

<sup>7</sup> Алексеев С. С. Общая теория права. – М., 1961. – С. 253.

<sup>8</sup> Явич Л. С. Право развитого социалистического общества. Сущность и принципы. – С. 95.

<sup>9</sup> Райхер В. К. Общественно-исторические типы страхования. – М. – Л., 1947. – С. 190.

<sup>10</sup> Свидерский В. И., Зобов Р. А. Новые философские аспекты элементарно-структурных отношений. – Л., 1970. – С. 73.

<sup>11</sup> Алексеев С. С. Общая теория права. – Т. 1. – С. 257.

<sup>12</sup> Райхер В. К. Общественно-политические типы страхования. – С. 190.

<sup>13</sup> Толстой Ю. К. О теоретических основах кодификации гражданского законодательства // Правоведение – 1957. – № 1. – С. 45.

#### Резюме

##### **Коссе Д. Д. Правовий режим: інтеграційний та позагалузевий підхід.**

Правовий режим інтегрує в собі позагалузеву спрямованість регулювання, інтегрування різних за методами та способами правового регулювання. Це зумовлено підходом з боку важливості об'єкту правового регулювання, можливості забезпечення ефективного регулювання відносин, виконання норм права та відповідальності за невиконання. В економіці таке комплексне регулювання постає більш актуальним напрямом регулювання у зв'язку із розвитком світових економічних процесів та інтегрованості в них економік країн.

**Ключові слова:** правовий режим, правове регулювання, міжгалузеве правове регулювання, юридична сила нормативних актів.

#### Резюме

##### **Коссе Д. Д. Правовой режим: интеграционный и внеотраслевой подход.**

Правовой режим интегрирует в себе внеотраслевую направленность регулирования, интеграцию различных по методам и способам правового регулирования. Это обусловлено подходом со стороны актуальности и важности объекта правового регулирования, возможности обеспечения эффективного регулирования отношений, выполнения норм права и ответственности за невыполнение. В экономике такое комплексное регулирование является наиболее актуальным направлением регулирования в связи с развитием мировых экономических процессов и интегрированности в них экономик стран.

**Ключевые слова:** правовой режим, правовое регулирование, межотраслевое правовое регулирование, юридическая сила нормативных актов.

#### Summary

##### **Kosse D. Legal regime: integration and outside the sectorial approach.**

Legal regime integrates outside the industry orientation, integration of different techniques and methods of legal regulation. This is due to the approach on the part of the relevance and importance of the object of legal regulation, the possibility to ensure the effective regulation of the relations, the implementation of the law and the responsibility for the failure. The economy is a complex regulation is the most actual direction of regulation in connection with the development of global economic processes and the integration of the economies in these countries.

**Key words:** legal regime, legal regulation, cross-sectorial legal regulation, the legal force of regulations.

Отримано 24.06.2014

УДК 347.73

### 3. І. ПЕРОШУК

*Зорина Іванівна Перошук, кандидат юридичних наук, здобувач Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

## ОЗНАКИ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

У цьому році підписано Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом і його державами-членами. У зв'язку з цим Україна задекларувала масштабні реформи в усіх сферах суспільного життя. Реформи плануються і у сфері бюджетної системи нашої країни, яка акумулює значний обсяг фінансових ресурсів держави задля задоволення публічних інтересів.

На порядку денному гостро постають питання оновлення національного правового поля, які, окрім іншого, охоплюють питання бюджетних правовідносин.

У сучасних умовах бюджетні правовідносини все ще залишаються недостатньо дослідженою категорією. Окремих питань теорії та практики бюджетних правовідносин торкалися Л. К. Воронова, В. В. Денисенко, Ю. О. Крохіна, В. Є. Мартиненко, А. А. Нечай, О. Г. Пауль. Нещодавно вийшли праці В. Д. Чернадчука «Стан та перспективи розвитку бюджетних правовідносин в Україні»<sup>1</sup> та О. А. Музики-Стефанчук «Органи публічної влади як суб'єкти бюджетних правовідносин»<sup>2</sup>, у яких, серед інших, порушено питання ознак, що характеризують бюджетні правовідносини.

Стаття присвячена ознакам правовідносин у сфері бюджетної системи України (бюджетних правовідносин), зокрема, їх уточненню з урахуванням позицій вищезгаданих вчених та власної точки зору.

Метою статті є створення сучасного розуміння поняття правовідносин у сфері бюджетної системи України.

