну та видаткову частини бюджету, обговорення проекту закону про бюджет, державний фінансовий аудит, перевірка, інспектування, звіт про виконання бюджету.

**Практичне значення одержаних результатів** визначається їх актуальністю, новизною і висновками. Теоретичні положення та відповідні висновки, які становлять наукову новизну роботи, надані автором у конкретних рекомендаціях і пропозиціях щодо вдосконалення правового регулювання бюджетних відносин на основі внесення відповідних змін і доповнень у бюджетне законодавство.

Основні положення і висновки роботи можуть бути використані у науково-дослідній сфері для подальших досліджень актуальних проблем фінансового права; у правотворчій діяльності для вдосконалення бюджетного законодавства; у правозастосовчій діяльності для вдосконалення бюджетної діяльності відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування, у навчальному процесі під час викладання навчальних дисциплін «Фінансове право», «Бюджетне право», «Конституційне право», «Адміністративне право», а також при підготовці підручників і навчальних посібників із зазначених навчальних дисциплін.

Результати дисертаційного дослідження були використані у бюджетній діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема, при бюджетному плануванні, організації виконання

місцевих бюджетів і контролю за їх виконанням.

**Особистий внесок здобувача.** Дисертаційне дослідження є самостійною науковою роботою. Основні теоретичні положення та висновки, які характеризують наукову новизну дослідження, теоретичне і практичне значення його результатів, одержані дисертантом особисто.

**Апробація результатів дослідження.** Основні результати дисертаційного дослідження оприлюднені та обговорювались на наукових конференціях, круглих столах, семінарах, зокрема: на II Всеукраїнській науково-практичній конференції «Правова статистика – проблеми теорії і практики» (м. Хмельницький, 29 травня 2003 р.; тези опубліковано); Міжнародній науково-практичній конференції «Запорізькі правові читання» (м. Запоріжжя, 18-19 травня 2006 р.; тези опубліковано); III Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання реформування правової системи України» (м. Луцьк, 2-3 червня 2006 р.; тези опубліковано); Всеукраїнському симпозиумі «Державотворення та місцеве самоврядування в Україні в контексті сучасного конституційного процесу» (м. Одеса, 23 червня 2006 р.; тези опубліковано); Міжнародному круглому столі «Законодавчі дефініції у фінансовому праві: логіко-гносеологічні, політико-юридичні, морально-психологічні і практичні проблеми» (м. Чернівці, 21-23 вересня 2006 р.; тези опубліковано); Міжнародній науково-практичній конференції «Агрофорум – 2006» Політико-правові та соціокультурні аспекти розвитку села» (м. Суми, 25-29 вересня 2006 р.; тези опубліковано); IX Всеукраїнській науково-практичній конференції «Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України» (м. Суми, 9-10 листопада 2006 р.; тези опубліковано); Міжнародній науково-практичній конференції «Проблеми систематизації законодавства України про адміністративні правопорушення» (м. Сімферополь, 7-8 грудня 2006 р.; тези опубліковано); IV Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання реформування правової системи України» (м. Луцьк, 1-2 червня 2007 р.; тези опубліковано); тези опубліковано); X Всеукраїнській науково-практичній конференції «Проблеми та перспективи розвитку банківської системи України» (м. Суми, 22-23 листопада 2007 р., тези опубліковано); Міжнародній науково-практичній конференції «Сучасний стан та перспективи розвитку фінансового права» (м. Ірпінь, 23-24 листопада 2007 р.; тези опубліковано); IV Міжвузівській науково-теоретичній конференції «Сучасна картина світу: інтеграція наукового та позанаукового знання» (м. Суми, 13-14 грудня 2007 р.; тези опубліковано); Міжнародній науково-практичній конференції «Інформаційне суспільство в Україні: інформаційно-правова культура, освіта, наука», присвячена Всесвітньому дню інформаційного суспільства (м. Суми, 16-17 травня 2008 р.; тези опубліковано); Міжнародній науково-практичній конференції «Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку» (м. Суми, 17-18 травня 2008 р.; тези опубліковано); XI Всеукраїнській науково-практичній конференції «Проблеми і перспективи розвитку банківської

системи України» (м. Суми, 30-31 жовтня 2008 р.; тези опубліковано); Міжнародній науково-практичній конференції «Система фінансового права» (м. Одеса, 27-28 травня 2009 р.; тези опубліковано).

**Публікації.** Основні результати та висновки дисертаційного дослідження викладені в одній індивідуальній монографії, 34 наукових статтях, опублікованих у фахових виданнях з юридичних наук, перелік яких затверджено ВАК України, 7 наукових статтях в інших виданнях та 16 тезах виступів на науково-практичних конференціях.

**Структура та обсяг дисертації** обумовлені метою і завданнями дослідження. Робота складається із вступу, п'яти розділів, в яких об'єднано тринадцять підрозділів, висновків, списку використаних джерел (432 найменування на 49 сторінках). Загальний обсяг дисертації становить 419 сторінок, з них основного тексту – 370 сторінок.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ ДИСЕРТАЦІЇ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дослідження, характеризується ступінь її наукової розробки; зв'язок з науковими програмами, планами, темами; визначено мету і завдання, об'єкт і предмет дослідження, його методологічну основу; формулюється наукова новизна одержаних результатів; їх практичне значення; наводяться відомості про особистий внесок здобувача, апробацію та опублікування результатів дослідження, його структуру та обсяг.

**Розділ 1 «Загальнотеоретична характеристика бюджетних правовідносин»** складається з двох підрозділів, в яких досліджується та уточнюється коло суспільних відносин, які врегульовуються нормами бюджетного права, ознаки бюджетних правовідносин, аналізуються проблеми, пов'язані з визначенням поняття цих правовідносин, з'ясовується їх місце в системі фінансових правовідносин, аналізуються та уточнюються існуючі класифікації бюджетних правовідносин, а також пропонується їх авторська класифікація, що відповідає сучасним умовам.

У підрозділі 1.1. «*Теоретичні засади та сучасний стан бюджетних правовідносин в Україні*» бюджетні правовідносини розглядаються як особливий вид фінансових, що становлять їх основу, навколо якої сконцентровано інші види фінансових правовідносин, що забезпечують їх розвиток. Особливості бюджетних правовідносин зумовлюються їх суб'єктним складом, об'єктом і функціональним призначенням, вони є динамічними, періодичними, строковими, деталізованими, організаційно-грошовими, виникають та розвиваються лише у сфері бюджетної діяльності держави та адміністративно-територіальних одиниць (далі – суспільно-територіальних утворень).

Бюджетні правовідносини є видом публічних відносин, призначенням яких є

забезпечення бюджетного фінансування публічних потреб. Норми бюджетного права мають сприяти усуненню або згладжуванню конфліктів, що можуть виникати між обсягами надходжень до бюджету та видатками з нього, врахуванню інтересів різних суспільних груп, запобіганню конфронтації між ними шляхом врегулювання порядку вирішення публічних конфліктів у бюджетній сфері.

З іншого боку, бюджетні правовідносини розглядаються як вид економічних відносин. Вони є правовою формою вираження та закріплення бюджетних відносин, а у більш широкому розумінні – економічних. Наявність публічного інтересу надає економічним відносинам форми фінансових (бюджетних) і спонукає державу регулювати частину грошового обігу імперативним методом.

Аналіз структури та змісту законів про бюджет свідчить про те, що вони містять не лише бюджетно-правові норми, а й норми інших галузей права, що дає підстави вести мову про прийняття так званого комплексного закону, основу якого становить власне закон про бюджет, а друга його частина корегує та «притосовує» інше законодавство під закон про бюджет на відповідний бюджетний період. Така практика не відповідає вимогам законодавства і тому пропонується прийняття окремо закону про бюджет та законів про внесення змін до інших законів. На думку автора, у ч. 2 ст. 38 БК України потрібно надати вичерпний перелік положень, що мають визначатися законом про бюджет та доповнити цю частину положенням про те, що закон про Державний бюджет України не може містити інших положень, ніж передбачено цією частиною. Така пропозиція сприятиме чіткому розмежуванню сфер правового регулювання відповідних галузей права та узгодженню норм різних законів.

Визначення поняття бюджетних правовідносин має наукове і практичне значення, оскільки дозволяє окреслити коло суспільних відносин, які становлять предмет бюджетного права. Критично проаналізовано застосування у БК України термінів «формування» та «використання» бюджетних коштів. Дисертантом пропонується внести зміни до ст. 1 БК України щодо уточнення кола відносин, які регулюються БК України та викласти її у такій редакції: «Бюджетним кодексом України регулюються відносини, що виникають у процесі складання, розгляду та прийняття закону чи рішення про бюджет; зарахування, розподілу та перерахування бюджетних коштів; подання бюджетної звітності; складання, розгляду та затвердження звітів про виконання закону чи рішення про бюджет; бюджетного контролю, а також відповідальності за порушення бюджетного законодавства».

У підрозділі 1.2. «Типологія сучасних бюджетних правовідносин» розглядаються та уточнюються існуючі класифікації бюджетних правовідносин. Проведений аналіз свідчить, що існуючі класифікації бюджетних правовідносин є, як правило, перенесенням загальнотеоретичних

підходів з урахуванням особливостей сфери виникнення та розвитку бюджетних правовідносин. Дисертант вважає, що обґрунтована класифікація бюджетних правовідносин дозволяє глибше зрозуміти їх сутність та значення, точніше визначити межі та можливості регулюючого впливу бюджетно-правових норм і напрями підвищення ефективності їх дії. У практичній площині така класифікація забезпечує науковий підхід до вибору форм і методів правового регулювання, виявлення тих сегментів бюджетних відносин, які потребують вдосконалення правового регулювання, а також сприятиме виробленню пропозицій щодо такого вдосконалення.