Правовідносини у сфері бюджетної системи України (бюджетні правовідносини) є видом суспільних відносин, урегульованих бюджетно-правовими нормами, суб'єкти яких здійснюють бюджетну діяльність у цій сфері.

Бюджетні правовідносини як різновид правовідносин характеризуються загальними ознаками та рисами, притаманними всім правовідносинам, вирізняючись своїми специфічними особливостями<sup>3</sup>.

1. Бюджетні правовідносини як різновид фінансово-правових відносин є особливим видом суспільних відносин взагалі та правових відносин зокрема.

Опосередковуючи економічні, політичні та інші суспільні відносини, бюджетні правовідносини слугують юридичною формою прояву і закріплення бюджетних відносин, що виникають з бюджетної діяльності, пов'язаної з фінансовою діяльністю держави й органів місцевого самоврядування.

Будучи урегульованими нормами бюджетного права, існуючі в суспільстві економічні, політичні та інші суспільні відносини зовсім не втрачають своєї природи, характеру, первісних властивостей та особливостей. Вони лише набувають нової форми – форми бюджетних правовідносин.

Бюджетні правовідносини, як і будь-який вид правовідносин, самі по собі не породжують яких-небудь суспільних відносин. Вони виступають лише як вид чи форма реальних відносин і поза ними існувати не можуть. Таким чином, бюджетні правовідносини не формують самостійний вид чи тип відносин, а виступають лише як юридична форма відображення та закріплення фактичних відносин.

2. Бюджетні правовідносини мають публічний характер. Наявність публічного інтересу як сумарного, узагальненого соціального інтересу в кожній із сфер – економічній, соціальній та інших<sup>4</sup>, є природним суспільним явищем, задоволення якого потребує певних фінансових ресурсів.

У сучасній юридичній літературі публічний інтерес теоретиками публічного права розглядається як визначений державою і забезпечений правом інтерес соціальної спільноти, задоволення якого слугує беззаперечною умовою і гарантією існування та розвитку цієї спільноти. Видами такого інтересу є державний, територіальний та суспільний інтереси<sup>5</sup>, а їх носіями є держава в особі відповідних державних органів, органів місцевого самоврядування та різні напрями публічного суспільного життя<sup>6</sup>.

Задоволення усіх інтересів вимагає певних фінансових ресурсів публічного характеру, які формуються за рахунок публічних доходів, публічних видатків, публічного боргу тощо. Саме значний обсяг публічних доходів (складовою частиною яких є надходження (доходи) бюджетів), публічних видатків та публічного боргу, (складовою частиною яких є витрати (видатки) бюджетів, утворюють кошти бюджетів (бюджетні кошти), що становлять бюджетну систему України.

Визнані публічні потреби, задоволення яких потребує бюджетних коштів, є явищами, з приводу яких і встановлюються бюджетно-правові норми. Ці норми надають суб'єктам бюджетних відносин правові засоби реалізації публічних інтересів та досягнення поставлених цілей<sup>7</sup>.

Прикладом публічних інтересів може бути необхідність функціонування: органів місцевого самоврядування сіл, селищ, міст районного значення; освіти; охорони здоров'я; соціального захисту та соціального забезпечення; культури тощо. Видатки на задоволення усіх цих публічних інтересів визначаються ст.ст. 88–91 БК України, їх деталізація вказує на публічний характер бюджетних правовідносин. У свою чергу доходи, за рахунок яких здійснюються такі видатки, регламентуються ст.ст. 64–69 БК України, їх деталізація також наводить на публічний характер бюджетних правовідносин.

3. Бюджетні правовідносини виникають, змінюються та припиняються завжди на підставі норм бюджетного права, які виражені зовні в бюджетному законодавстві.

Так, згідно з частиною другою ст. 92 Конституції України, виключно Законами України встановлюється Державний бюджет України і бюджетна система України тощо.

Згідно зі ст. 4 БК України бюджетне законодавство складається з:

1) Конституції України;

2) БК України;

3) закону про Державний бюджет України;

4) інших законів, що регулюють бюджетні відносини, передбачених ст. 1 БК України;

5) нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, прийнятих на підставі і на виконання БК України та інших законів України, передбачених п. 3 та 4 цієї частини статті;

6) нормативно-правових актів органів виконавчої влади, прийнятих на підставі і на виконання БК України, інших законів України та нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, передбачених п. 3, 4 та 5 цієї частини статті;

7) рішень про місцевий бюджет;

8) рішень органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, прийнятих відповідно до БК України, нормативно-правових актів, передбачених п. 3, 4, 5, 6 і 7 цієї частини статті.