Автором уточнено окремі з існуючих класифікацій, зокрема, підкреслюючи умовність поділу регулятивних бюджетних правовідносин на абсолютні та відносні, критерієм такого поділу обґрунтовано визнається характер зв'язку безпосередніх суб'єктів бюджетних правовідносин. За сукупністю суб'єктивних бюджетних прав та обов'язків бюджетні правовідносини поділяються на прості та складні, а в межах складного бюджетного правовідношення виділяються основне та похідні бюджетні правовідносини. Основним бюджетним правовідношенням є таке, без якого не може виникнути та отримати розвиток складне бюджетне правовідношення, його призначенням є створення конструкції, завдяки якій у подальшому виникають і розвиваються інші похідні в системі складного бюджетні правовідносини.

Розглянуті класифікації не повною мірою відображають специфіку та особливості бюджетних правовідносин, тому запропонована властива лише для бюджетних правовідносин авторська класифікація, що враховує сучасні реалії. За соціально-економічним значенням бюджетні правовідносини поділяються на основні та допоміжні. За особливостями об'єкта бюджетних правовідносин основні бюджетні правовідносини поділяються на нормотворчі бюджетні правовідносини та правовідносини виконання бюджету, а допоміжні – на контрольні та охоронні бюджетні правовідносини. За метою нормотворчі бюджетні правовідносини поділяються на правовідносини бюджетного планування та власне бюджетної нормотворчості; правовідносини виконання бюджету – на правовідносини виконання бюджету за доходами, правовідносини виконання бюджету за видатками та бюджетні трансфертні правовідносини; контрольні-бюджетні правовідносини – на превентивні (попередні), поточні та наступні (завершальні) бюджетні правовідносини; охоронні бюджетні правовідносини – на деліктні бюджетні правовідносини, правовідносини провадження у справі про бюджетне правопорушення та правовідносини бюджетної відповідальності.

**Розділ 2 «Структура бюджетних правовідносин та її особливості»** складається з трьох підрозділів, в яких досліджуються особливості об'єкта, суб'єктного складу та змісту

бюджетних правовідносин.

У підрозділі 2.1. «Система об'єктів бюджетних правовідносин» отримала розвиток позиція, відповідно до якої об'єкт правовідносин є елементом їх структури, пов'язує суб'єктів і тому на нього звернено інтереси цих суб'єктів. Саме тому дослідження структури бюджетних правовідносин починається з об'єкта, а самого об'єкта – зі встановлення кола явищ, що його становлять.

У бюджетних правовідносинах суб'єкти не мають окремо вираженого власного інтересу, а діють заради публічного. На його визнання (нормативне закріплення) та бюджетне фінансування спрямовується поведінка суб'єктів бюджетних правовідносин. У цьому підрозділі отримало розвиток положення, згідно з яким об'єктом бюджетних правовідносин є те, на що спрямована поведінка учасників фінансових правовідносин, детермінована їх інтересами в межах належних їм суб'єктивних прав та обов'язків.

Нормативним визнанням державою найважливіших публічних інтересів на рік є прийняття державного бюджету. Приймаючи закон про бюджет, Верховна Рада України намагається найбільш повно врахувати інтереси суспільства, економіки, регіонів і фінансово підтримати окремі соціальні групи. Закон про бюджет наділяє суб'єктів повноваженнями щодо отримання та використання бюджетних коштів, напрями та обсяги яких зумовлюються публічними потребами. Тому можна говорити про наявність у бюджетних правовідносинах особливого юридичного інтересу – службового або точніше компетенційного інтересу суб'єктів стосовно об'єкта цих правовідносин у межах їх повноважень.

Такий підхід дозволив визнати об'єктами бюджетних правовідносин матеріальні та нематеріальні «блага», результати дій, з приводу яких виникає правовий зв'язок між суб'єктами бюджетних правовідносин, детермінований публічними інтересами бюджетного фінансування визнаних публічних потреб у межах їх бюджетної правосуб'єктності.

Обґрунтовано пропонується окреслювати загальний, спеціальний (видовий) і первинний об'єкти бюджетних правовідносин. Загальним об'єктом бюджетних правовідносин є бюджетні кошти, з приводу яких виникає правовий зв'язок між суб'єктами цих відносин. Спеціальний (видовий) об'єкт бюджетних правовідносин може бути як матеріальним, так і нематеріальним, але останній тісно пов'язаний з матеріальним об'єктом – бюджетними коштами. Первинним об'єктом бюджетних правовідносин, на думку автора, є матеріальний або нематеріальний результат дії, з приводу якого виникає правовий зв'язок між суб'єктами бюджетних правовідносин. Такими об'єктами є, зокрема, конкретний міжбюджетний трансферт, бюджетний запит тощо.

Спеціальний (видовий) об'єкт бюджетних правовідносин є новою якістю, результатом, який створюється внаслідок послідовної зміни первинних об'єктів бюджетних правовідносин і

переходу накопиченої їх кількості у нову якість. У правовідносинах на стадії розгляду та прийняття закону про бюджет внаслідок послідовної зміни та накопичення первинних об'єктів бюджетних правовідносин, утворюється нова якість: проект закону стає законом про Державний бюджет України.

У підрозділі 2.2. «Суб'єктний склад бюджетних правовідносин та проблеми його визначення» обґрунтовується позиція автора щодо проблемних питань суб'єктного складу бюджетних правовідносин, а також виявлено особливості окремих категорій цих суб'єктів, які обумовлені змінами, що відбулися у сфері бюджетної діяльності.

З точки зору дисертанта особа, щоб стати суб'єктом бюджетних правовідносин, має пройти два етапи наділення юридичними якостями. По-перше, бути суб'єктом бюджетного права через наділення бюджетною правосуб'єктністю і, по-друге, набути додаткових якостей юридичного характеру в конкретній юридично значущій ситуації – здатності реалізовувати суб'єктивні бюджетні права та обов'язки, що й визначає правові зв'язки та взаємодію між суб'єктами.

Суб'єктами бюджетних правовідносин є держава, адміністративно-територіальні одиниці, територіальні громади в особі уповноважених органів, органи державної влади та місцевого самоврядування. Далі обґрунтовано положення про виокремлення більш вузького поняття – «учасник бюджетного правовідношення» під яким розуміється індивідуалізована конкретна особа, яка безпосередньо своїми діями реалізує власні бюджетні повноваження, вступаючи в правовий зв'язок з іншими особами від імені суспільно-територіального утворення, державного органу чи органу місцевого самоврядування або від власного імені.

Обґрунтовується позиція щодо розширення кола суб'єктів бюджетних правовідносин визнанням такими суб'єктами фізичних та юридичних осіб, які не мають статусу бюджетної установи (одержувачі бюджетних коштів). Таким особам бюджетні кошти надаються лише через розпорядників бюджетних коштів, вони підлягають включенню до мережі головних розпорядників або розпорядників бюджетних коштів. Одержувачам бюджетних коштів відкриваються та ведуться рахунки в органах Державного казначейства; вони є підконтрольними суб'єктами, а також суб'єктами, що притягаються до відповідальності за порушення бюджетного законодавства.

Щодо співвідношення понять «суб'єкт бюджетного права» та «суб'єкт бюджетних правовідносин» автор відстоює позицію, згідно з якою суб'єктами бюджетного права є суспільно-територіальні утворення, органи державної влади та місцевого самоврядування, а суб'єктами бюджетно-процесуальних правовідносин можуть бути лише органи державної влади та місцевого самоврядування.

Питання класифікації суб'єктів бюджетних правовідносин розглядаються в контексті

класифікації суб'єктів фінансових правовідносин, де найбільш поширеним є виділення трьох груп суб'єктів: суспільно-територіальні утворення, колективні суб'єкти та індивідуальні суб'єкти. В основному, підтримуючи таку класифікацію, автор вважає, що стосовно суб'єктів бюджетних правовідносин вона підлягає уточненню. За ступенем участі у бюджетних правовідносинах, суб'єктів цих правовідносин пропонується поділяти на безпосередніх та опосередкованих.

У бюджетних правовідносинах дієздатність суспільно-територіального утворення реалізується органами, наділеними бюджетною компетенцією, які представляють це утворення і діють від його імені. Такі суб'єкти, з одного боку, реалізують власні суб'єктивні бюджетно-процесуальні права, а з іншого – суб'єктивні матеріальні бюджетні права відповідного суспільно-територіального утворення.

У дисертації отримало подальшого розвитку положення про адміністративно-територіальну одиницю як суб'єкт бюджетного права та правовідносин.

У підрозділі 2.3. «Доктринальні аспекти змісту бюджетних правовідносин» аналізуються існуючі в юридичній науці погляди на зміст бюджетних правовідносин. Автором підтримується та розвивається положення про зміст бюджетних правовідносин як про єдине поняття, що охоплює суб'єктивні юридичні права та обов'язки. Аналіз правової природи суб'єктивних бюджетних прав та обов'язків дозволив визначити механізм їх реалізації: абстрактна бюджетно-правова можливість або необхідність (диспозиція бюджетно-правової норми) – умова реалізації (гіпотеза бюджетно-правової норми) – підстава реалізації (юридичний факт) – реалізація (бюджетні правовідносини). Тим самим відбувається перехід бюджетно-правової абстракції у бюджетно-правову реальність, бюджетно-правової моделі у бюджетно-правову дійсність.

Досліджуючи зміст суб'єктивного бюджетного права, обґрунтовано положення про те, що держава, наділяючи державний орган правом на власні дії, вказує на це право як на одну з форм виконання завдань і функцій, тому у переважній більшості випадків державний орган повинен реалізувати це право.

У дисертації обґрунтовано доводиться, що наділення суб'єктивним бюджетним правом є правовим засобом регулювання поведінки суб'єктів бюджетних правовідносин, а також забезпечення належної поведінки зобов'язаних суб'єктів, що зумовлює для уповноважених суб'єктів реальну, забезпечену матеріальними та правовими гарантіями можливість здійснювати певні дії з метою бюджетного фінансування визнаних публічних потреб.

Дослідження правової природи бюджетної компетенції доводить, що її поняття є ширшим за змістом, ніж поняття «бюджетні повноваження», під якими розуміється сукупність усіх суб'єктивних прав та обов'язків. Бюджетними повноваженнями є права та обов'язки органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб, а також інших учасників у сфері

бюджетної діяльності, що визначаються БК України, законом про бюджет, іншими законами, рішеннями місцевих рад тощо.

Автором відстоюється позиція, відповідно до якої бюджетна компетенція є комплексною цілісною системою, утвореною взаємопов'язаними елементами. Такими елементами визнаються предмет відання; владні права та обов'язки; нормативно встановлені цілі щодо забезпечення бюджетного фінансування виконання завдань і функцій, які мають своє нормативне закріплення в акті про бюджет та об'єкт впливу.

При визначенні бюджетної компетенції, на думку автора, потрібно враховувати, по-перше наділення суб'єктів бюджетними повноваженнями має здійснюватися виключно законами. По-друге, уповноважений суб'єкт бюджетних правовідносин представляє державу, адміністративно-територіальну одиницю або територіальну громаду і є владним суб'єктом. По-третє, зазначені повноваження стосуються бюджетно-правового регулювання.

**Розділ 3 «Регулятивні бюджетні правовідносини»** складається з трьох підрозділів, в яких досліджуються їх теоретичні аспекти, стан правового регулювання та практика застосування бюджетного законодавства, що дало можливість виявити прогалини бюджетного законодавства та запропонувати зміни та доповнення до нього.

У підрозділі 3.1. *«Реалізація нормотворчої функції у бюджетних правовідносинах»* обґрунтовується позиція автора щодо найбільш актуальних теоретичних і практичних проблем нормотворчих бюджетних правовідносин.

Сферою виникнення та розвитку нормотворчих бюджетних правовідносин є бюджетна правотворчість, яка відбувається на перших двох стадіях бюджетного процесу. На думку дисертанта, бюджетну правотворчість можна розглядати у двох аспектах. У широкому розумінні як діяльність, пов'язану з підготовкою, розглядом і прийняттям будь-яких бюджетно-правових актів та внесенням змін до них. У вузькому – як діяльність, пов'язану лише з підготовкою, розглядом, прийняттям актів про бюджет та внесенням змін до них. У межах дисертації зосереджено увагу переважно на бюджетній правотворчості у вузькому розумінні.

У процесі бюджетної правотворчості розробляються і закріплюються у законі про бюджет правила поведінки суб'єктів шляхом надання повноважень, які мають якісні, кількісні та часові обмеження, а також базові соціальні стандарти на наступний бюджетний період.

Призначення бюджетної правотворчості полягає в щорічному прийнятті закону про бюджет, рішень про місцеві бюджети, які є актами тимчасовими (діють протягом бюджетного періоду) та нестабільними (вносяться зміни залежно від показників економічного і соціального розвитку, надходжень до бюджету та зміни структури видатків).

Бюджетна правотворчість є врегульованою правовими нормами діяльністю, яка полягає у виконанні зобов'язаними суб'єктами приписів бюджетно-правових норм, внаслідок чого створюються та затверджуються нові тимчасові матеріальні бюджетно-правові норми, якими встановлюються показники бюджету. Правовідносини, що виникають у цій сфері, визначені як нормотворчі бюджетні правовідносини.

При дослідженні закону про бюджет акцентується увага на тому, що він є особливим законом і має ознаки, які відрізняють його від будь-якого іншого закону: приймається щорічно на визначений строк – бюджетний період; динамічність; наявність матеріальних бюджетно-правових норм, якими переважно встановлюються показники дохідної та видаткової частин бюджету; імовірний характер норм закону; прогностичність; обмеженість права законодавчої ініціативи.

У процесі розвитку нормотворчих бюджетних правовідносин відбувається послідовна зміна простих їх правовідносин і, відповідно, змінюються їх первинні об'єкти. Спільним для таких об'єктів є їх немайновий характер, хоча в підсумку вони породжують об'єкт, який тісно пов'язаний і обслуговує майновий об'єкт – бюджетні кошти, а точніше їх рух. Об'єкт нормотворчих бюджетних правовідносин стає передумовою виникнення та розвитку правовідносин виконання бюджету.

Проведений аналіз правового регулювання підготовки, розгляду та прийняття закону про бюджет та рішень про місцеві бюджети дав можливість запропонувати зміни та доповнення до БК України, зокрема, доповнити главу 6 БК України статтею «Стратегічне бюджетне планування», викласти у новій редакції ч. 5 ст. 33 БК України, доповнити п. 4 ч. 4 ст. 22 БК України, надавши право головному розпоряднику затверджувати плани використання бюджетних коштів одержувачами бюджетних коштів.

У підрозділі 3.2. «Правовідносини виконання бюджету» досліджуються теоретичні проблеми правовідносин виконання бюджету, зокрема, особливості суб'єктного складу, об'єкта цих правовідносин, а також практика застосування бюджетного законодавства на стадії виконання бюджету. Виконання бюджету полягає у досягненні відповідності між фактичними результатами дій зобов'язаних суб'єктів з бюджетними коштами та встановленими бюджетно-правовими нормами показниками акта про бюджет.

Бюджетні кошти як об'єкт правовідносин виконання бюджету розглядаються як частина публічних фінансів. Звертаючи увагу на те, що у фінансово-правовій літературі правовим аспектам грошових коштів як об'єкту бюджетних правовідносин майже не приділялося уваги, автор вважає, що з'ясування правової природи грошей у контексті бюджетних коштів стає можливим внаслідок встановлення особливостей прояву їх функцій у правовідносинах виконання бюджету.

На думку дисертанта, є підстави для виділення функції засобу накопичення грошей стосовно бюджетних коштів, оскільки законом про бюджет передбачається розміщення в банківських установах тимчасово вільних бюджетних коштів. Однак у бюджетних відносинах ця функція не може проявитися повною мірою, але в процесі виконання бюджету відбувається зарахування і деякою мірою накопичення бюджетних коштів з їх подальшим розподілом і перерахуванням.

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

На стадії виконання бюджету відбувається, з одного боку, зарахування до бюджету запланованих надходжень, а з іншого – розподіл зарахованих бюджетних коштів, у результаті чого здійснюється бюджетне фінансування визнаних публічних потреб. Це дало підстави визнати правовідносини виконання бюджету за доходами бюджетоформуючими, а правовідносини виконання бюджету за видатками – бюджеторозподільчими.

Аргументовано розмежовується поняття «доходи бюджету» з іншими тотожними поняттями, зокрема, «надходження до бюджету». Доходами бюджету є встановлені бюджетно-правовими нормами надходження до державного чи місцевого бюджету з метою подальшого бюджетного фінансування визнаних публічних потреб (здійснення видатків бюджету).

Видатки бюджету, з одного боку, є об'єктивною економіко-правовою категорією, яка опосередковує доходи бюджету, завершує розподільчі відносини, а з іншого – компетенційними витратами суспільно-територіальних утворень.

У процесі розвитку правовідносин виконання бюджету за видатками відбувається рух бюджетних коштів від зобов'язаного суб'єкта до уповноваженого, яким є розпорядник бюджетних коштів. Об'єкт цих правовідносин, не змінюючись за формою (грошові кошти) змінюється за правовим станом – бюджетні кошти набувають значення видатків бюджету. У процесі такого перетворення, на відміну від правовідносин виконання бюджету за доходами, не змінюється власник цих коштів.

Аналіз бюджетного законодавства та практики його застосування на стадії виконання бюджету дозволив виявити недоліки і надати пропозиції щодо подальшого його вдосконалення, зокрема, внести зміни до ст. 2 БК України щодо визначення понять доходів бюджету, видатків бюджету, надходжень до бюджету; доповнити БК України ст. 21-1 «Одержувачі бюджетних коштів» та викласти у новій редакції ст. 50, 51, 78 БК України.

У підрозділі 3.3. «Особливості міжбюджетних правовідносин» з'ясовується сутність цих правовідносин, виявляються проблеми та надаються пропозиції щодо подальшого вдосконалення правового регулювання міжбюджетних відносин.

Міжбюджетні правовідносини існують на стадії виконання бюджетів і поєднують у собі ознаки бюджетоформуючих і бюджеторозподільчих відносин. З одного боку, правовідносини щодо перерахування міжбюджетних трансфертів з бюджету одного рівня до іншого є бюджеторозподільчими. А з іншого – вони є бюджетоформуючими на другому рівні, оскільки міжбюджетні трансферти надходять до цього бюджету і становлять частину його доходів. Таким чином, здійснюється розподіл вже розподілених бюджетних коштів, тобто їх перерозподіл, і тому міжбюджетні правовідносини характеризуються як бюджетоперерозподільчі.

Здійснений дисертантом аналіз передачі права на здійснення видатків дозволив виокремити три їх види. Першим є передача державою права на здійснення видатків адміністративно-територіальній одиниці – це передбачена законодавством можливість держави передати виконання її окремих функцій адміністративно-територіальним одиницям (територіальним громадам) за умови відповідної передачі бюджетних ресурсів та (або) трансфертів з Державного бюджету України.