Норми права, закріплені в перерахованих нормативно-правових актах, і бюджетні правовідносини взаємопов'язані та взаємодіють між собою. Не тільки норми бюджетного права впливають на бюджетні правові

відносини, будучи юридичною базою їх виникнення та розвитку, а й бюджетні правовідносини здійснюють вплив на зміст норм бюджетного права. Саме завдяки бюджетним правовідносинам і через них реалізуються на практиці, втілюються в життя державно-правові веління, що пов'язані з бюджетною діяльністю.

4. Бюджетні правовідносини являють собою такий вид суспільних відносин, який складається внаслідок свідомо вольових дій їх учасників. На відміну від економічних, а точніше, виробничих відносин, які становлять базис суспільства і часто виникають незалежно від волі та свідомості людей, відносини у сфері бюджетної системи носять свідомо вольовий характер.

Свідомо вольовий характер знаходить свій прояв у двох взаємопов'язаних між собою аспектах.

По-перше, в тому, що бюджетні правовідносини виникають на підставі норм бюджетного права, які створюються за волею і бажанням законодавця і саме в силу цього мають свідомо вольовий характер.

По-друге, в тому, що державно-правові веління (права та обов'язки суб'єктів бюджетних правовідносин), які містяться в нормах бюджетного права, реалізуються завдяки свідомо вольовим діям осіб.

Маючи свідомо вольовий характер, бюджетні правовідносини значною мірою, залежать як від рівня і особливостей розвитку виробничих відносин (економічного базису), що виникають поза волею та свідомістю людей, так і від ступеня розвитку інших свідомо-вольових (політичних, соціальних, ідеологічних та інших) суспільних відносин.

5. Бюджетні правовідносини являють собою багаточисленні й різноманітні зв'язки їх учасників, що здійснюються шляхом реалізації суб'єктивних прав та виконання юридичних обов'язків. Поряд із сукупністю реальних дій, спрямованих на їх використання і здійснення, вони становлять зміст бюджетних правовідносин.

6. Бюджетні правовідносини охороняються примусовою силою держави. Бюджетні відносини не можуть існувати поза межами бюджетних правовідносин.

7. Вважається, що в бюджетних правовідносинах одна зі сторін наділена владними повноваженнями щодо іншої сторони. Бюджетні правовідносини мають державно-владний характер і в них не буває рівності сторін. Наявність уповноваженого державного органу чи органу місцевого самоврядування як обов'язкового учасника таких відносин зумовлена самою сутністю бюджетної діяльності держави та територіальної громади, а також імперативним методом правового регулювання, що притаманний бюджетному праву.

Однак чимала кількість норм БК України передбачає елементи договірних відносин між суб'єктами бюджетних правовідносин. Це дає підстави говорити про певне поєднання імперативного і диспозитивного методів регулювання відносин у сфері бюджетної системи України. Отже, з одного боку, йдеться про нерівність суб'єктів бюджетних правовідносин, а з іншого, – про рівність, автономність та самостійність суб'єктів таких правовідносин.

На нашу думку, бюджетні правовідносини мають державно-владний характер (характеризуються нерівністю сторін). В окремих випадках вони функціонують у рамках фінансово-правового регулювання договірних відносин між учасниками бюджетних відносин.

8. Бюджетні правовідносини мають грошовий характер. Усі бюджетні правовідносини виникають і розвиваються саме під час формування, розподілу і використання коштів, необхідних для реалізації завдань як соціально-економічного розвитку, так і безпеки й обороноздатності країни та ін.

Водночас В. Д. Чернадчук звертає увагу, що у процесі бюджетної діяльності виникають та існують правовідносини, які не є безпосередньо грошовими, але опосередковано забезпечують рух грошових коштів, без них не можуть виникнути й існувати грошові відносини. Автор називає цілий ряд відносин у сфері бюджетної системи України, які не є грошовими (але вони встановлюють показники дохідної та видаткової частин бюджетів, на підставі яких буде здійснюватися рух бюджетних коштів; опосередковано пов'язані із зарахуванням, перерахуванням та використанням бюджетних коштів, забезпечуючи законність операцій з бюджетними коштами) і стверджує, що такі відносини є організаційно-грошовими, тобто пов'язаними з організацією руху та, власне, рухом бюджетних коштів<sup>8</sup>.