Другим є передача права здійснення видатків на виконання власних повноважень – це передбачена законодавством можливість адміністративно-територіальної одиниці (територіальної громади) в особі сільської, селищної чи міської ради передавати виконання власних повноважень іншій, до складу якої вона входить, в особі районної чи обласної ради з погодженням шляхом укладення угоди та прийняттям спільного рішення за умови відповідної передачі бюджетних коштів.

Третім є передача права здійснення видатків на виконання делегованих державою повноважень – це передбачена законодавством можливість однієї адміністративно-територіальної одиниці передавати виконання делегованих повноважень іншій в особі відповідних місцевих рад з погодженням шляхом укладення угоди та прийняття спільного рішення за умови відповідної передачі бюджетних коштів.

Об'єктом міжбюджетних правовідносин є частина бюджетних коштів – міжбюджетні трансферти, з приводу яких виникає правовий зв'язок між суб'єктами цих відносин. Проведений аналіз дозволив виділити три групи міжбюджетних трансфертів. До першої групи віднесено міжбюджетні трансферти, що здійснюються в порядку вирівнювання бюджетної спроможності на безоплатній і безповоротній основі для покриття поточних видатків. До другої групи міжбюджетних трансфертів віднесено міжбюджетні трансферти для цільового використання в порядку, визначеному тим органом, який прийняв рішення про їх надання. До третьої групи

міжбюджетних трансфертів віднесено інші трансферти, зокрема, кошти, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів; кошти що передаються до районного бюджету з бюджетів місцевого самоврядування; кошти, які передаються до районного бюджету.

Міжбюджетні правовідносини вважаються правовим зв'язком та взаємодією між уповноваженими бюджетним законодавством органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, які діють від імені відповідних суспільно-територіальних утворень з приводу міжбюджетних трансфертів, тобто щодо перерозподілу бюджетних коштів між бюджетами з метою вирівнювання їх бюджетоспроможності, а також у разі перевищення прогнозних показників доходів місцевого бюджету розрахункового обсягу його видатків.

Аналіз законодавства та практики його застосування дозволив запропонувати зміни до бюджетного законодавства, зокрема до ст. 81 БК України щодо визначення поняття міжбюджетних відносин і преамбули й ст. 1 Закону України «Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань» щодо уточнення кола відносин, що регулюються цим законом, а також доповнити БК України ст. 92-1 «Об'єднання видатків бюджетів місцевого самоврядування».

**Розділ 4 «Юрисдикційні аспекти у бюджетних правовідносинах»** присвячений дослідженню теоретичних і прикладних аспектів правовідносин, які забезпечують розвиток регулятивних бюджетних правовідносин.

У підрозділі 4.1. «Функція контролю у сфері бюджетних правовідносин» акцентується увага на з'ясуванні найбільш актуальних і проблемних питань бюджетного контролю. Врегульована нормами права процедура бюджетного контролю розглядається як особливі правовідносини, що складаються між контролюючими та підконтрольними суб'єктами, під час здійснення якої виникає право контролюючого суб'єкта контролювати діяльність учасників бюджетного процесу, передусім, з позицій законності та ефективності їх діяльності, а в разі виявлення порушень вживати заходів з метою їх усунення.

Залежно від стадії бюджетного процесу виділено контроль на стадії складання проектів бюджетів (контроль бюджетного планування); контроль на стадії розгляду та прийняття закону про бюджет, рішень про місцеві бюджети (контроль бюджетної нормотворчості); контроль на стадії виконання бюджету (контроль виконання бюджету) та контроль на стадії підготовки й розгляду звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього (контроль результатів виконання бюджету). Бюджетний контроль на перших двох стадіях є попереднім бюджетним контролем, на

третій стадії – поточним і на четвертій – наступним бюджетним контролем.

Попередній бюджетний контроль виконує превентивну (попереджувальну) функцію і полягає у виявленні та попередженні можливих негативних явищ і тенденцій у бюджетній діяльності, які можуть настати за наявності певних обставин і негативно проявитися як на наступних стадіях бюджетного процесу, так і в наступних бюджетних періодах. Цей вид контролю здійснюється у формі аналізу бюджетних запитів, парламентських слухань з основних напрямів бюджетної політики, висновків та обговорення.

Аналіз бюджетних запитів розглядається як врегульована нормами права діяльність Міністерства фінансів України щодо здійснення операцій співставлення (порівняння) пропозицій розпорядників бюджетних коштів щодо обсягу бюджетних коштів, необхідних для їх діяльності на наступний бюджетний період (бюджетних запитів) зі встановленими вимогами, що може мати певні правові наслідки, зокрема, повернення бюджетного запиту або внесення до нього змін.

Призначенням контрольно-бюджетних правовідносин на першій і другій стадіях бюджетного процесу є забезпечення розробки проектів бюджетів, прийняття актів про бюджети відповідно до вимог бюджетного законодавства, що дало підстави визначити їх як превентивні (попередні) контрольно-бюджетні правовідносини. Вони розвиваються паралельно з нормотворчими бюджетними правовідносинами і призначені відстежувати їх відповідність встановленій бюджетно-правовими нормами моделі, коригуючи виявлені відхилення, інколи перетинаючись та співпадаючи з нормотворчими правовідносинами, слугуючи гарантією існування та розвитку основних бюджетних правовідносин.

У поточних контрольно-бюджетних правовідносинах відбувається оцінка відповідності фактичного змісту правовідносин виконання бюджету їх юридичному змісту. Відбувається нібито накладення встановленої нормами бюджетного права моделі поведінки суб'єктів на правовідносини виконання бюджету, що впливає на їх подальший розвиток. Якщо відхилення відсутні – правовідносини виконання бюджету розвиваються як регулятивні, а в разі встановлення відхилень – трансформуються в охоронні бюджетні правовідносини. Об'єктом поточних контрольно-бюджетних правовідносин є фактичний зміст правовідносин виконання бюджету.

Поточні контрольно-бюджетні правовідносини є похідними від правовідносин виконання бюджету, а також допоміжними та обслуговуючими ці правовідносини, виконуючи превентивну, регулюючу та інформаційну функції, існуючи паралельно з ними, а інколи перетинаючись, але не збігаючись з ними, на відміну від попередніх контрольно-бюджетних правовідносин.

Проведений аналіз бюджетного законодавства та практики його застосування дозволив виявити існуючі проблеми та обґрунтовано запропонувати нову редакцію глави 17 БК України. У цій главі пропонується надати визначення поняття бюджетного контролю; закріпити його принципи,

форми та методи; визначити мету, завдання та особливості здійснення бюджетного контролю на кожній стадії бюджетного процесу; визначити систему органів бюджетного контролю, вказавши на форми взаємодії органів бюджетного контролю на кожній стадії бюджетного процесу.

У підрозділ 4.2. «Бюджетні правовідносини як об'єкт правової охорони» особливу увагу приділено проблемам забезпечення розвитку регулятивних бюджетних правовідносин.

Правовідносини провадження у справі про бюджетне правопорушення є владними індивідуалізованими бюджетними правовідносинами, що виникають між уповноваженим суб'єктом (суб'єктом притягнення), яким є держава в особі уповноваженого органу, та зобов'язаним (правопорушником) внаслідок встановлення, фіксації, розслідування та прийняття рішення про застосування стягнення за порушення бюджетного законодавства, яким на правопорушника покладаються додаткові обов'язки зазнати несприятливих правообмежень фінансового або організаційного характеру та усунути наслідки бюджетного правопорушення. Об'єктом цих правовідносин є фактичний зміст бюджетно-деліктних відносин, саме з приводу встановлення та фіксації якого і виникає правовий зв'язок між суб'єктами, результатом якого є прийняття рішення про накладення стягнення.

Аналіз порядку застосування стягнень за порушення бюджетного законодавства дозволив дійти висновку, що правовідносини бюджетної відповідальності перетинаються з контрольно-бюджетними правовідносинами, що забезпечує контроль з боку уповноваженого суб'єкта за усуненням бюджетного правопорушення та його негативних наслідків, оцінку виконання приписів розпорядження, що має наслідком висновок про стан виправлення бюджетних правовідносин і трансформації охоронних у регулятивні бюджетні правовідносини.

Порівняльний аналіз фінансових санкцій та стягнень (заходів) за порушення бюджетного законодавства показав, що застосування таких стягнень як призупинення бюджетних асигнувань, зупинення операцій з бюджетними коштами, зменшення асигнувань розпорядникам асигнувань на суму коштів, витрачених не за цільовим призначенням, зупинення операцій з бюджетними коштами має на меті, як і фінансові санкції, позбавлення (обтяження) майнового (грошового) характеру до правопорушника, але, на відміну від фінансових, грошові кошти замість перерахування з рахунку правопорушника до бюджету не виділяються з бюджету або виділяються з обмеженнями. З іншого боку, обмеження бюджетного фінансування має наслідком обмеження виконання функцій бюджетної установи, які є частиною функцій суспільно-територіального утворення і в кінцевому підсумку має наслідком обмеження бюджетного фінансування публічних потреб.

Норми, що передбачають відповідальність за порушення бюджетного законодавства, містяться не лише у главі 18 БК України, а й в інших главах кодексу, зокрема, ст. 84 БК України

передбачено відповідальність за здійснення видатків. Аналіз ч. 5 ст. 74 БК України дає підстави для визнання такого заходу (стягнення) як «тимчасове позбавлення спеціального бюджетного права». Дослідження стягнень (заходів), передбачених главою 18 БК України дозволяє констатувати їх оперативний характер і вважати їх оперативно-бюджетними санкціями.

Автором запропоновано конструкцію глави 18 БК України, в якій має бути уточнено визначення поняття бюджетного правопорушення; надано перелік стягнень за порушення бюджетного законодавства; визначені суб'єкти притягнення та їх повноваження; описані конструкції бюджетних правопорушень і визначені стягнення за їх здійснення; загальні правила їх накладення за бюджетне правопорушення та порядок оскарження рішення про накладення стягнення за бюджетне правопорушення.

**Розділ 5 «Стан та перспективи розвитку бюджетних правовідносин»** містить три підрозділи, в яких досліджуються підстави виникнення, зміни та припинення бюджетних правовідносин, визначення перспектив розвитку бюджетних правовідносин в Україні.

*У підрозділі 5.1. «Підстави виникнення, зміни та припинення бюджетних правовідносин»* проаналізовано існуючі наукові погляди на юридичні факти з точки зору їх визначення, значення, функцій і місця в механізмі правового регулювання. Проведений аналіз показує, що у визначенні поняття юридичного факту науковці поєднують матеріальне і юридичне, що дозволяє говорити про подвійну природу юридичного факту: як факту-реальності та факту-моделі.

Юридичні факти фіксують обставини, які є підставами реалізації нормативної моделі бюджетних правовідносин і бюджетної правосуб'єктності, не змінюючи їх як в обсязі, так і в змісті, оскільки вони є мірою можливої поведінки постійної дії. Реалізація встановленої бюджетно-правовою нормою моделі поведінки відбувається за схемою: бюджетно-правова норма (нормативно встановлена модель поведінки) – бюджетна правосуб'єктність (правова можливість реалізації поведінки) – юридичний факт (підстава реалізації моделі та можливості) – конкретне бюджетне правовідношення (реалізація правової моделі в поведінці).

Приділено увагу дослідженню правоустановчої, конструктивної, гарантійної інформаційної та прогностичної функції юридичних фактів у бюджетному праві.

У цьому підрозділі аналізуються та уточнюються існуючі класифікації юридичних фактів. Зокрема, за критерієм періодичності дії юридичні факти поділяються на юридичні факти однократної дії, юридичні факти періодичної дії та юридичні факти випадкової дії.

Для бюджетного права особливі обставини, визначені ч. 3 ст. 3 БК України, не мають значення юридичних фактів. Передумовою виникнення правовідносин виконання бюджету є закон про бюджет на інший бюджетний період, а підставою виникнення правовідносин виконання бюджету є визначена законом дата. Підставою прийняття такого закону буде рішення про

запровадження воєнного чи надзвичайного стану, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації тощо. Юридичні факти-стани безпосередньо не можуть бути підставами виникнення, зміни чи припинення бюджетного правовідношення, вони входять до юридичного складу і потребують визнання нормативно-правовим актом.

Строки у бюджетному праві розглядаються у подвійному значенні, по-перше, як події, що у поєднанні з діями суб'єктів є підставами виникнення, зміни чи припинення бюджетних правовідносин і, по-друге, як часовий вимір виникнення, припинення чи поновлення суб'єктивного бюджетного права чи обов'язку.

Висловлено думку про визнання розрахункових юридичних фактів, під якими розуміються соціально-економічні обставини, зумовлені станом бюджетної діяльності та показники виконання бюджетів, наявність яких є підставою для прийняття відповідних бюджетно-правових актів, що змінюють показники бюджету. Розрахункові юридичні факти є підставою виникнення нормотворчих бюджетних правовідносин, об'єкт яких є передумовою зміни правовідносин виконання бюджету.

*У підрозділі 5.2. «Юридичні факти як інструмент правового регулювання бюджетних відносин»* досліджуються юридичні склади, аналізуються термінологічні конструкції, що використовуються для визначення цього правового феномену і обґрунтовано підтримується думка про некоректність застосування інших термінів.

Особливості юридичного складу у бюджетному праві виявляються через їх класифікацію. У дисертації критично проаналізовані існуючі класифікації і уточнено окремі з них. За послідовністю зв'язку елементів юридичного складу виділяються юридичний склад з вільною послідовністю зв'язку складу, юридичний склад з встановленою послідовністю зв'язку елементів складу, юридичний склад з поєднаною послідовністю зв'язку елементів складу.

Аналізуючи дію юридичних складів з погляду правових наслідків, зазначається, що в окремих випадках різні за своїми елементами, змістом чи структурою юридичні склади можуть спричиняти однакові правові наслідки. Такі юридичні склади автором визначаються як альтернативні, якими вважаються декілька юридичних складів, що самостійно та незалежно один від одного спричиняють один і той же правовий наслідок у бюджетній діяльності.

Юридичний склад у бюджетному праві – це сукупність нормативно визначених, взаємопов'язаних і взаємозалежних юридичних фактів, накопичення і застосування яких переводить (трансформує) бюджетно-правову можливість (модель) у бюджетно-правову дійсність (бюджетну діяльність), де ця сукупність, будучи завершеною, зумовлює настання кінцевого правового наслідку.

Обґрунтовано висновок про те, що юридичний склад має відповідати таким вимогам: повнота охоплення елементів; простота вираження та чіткість нормативного закріплення; безперервність (упорядкованість) елементів юридичного складу; доступність сприйняття і однозначність розуміння; оптимізація та соціальна зумовленість.

Нормативно закріплений юридичний склад має охоплювати усі елементи, що фіксують можливі варіанти розвитку бюджетного правовідношення з метою унеможливлення вільного розсуду суб'єктів і вкладення ними власного розуміння щодо недостатніх елементів юридичного складу. Вимога повноти юридичного складу є особливо важливою, її недотримання може призвести і призводить до незавершеності бюджетного правовідношення або його розвитку в іншому напрямку, ніж передбачено бюджетно-правовими нормами.

Аналіз правовідносин бюджетної відповідальності дозволив виявити незавершені юридичні склади. Повнота та безперервність має обов'язково доповнюватись вимогою чіткості нормативного закріплення. Тому з метою зменшення можливостей конкретизації юридичного складу у підзаконному нормативно-правовому акті, а також доступності сприйняття та однозначності його розуміння суб'єктами, він має бути чітко визначений у законі. В іншому випадку виникає загроза його необґрунтованого розширення під впливом суб'єктивного фактора.

Вимога чіткості нормативного закріплення юридичного складу є одночасно і проблемою термінологічною. Юридичний склад має бути виражений у правових термінах, уникаючи застосування економічної, бухгалтерської та іншої термінології, оскільки таке застосування ускладнює їх правовий аналіз і призводить до неоднозначності розуміння термінів, які застосовуються у визначенні такого складу. До того ж доступність сприйняття визначеного бюджетним законодавством юридичного складу залежить від простоти, що має досягатися спрощенням його лінгвістичної структури.

*У підрозділі 5.3. «Сучасні тенденції та перспективи розвитку бюджетних правовідносин в Україні»* досліджується модель розвитку бюджетних правовідносин, яка розглядається у двох аспектах – як зразок або еталон бюджетного правовідношення та як його реальний стан. Дослідження сучасного стану бюджетних правовідносин дало можливість виявити існуючі проблеми, а зіставлення його стану з іншими зовнішніми реаліями буття сприяло виявленню тенденцій їх розвитку.

Автор звертає увагу на те, що в юридичній науці для відображення одного й того ж правового явища, що розуміється як «виникнення, зміна та припинення правовідносин», застосовуються різні терміни і обґрунтовано пропонується застосовувати термін «розвиток правовідношення».

Оскільки розвиток бюджетного правовідношення передбачає його виникнення, зміну та

припинення, то термін «розвиток» може застосовуватися до складних бюджетних правовідносин. Такий розвиток передбачає послідовну зміну простих правовідносин, а також виокремлення первинного, на основі якого і без якого не відбудеться складне правовідношення та похідних, що послідовно змінюють один одне, а останнє серед них визначається як завершуюче просте в системі складного бюджетного правовідношення.

Першою стадією розвитку бюджетного правовідношення є його виникнення. Виникнення бюджетного правовідношення відбувається за схемою: визнання обставини правоустановчим юридичним фактом – наявність фактичної обставини – встановлення правового зв'язку між суб'єктами бюджетного права – трансформація суб'єктів бюджетного права у суб'єктів бюджетних правовідносин – реалізація суб'єктивного бюджетного права та обов'язку.

Другою стадією розвитку складного бюджетного правовідношення є його зміна. Зміна правовідносин виконання бюджету відбувається через розвиток «додаткових» нормотворчих бюджетних правовідносин на стадії виконання бюджету. Кількісні зміни об'єкта правовідносин виконання бюджету за видатками зумовлюються кількісними змінами об'єкта правовідносин виконання бюджету за доходами через розвиток нормотворчих бюджетних правовідносин на стадії виконання бюджету, без яких не може відбутися така зміна.

Завершальною стадією бюджетного правовідношення є його припинення. Припинення складного бюджетного правовідношення відбувається закінченням простого, яке визначається як завершальне просте правовідношення в системі складного бюджетного правовідношення. Для простого бюджетного правовідношення припинення полягає у зникненні або втраті правового зв'язку між суб'єктами і є його другою стадією.

Аналіз існуючого стану бюджетних правовідносин дозволив виявити недоліки правового регулювання бюджетних відносин і надати пропозиції щодо його вдосконалення. На думку дисертанта, таке вдосконалення має відбуватися у двох напрямках. Перший напрям (тактичний) передбачає внесення змін до чинного бюджетного законодавства. Другий напрям (стратегічний) передбачає вироблення сучасної бюджетної ідеології та формування бюджетної політики з урахуванням розвитку як вітчизняної, так і світової економіки. Реформування (вдосконалення) бюджетних правовідносин має здійснюватися як складова адміністративно-територіальної реформи і узгоджуватися із стратегією розвитку податкової системи України та реформами у соціальній сфері. Потребує вирішення підвищення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування шляхом вдосконалення системи місцевих податків і механізму розподілу загальнодержавних ресурсів, а також широке впровадження програмно-цільового методу формування та використання бюджетних коштів і стратегічного бюджетного планування.

У **висновках** дисертації сформульовано найбільш важливі теоретичні положення дисертаційного дослідження, наведені теоретичні узагальнення та нові підходи до вирішення наукової проблеми щодо розробки концептуальних засад теорії бюджетних правовідносин у сучасних умовах, визначення перспектив їх розвитку, вдосконалення правового регулювання бюджетних відносин. До найголовніших з них можна віднести:

1. Бюджетні правовідносини – це врегульовані нормами бюджетного права суспільні відносини, що виникають у процесі підготовки, розгляду, прийняття закону про бюджет чи рішення про місцевий бюджет; зарахування, розподілу та перерахування бюджетних коштів; подання бюджетної звітності; складання, розгляду та затвердження звітів про виконання закону чи рішення про бюджет; бюджетного контролю, а також відповідальності за порушення бюджетного законодавства відповідно до Бюджетного кодексу України. З іншого боку – бюджетні правовідносини є правовим зв'язком між уповноваженими та зобов'язаними суб'єктами, що виникає внаслідок реалізації ними своїх бюджетних повноважень у сфері бюджетної діяльності.

Аналіз бюджетних правовідносин дозволяє охарактеризувати їх як такі, що мають владно-вольовий і публічний характер, опосередковують процес виконання матеріальних та є результатом дії процесуальних бюджетно-правових норм, мають динамічний і періодичний характер, є безпосередньо або опосередковано грошовими (організаційно-грошовими).

2. Дано класифікацію бюджетних правовідносин за соціально-економічним значенням на основні та допоміжні. За особливостями об'єкта основні бюджетні правовідносини поділяються на нормотворчі бюджетні правовідносини та правовідносини виконання бюджету, а допоміжні – на контрольно-бюджетні та охоронні бюджетні правовідносини.

3. Об'єкт бюджетних правовідносин є складним правовим утворенням, що передбачає виокремлення загального, спеціального (видового) та первинного об'єктів бюджетних правовідносин.

Загальним об'єктом бюджетних правовідносин є те, з приводу чого виникає правовий зв'язок між суб'єктами бюджетних правовідносин, детермінований інтересами бюджетного фінансування визнаних публічних потреб у межах їх бюджетної правосуб'єктності. На другому рівні виокремлено спеціальний (видовий) об'єкт бюджетних правовідносин, який властивий тільки окремим видам бюджетних правовідносин. Первинним об'єктом бюджетних правовідносин є результат дії, з приводу якого виникає правовий зв'язок між суб'єктами бюджетних правовідносин.

4. Коло суб'єктів бюджетних правовідносин є значно вужчим, ніж коло суб'єктів фінансових правовідносин. За статусом вони поділяються на уповноважених і зобов'язаних, а за участю – на безпосередніх та опосередкованих суб'єктів.

5. Суб'єктивне бюджетне право є правовим засобом регулювання поведінки суб'єктів бюджетних правовідносин, забезпечення належної поведінки зобов'язаних суб'єктів, яка зумовлює для уповноважених суб'єктів реальну, забезпечену матеріальними та правовими гарантіями можливість здійснювати певні дії з метою бюджетного фінансування визнаних публічних потреб. Суб'єктивний бюджетний обов'язок є мірою необхідної поведінки зобов'язаного суб'єкта бюджетних правовідносин, яка кореспондується суб'єктивному бюджетному праву уповноваженого суб'єкта цих відносин.

6. Проведений аналіз співвідношення понять бюджетні повноваження та бюджетна компетенція дозволив розмежувати ці поняття і визначити бюджетну компетенцію як комплексну цілісну систему, що утворена взаємопов'язаними елементами, до яких належать предмет відання, владні повноваження, нормативно встановлені цілі та об'єкти впливу. Бюджетною компетенцією є сукупністю закріплених законодавством владних бюджетних повноважень державних органів та органів місцевого самоврядування в межах предмета їх відання у сфері бюджетної діяльності з метою реалізації нормативно визначеної мети.

7. Сферою розвитку нормотворчих бюджетних правовідносин є бюджетна правотворчість, що полягає у виконанні зобов'язаними суб'єктами бюджетних правовідносин приписів бюджетно-правових норм, наслідком яких є створення та затвердження тимчасових матеріальних бюджетно-правових норм, що встановлюють якісні та кількісні показники бюджетів, еталони та стандарти, бюджетні повноваження суб'єктів правовідносин виконання бюджету. Залежно від рівня бюджетної системи правовідносини виконання бюджету поділяються на правовідносини виконання державного бюджету та правовідносини виконання місцевих бюджетів, а залежно від мети – на правовідносини виконання бюджету за доходами (бюджетоформуючі) та правовідносини виконання бюджету за видатками (бюджеторозподільчі), які перетинаються так званими міжбюджетними правовідносинами, які пропонуються визначити бюджетними трансфертними правовідносинами.

8. Особливістю правовідносин виконання бюджету за доходами є обмежене порівняно з іншими видами правовідносин виконання бюджету коло суб'єктів. Суб'єкти цих правовідносин вступають в правовий зв'язок з приводу об'єкта, яким є доходи бюджету – встановлені бюджетно-правовими нормами надходження до державного чи місцевого бюджету з метою подальшого їх використання на бюджетне фінансування визнаних публічних потреб.

9. У процесі розвитку правовідносин виконання бюджету за видатками відбувається рух бюджетних коштів від зобов'язаного суб'єкта до уповноваженого. Об'єкт цих правовідносин, не змінюючись за формою, змінюється за правовим станом, бюджетні кошти набувають значення

видатків бюджету. Видатки бюджету – це постійні, безперервні, безповоротні, нормативно встановлені та забезпечені компетенційні витрати з відповідних бюджетів суспільно-територіальних утворень на цілі й в обсязі, передбачені актом про бюджет, з метою фінансування виконання органами державної влади або місцевого самоврядування покладених на них завдань і функцій.

10. Залежно від стадії бюджетного процесу виділено превентивні (попередні), поточні та наступні (завершальні) контрольно-бюджетні правовідносини, які забезпечують розвиток основних бюджетних правовідносин.

11. Досліджено зв'язок між контрольними та охоронними бюджетними правовідносинами. У контрольно-бюджетних правовідносинах виявляються бюджетні правопорушення, внаслідок чого вони трансформуються у правовідносини провадження у справі про бюджетне правопорушення, а в уповноважених суб'єктів з'являються нові права та обов'язки, яких вони не мали до факту виявлення бюджетного правопорушення. У подальшому правовідносини бюджетної відповідальності розвиваються паралельно з контрольно-бюджетними правовідносинами, якими забезпечується контроль з боку уповноваженого суб'єкта бюджетних правовідносин за усуненням негативних наслідків бюджетного правопорушення, оцінка виконання приписів розпорядження, що має наслідком висновок про стан виправлення бюджетних правовідносин і трансформації охоронних у регулятивні бюджетні відносини.

12. Запропоновано за порушення бюджетного законодавства до розпорядників та одержувачів бюджетних коштів застосовувати такі заходи впливу: попередження про порушення бюджетного законодавства; вилучення бюджетних коштів; призупинення бюджетних асигнувань; зупинення операцій з бюджетними коштами; зменшення бюджетних асигнувань; позбавлення права здійснення запозичень, визначених у дисертації як оперативно-бюджетні санкції. Оперативно-бюджетні санкції – це передбачені БК України такі юридичні заходи правоохоронного (попереджувального, припиняючого і обмежувального) характеру, які застосовуються до розпорядників та одержувачів бюджетних коштів безпосередньо уповноваженим суб'єктом з метою відновлення режиму законності у бюджетній діяльності та дотримання бюджетної дисципліни учасниками бюджетного процесу.

13. Підставою розвитку складного бюджетного правовідношення є юридичний склад, під яким розуміється сукупність нормативно визначених, взаємопов'язаних і взаємозалежних юридичних фактів, наявність яких переводить бюджетно-правову модель у бюджетну діяльність, де ця сукупність, будучи завершеною, зумовлює настання кінцевого правового наслідку у бюджетних правовідносинах. Юридичний склад у бюджетному праві має відповідати таким вимогам: повнота охоплення елементів; простота вираження та чіткість нормативного закріплення; упорядкованість елементів юридичного складу; доступність сприйняття та однозначність розуміння;

оптимізація та соціальна зумовленість. Одним з напрямів оптимізації закріплення юридичних складів пропонується, зокрема, виділення серед елементів юридичного складу первинних та похідних елементів.

14. Забезпечення стабільності бюджетної системи України та ефективності бюджетної діяльності залежить від багатьох факторів, одним із значимих серед яких є характер міжбюджетних відносин. Удосконалення їх правового регулювання забезпечить стабільність та ефективність цих відносин, а також надасть можливість привести їх у відповідність до Європейських стандартів. Реформування міжбюджетних відносин передбачає створення механізму самозабезпечення адміністративно-територіальних одиниць фінансовими ресурсами, адекватними виконанню їх завдань і функцій, шляхом узгодження повноважень органів місцевого самоврядування, передбачених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» з бюджетним законодавством у частині визначення доходів і видатків місцевих бюджетів, що сприятиме їх бюджетоспроможності. Передумовами вдосконалення міжбюджетних відносин є визначення обсягу обов'язкових власних видатків місцевих бюджетів на основі мінімальних соціальних стандартів послуг у вартісному виразі, видатків на фінансування делегованих повноважень на основі орієнтовних фактичних витрат на їх здійснення; збільшення власних доходів місцевих бюджетів шляхом введення та віднесення до місцевих податків податку на нерухоме майно фізичних і юридичних осіб; визначення фіксованої частки від податку на прибуток підприємств, а також удосконалення системи фінансового вирівнювання та правового регулювання міжбюджетних правовідносин.

## **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

*Індивідуальна монографія:*

1. Чернадчук В. Д. Стан та перспективи розвитку бюджетних правовідносин в Україні : монографія / В. Д. Чернадчук. – Суми : Університетська книга, 2008. – 456 с.

*Рецензія:* Воронова Л. К. Актуальне дослідження бюджетних правовідносин / Л. К. Воронова // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 2. – С. 161–162.

*Статті у фахових виданнях з юридичних наук:*

2. Чернадчук В. Щодо відповідальності за порушення бюджетного законодавства: деякі аспекти / В. Чернадчук // Підприємництво, господарство і право. – 2002. – № 5. – С. 48–49.

3. Чернадчук В. Бюджетний контроль: поняття та сутність / В. Чернадчук // Підприємництво,

господарство і право. – 2002. – № 11. – С. 74–76.

4. Чернадчук В. Щодо видів бюджетного контролю / В. Чернадчук // Підприємництво, господарство і право. – 2002. – № 12. – С. 68–71.

5. Чернадчук В. Щодо визначення поняття «бюджетний процес» / В. Чернадчук // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 9. – С. 93–95.

6. Чернадчук В. До питання щодо бюджетно-правової відповідальності / В. Чернадчук // Юридический вестник. – 2003. – № 4. – С. 84–89.

7. Чернадчук В. Щодо класифікації бюджетних правовідносин / В. Чернадчук // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – № 5. – С. 65–68.

8. Чернадчук В. Д. Щодо бюджетних повноважень Національного банку України / В. Д. Чернадчук // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – № 7. – С. 84–87.

9. Чернадчук В. Д. Окремі проблеми юридичних фактів у бюджетному праві / В. Д. Чернадчук // Прокуратура, людина, держава. – 2004. – № 7. – С. 84–91.

10. Чернадчук В. Д. Визначення об'єкта бюджетно-деліктних правовідносин / В. Д. Чернадчук // Прокуратура, людина, держава. – 2005. – № 1. – С. 78–83.

11. Чернадчук В. Окремі питання бюджетного процесуально-правового механізму / В. Чернадчук // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 2. – С. 6–9.

12. Чернадчук В. Д. До питання про об'єкт бюджетних правовідносин / В. Д. Чернадчук // Держава і право : зб. наук. праць. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2005. – Спецвипуск – Т.2. – С. 367–372. – Юридичні і політичні науки.

13. Чернадчук В. Бюджетно-контрольні правовідносини як правова категорія / В. Чернадчук // Право України. – 2005. – № 5. – С. 63–65.

14. Чернадчук В. Д. Щодо визначення поняття «міжбюджетні правовідносини» / В. Д. Чернадчук // Держава і право : зб. наук. праць. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2005. – Вип. 28. – С. 447–451. – Юридичні і політичні науки.

15. Чернадчук В. Теоретичні проблеми визначення предмета бюджетного права / В. Чернадчук // Право України. – 2005. – № 8. – С. 25–27.

16. Чернадчук В. Щодо класифікаційних ознак бюджетно-процесуальних правовідносин / В. Чернадчук // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 9. – С. 10–14.

17. Чернадчук В. Поняття та сутність бюджетних відносин / В. Чернадчук // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 11. – С. 21–24.

18. Чернадчук В. Функції юридичних фактів у бюджетному праві / В. Чернадчук // Юридична Україна. – 2006. – № 4. – С. 43–47.

19. Чернадчук В. Окремі ознаки юридичних фактів у бюджетному праві / В. Чернадчук // Право України. – 2006. – № 5. – С. 85–88.
20. Чернадчук В. Про співвідношення матеріальних та процесуальних бюджетних правовідносин / В. Чернадчук // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 6. – С. 73–77.
21. Чернадчук В. Щодо особливостей бюджетних правовідносин / В. Чернадчук // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 8. – С. 62–66.
22. Чернадчук В. Щодо сутності бюджетних правовідносин / В. Чернадчук // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 10. – С. 78–82.
23. Чернадчук В. Норми-дефініції у фінансовому законодавстві: окремі теоретико-прикладні аспекти / В. Чернадчук // Юридична Україна. – 2007. – № 1. – С. 43–49.
24. Чернадчук В. До питання об'єкта бюджетних правовідносин / В. Чернадчук // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 3. – С. 79–84.
25. Чернадчук В. Класифікація об'єктів бюджетних правовідносин / В. Чернадчук // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 4. – С. 87–91.
26. Чернадчук В. Д. Бюджетна компетенція: окремі теоретико-прикладні проблеми / В. Д. Чернадчук // Держава і право : зб. наук. праць. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2007. – Спецвипуск. – С. 300–305. – Юридичні і політичні науки.
27. Чернадчук В. Д. Суспільно-територіальні утворення як суб'єкти бюджетних правовідносин / В. Д. Чернадчук // Держава і право : зб. наук. праць. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2007. – Вип. 35. – С. 436–444. – Юридичні і політичні науки.
28. Чернадчук В. Окремі питання юридичного змісту бюджетних правовідносин / В. Чернадчук // Право України. – 2007. – № 6. – С. 30–33.
29. Чернадчук В. Особливості змісту суб'єктивного бюджетного права / В. Чернадчук // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 9. – С. 146–149.
30. Чернадчук В. Теоретичні аспекти бюджетної правотворчості / В. Чернадчук // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 11. – С. 23–27.
31. Чернадчук В. Закон про державний бюджет як об'єкт бюджетних правовідносин / В. Чернадчук // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 12. – С. 110–114.
32. Чернадчук В. Д. Особливості бюджетно-контрольних правовідносин залежно від стадії бюджетного процесу / В. Д. Чернадчук // Держава і право : зб. наук. праць. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2008. – Вип. 39 – С. 432–439. – Юридичні і політичні науки.

33. Чернадчук В. Д. Охоронні бюджетні правовідносини / В. Д. Чернадчук // Правова держава : зб. наук. праць. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2008. – Вип. 19. – С. 206–213.

34. Чернадчук В. До питання об'єктів міжбюджетних правовідносин / В. Чернадчук // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 5. – С. 67–69.

35. Чернадчук В. Передача права на здійснення видатків бюджету / В. Чернадчук // Право України. – 2008. – № 7. – С. 58–60.

*Статті в інших виданнях:*

36. Чернадчук В. Проблеми визначення об'єкта бюджетних правовідносин / В. Чернадчук // Юридична Україна. – 2004. – № 2. – С. 34–38.

37. Чернадчук В. Д. Бюджетний процесуально-правовий механізм / В. Д. Чернадчук // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України : зб. наук. праць. – Суми : Мрія, УАБС, 2004. – Т. 10. – С. 100–105.

38. Чернадчук В. Д. Щодо визначення поняття «суб'єкт бюджетних правовідносин / В. Д. Чернадчук // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України : збірник наукових праць. – Суми : УАБС НБУ, 2006. – Т. 15. – С. 13–19.

39. Чернадчук В. Д. Норми-дефініції у фінансовому законодавстві / В. Д. Чернадчук // Вісник Української академії банківської справи. – 2007. – № 1(22). – С. 30–35.

40. Чернадчук В. Правовідносини бюджетної відповідальності / В. Чернадчук // Вісник Академії прокуратури України. – 2008. – № 4. – С. 88–91.

41. Чернадчук В. Д. Правова природа стягнень за порушення бюджетного законодавства / В. Д. Чернадчук // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2008. – № 1. – С. 50–54.

42. Чернадчук В. Д. Теоретичні аспекти розвитку бюджетних правовідносин / В. Д. Чернадчук // Фінансове право. – 2009. – № 1. – С. 33–37.

*Основні результати, положення і висновки доповідались та обговорювались на конференціях:*

43. Чернадчук В. Д. Щодо окремих аспектів бюджетно-правової статистики (філософсько-правовий погляд) / В. Д. Чернадчук // Правова статистика: проблеми теорії і практики : зб. наук. праць. – Хмельницький : ХІРЕП, 2003. – С. 17–23.

44. Чернадчук В. Д. Щодо визначення понять «бюджетна компетенція» та бюджетні

повноваження» / В. Д. Чернадчук // Запорізькі правові читання : тези доповідей щорічної Міжнародної науково-практичної конференції «Запорізькі правові читання», (м. Запоріжжя, 18–19 травня 2006 р.) / за заг. ред. С. М. Тимченка і Т. О. Коломоєць. – Запоріжжя : ЗНУ, 2006. – С. 203–205.

45. Чернадчук В. Д. Окремі теоретичні аспекти суб'єктивного бюджетного права / В. Д. Чернадчук // Актуальні питання реформування правової системи України : зб. наук. ст. за матеріалами III Міжнар. наук.-практ. конф., м. Луцьк, 2-3 червня 2006 р. : у 2-х т. / уклад. Т. Д. Климчук, І. М. Якушев. – Луцьк : РВВ «Вежа» Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2006. – Т. 1. – С. 247–252.

46. Чернадчук В. Д. Сучасний стан та перспективи розвитку міжбюджетних відносин / В. Д. Чернадчук // Державотворення та місцеве самоврядування в Україні в контексті сучасного конституційного процесу : матеріали Всеукраїнського симпозиуму (Одеса, 23 червня 2006 р.) / за заг. ред. О. Ф. Долженкова, І. Л. Кострицького. – Одеса : ОЮІ ХНУВС, 2006. – С. 33–38.

47. Чернадчук В. Д. Проблеми визначення об'єкту бюджетних правовідносин / В. Д. Чернадчук // Аграрний форум – 2006 : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (25–29 вересня 2006 р., Суми). – Суми : Університетська книга, 2006. – С. 320–321.

48. Чернадчук В. Д. Проблеми формування понятійного апарату фінансового права / В. Д. Чернадчук // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України : зб. тез доповідей IX Всеукраїнської науково-практичної конференції (9–10 листопада 2006 р.). – Суми : УАБС НБУ, 2006. – С. 55–56.

49. Чернадчук В. Д. Правова природа заходів стягнення за бюджетні правопорушення, передбачені статтями 117–120, 122 Бюджетного кодексу України / В. Д. Чернадчук // Проблеми систематизації законодавства України про адміністративні правопорушення : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, 7–8 грудня 2006 р. Сімферополь – Ялта : у 2-х ч. – Сімферополь, 2006. – Ч. 1. – С. 124–129.

50. Чернадчук В. Д. К вопросу о нормах-дефинициях в финансовом законодательстве / В. Д. Чернадчук // Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы : материалы Международного круглого стола (Черновцы, 21–23 сентября 2006 г.). – Нижний Новгород : Нижегородский исследовательский научно-прикладной центр «Юридическая техника», 2007. – С. 982–994.

51. Чернадчук В. Д. Правові засоби бюджетної діяльності: окремі теоретико-прикладні аспекти / В. Д. Чернадчук // Актуальні проблеми реформування правової системи України : зб. наук. ст. за матеріалами IV Міжнар. наук.-практ. конф., Луцьк, 1–2 червня 2007 р. : у 2-х т. / уклад.

Т. Д. Климчик, І. М. Якушен. – Луцьк : РВВ «Вежа» Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2007. – Т. 1. – С. 333–337.

52. Чернадчук В. Д. Особливості бюджетно-контрольних правовідносин на стадіях складання проектів бюджетів, розгляду та прийняття закону про державний бюджет / В. Д. Чернадчук // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України : зб. тез доповідей Х Всеукраїнської науково-практичної конференції (22–23 листопада 2007 р.) : у 2-х т. – Суми : УАБС НБУ, 2006. – Т. 1. – С. 41–42.

53. Чернадчук В. Д. Щодо питання суб'єктів бюджетних правовідносин / В. Д. Чернадчук // Сучасний стан та перспективи розвитку фінансового права : тези доп. Міжнародної науково-практичної конференції, 23–24 листопада 2007 р. / Науково-дослідний інститут фінансового права. – К. : Укртехнопроект, 2007. – С. 130–133.

54. Чернадчук В. Д. Актуальні питання контрольно-бюджетних правовідносин / В. Д. Чернадчук // Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Інформаційне суспільство в Україні: інформаційно-правова культура, освіта, наука, присвячена Всесвітньому дню інформаційного суспільства (16–17 травня 2008 р., Суми). – Суми : Довкілля, 2008. – С. 73–75.

55. Чернадчук В. Д. Правовідносини виконання бюджету / В. Д. Чернадчук // Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку : збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції (17–18 травня, м. Суми) : у 2-х ч. – Суми : Мрія, 2008. – Ч. 1. – С. 258–260.

56. Чернадчук В. Д. Наукова компонента у бюджетній правотворчості // Сучасна картина світу: природа, суспільство, людина : зб. наукових праць / Державний вищий навчальний заклад «Українська академія банківської справи Національного банку України». – Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2008. – С. 212–218.

57. Чернадчук В. Д. Бюджетні кошти як об'єкт правовідносин виконання бюджету / В. Д. Чернадчук // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України : зб. тез доповідей ХІ Всеукраїнської науково-практичної конференції (30–31 жовтня 2008 р.) : у 2-х т. – Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2006. – Т. 2. – С. 117–118.

58. Чернадчук В. Д. До питання бюджетної правотворчості / В. Д. Чернадчук // Система фінансового права: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (27–28 травня 2009 р.) / Одеська національна юридична академія). – Одеса : Фенікс, 2009. – С. 222–227.

**Чернадчук В.Д. Бюджетні правовідносини в Україні: теорія, практика та перспективи розвитку.** – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю

12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – Київ, 2010.

У дисертації здійснено комплексне дослідження бюджетних правовідносин в Україні. Зокрема, уточнено визначення поняття бюджетних правовідносин, проаналізовано існуючі їх класифікації та запропоновано авторську класифікацію. Досліджено структуру бюджетних правовідносин, правовий статус їх суб'єктів, визначено особливості бюджетних правовідносин, проаналізовано підстави їх виникнення, зміни та припинення.

Особливу увагу приділено дослідженню нормотворчих бюджетних правовідносин, правовідносин виконання бюджету, контрольно-бюджетних та охоронних бюджетних правовідносин. Проаналізовано стан правового регулювання бюджетних відносин, виявлено проблеми, які виникають у практиці бюджетної діяльності. У роботі сформульовані і обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення бюджетного законодавства та визначені напрями подальшого його розвитку.

**Ключові слова:** бюджет, бюджетне законодавство, бюджетні правовідносини, суб'єкт бюджетних правовідносин; об'єкт бюджетних правовідносин, юридичний факт.

**Чернадчук В.Д. Бюджетные правоотношения в Украине: теория, практика и перспективы развития.** – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Институт государства и права им. В.М. Корецкого НАН Украины. – Киев, 2010.

Диссертация посвящена исследованию теоретических и практических аспектов бюджетных правоотношений, определению перспектив их развития. В работе анализируются подходы к определению бюджетных правоотношений, исследуются их признаки и место в системе финансовых правоотношений, анализируются и уточняются существующие классификации этих правоотношений, предлагается их авторская классификация.

Предложено авторское определение понятий «бюджетные средства», «бюджетное правотворчество», «бюджетный контроль», «доходы бюджета», «исполнение бюджета», «межбюджетные отношения», «оперативно-бюджетные санкции», «получатель бюджетных средств», «передача права на осуществление расходов», «участник бюджетного процесса».

В диссертации исследуются особенности объекта бюджетных правоотношений и предлагается выделять общий, специальный (видовой) и первичный объекты. Обоснована позиция автора по проблемным вопросам субъектного состава бюджетных правоотношений, выделены

специфические признаки отдельных категорий субъектов, обусловленные изменениями, происшедшими в сфере бюджетной деятельности. Сделан вывод о необходимости размежевания понятий «бюджетные полномочия» и «бюджетная компетенция».

Основное место в диссертации занимает исследование современного состояния нормотворческих бюджетных правоотношений, правоотношений исполнения бюджета, контрольно-бюджетных и охранительных бюджетных правоотношений. Аргументировано вводится понятие оперативно-бюджетных санкций. Проведенный анализ бюджетного законодательства и практики его применения позволил выявить существующие проблемы и предложить изменения в бюджетное законодательство. В частности, предложено новую редакцию глав 17 и 18 БК Украины, сформулирован ряд предложений для их использования в проекте нового Бюджетного кодекса Украины.

Особое место в диссертации занимает исследование состояния и перспектив развития бюджетных правоотношений Украины. Проанализированы существующие взгляды на юридические факты и юридические составы, высказан ряд предложений, в частности о необходимости выделения расчетных юридических фактов в бюджетном праве. Сформулированы предложения, направленные на усовершенствование нормативного закрепления юридических фактов и юридических составов.

Перспективы развития бюджетных правоотношений рассматриваются в контексте решения двух задач: тактической (текущей), состоящей в изменении действующего бюджетного законодательства в соответствии с современными условиями, и стратегической, состоящей в определении основных направлений реформирования бюджетных отношений.

**Ключевые слова:** бюджет, бюджетное законодательство, бюджетные правоотношения, субъект бюджетных правоотношений, объект бюджетных правоотношений, юридический факт.

**Chernadchuk V.D. Budget Legal Relations in Ukraine: theory, practice and trends of development.** – Manuscript.

Thesis for obtaining a scientific degree of Doctor of the Sciences (Law) on the speciality 12.00.07. – administrative law and process; financial law; information law. – V. M. Koretz'ky Institute of State and Law of the National Ukrainian Academy of Sciences, Kyiv, 2010.

The dissertation is devoted to the integrated study of the budget legal relations in Ukraine. Particularly, it was specified the concept of the budget legal relations, it was analyzed their existing classifications, and it was suggested the author's classification of these relations. The structure of the budget legal relations and the legal status of their subjects were studied, the peculiarities of the budget legal relations were specified, and the reasons of their origin, alteration and termination were analyzed.

Special attention was paid to the study of norm-making budget legal relations, legal relations of

budget fulfillment, control-budget and security budget legal relations. It was analyzed the state of the legal regulation of budget relations, it was found out the problems arising in the practice of budget activity. The suggestions on the improvement of the budget legislation were stated and grounded in the thesis, it was identified the trends of its further development.

**Key words:** budget, budget legislation, budget legal relations, subject of budget legal relations, object of budget legal relations, legal fact.

Підписано до друку 20.02.2010. Формат 60x90/16.

Обсяг 1,9 друк. арк. Гарнітура Times. Тираж 100 пр. Зам. 976

Державний вищий навчальний заклад

“Українська академія банківської справи Національного банку України”

40030, м. Суми, вул. Петропавлівська, 57

Свідоцтво про внесення до Державного реєстру видавців, виготівників  
і розповсюджувачів видавничої продукції: серія ДК, № 3160 від 10.04.2008