На нашу думку, це дві різні ознаки бюджетних правовідносин, які не слід об'єднувати. Грошовий характер бюджетних відносин виражається безпосередньо в бюджетних коштах бюджетів, що становлять бюджетну систему України, організаційний – у діях суб'єктів бюджетних правовідносин стосовно формування, розподілу, перерозподілу та використання бюджетних коштів бюджетів, що становлять бюджетну систему України.

Крім загальних (основних) ознак бюджетних правовідносин у науці бюджетного права виділяються особливі (специфічні) ознаки бюджетних правовідносин, які притаманні лише цій підгалузі права.

Як уже зазначалося вище, бюджетна діяльність – це вид фінансової діяльності, що має свої специфічні особливості, які впливають на характер бюджетних правовідносин<sup>9</sup>. До таких специфічних ознак Л. К. Воронина відносить:

1. Періодичність бюджетних правовідносин. Із початком нового бюджетного періоду і дією нового закону про державний бюджет та рішення місцевої ради про відповідний місцевий бюджет виникають бюджетні правовідносини (як правило, між тими ж сторонами) на новій правовій підставі і тривають до кінця бюджетного періоду.

2. Більш вузьке коло суб'єктів правовідносин порівняно з іншими галузями права.

На нашу думку, запропоновані особливі (специфічні) ознаки бюджетних правовідносин можна дещо розширити.

1. У науці фінансового права існує думка, що особливості бюджетних правовідносин зумовлюються їх функціональним призначенням. Місце бюджетних правовідносин у механізмі бюджетно-правового регулювання визначається функціями, на реалізацію яких вони спрямовані. Реалізація функцій (індивідуалізуючої, регулюючої та забезпечувальної) спрямована на регулювання поведінки суб'єктів бюджетних правовідносин і формування системи гарантій, які забезпечують відповідну їх форму. Наведені функції є напрямками конкретизації загальних приписів бюджетно-правових норм щодо суб'єктів бюджетних правовідносин, засобом індивідуалізації поведінки окремих їх суб'єктів, деталізації суб'єктивних бюджетних прав та обов'язків суб'єктів<sup>10</sup>.

2. Бюджетні правовідносини дійсно зумовлюються їх функціональним призначенням. Однак вбачається за доцільне зосередити увагу на функціях бюджету, оскільки саме останні, на нашу думку, лежать в основі бюджетних правовідносин, окреслюють коло суб'єктів бюджетних правовідносин. Первинними в даному випадку є матеріальні правовідносини у сфері бюджетної системи України, вторинними виступають процесуальні правовідносини, які, власне, і забезпечують реалізацію матеріальних правовідносин.

3. Періодичність та циклічність бюджетних правовідносин. Бюджетний період для всіх бюджетів, що становлять бюджетну систему України, дорівнює одному календарному року, який починається 1 січня кожного року і закінчується 31 грудня того ж року. Неприйняття Верховною Радою України закону про Державний бюджет України до 1 січня відповідного року не є підставою для встановлення іншого бюджетного періоду.

Із зазначеного слідує, що періодичність бюджетних правовідносин полягає в тому, що останні діють протягом певного періоду, як правило, один календарний рік.

Винятки є, і вони полягають у такому. Відповідно до Конституції України бюджетний період для Державного бюджету України за особливих обставин може бути іншим, ніж передбачено частиною першою ст. 3 БК України. Особливими обставинами, за яких Державний бюджет України може бути затверджено на інший, ніж передбачено частиною першою цієї статті, бюджетний період, є: 1) введення воєнного стану; 2) оголошення надзвичайного стану в Україні (частина друга ст. 3 БК України). У такому разі місцеві бюджети мають бути затверджені на такий самий період (частина третя ст. 3 БК України)<sup>11</sup>.

Однак, як відомо, бюджетна діяльність починається на етапі формування проектів бюджетів на відповідний рік, що становлять бюджетну систему України, і закінчується затвердженням звітів про виконання цих бюджетів. Весь бюджетний цикл триває близько трьох років.

І в першому, і в другому випадках виникають відповідні бюджетні правовідносини. Різниця тільки в тому, що виходячи із нормативно-правових приписів, регламентованих ст. 3 БК України, бюджетні правовідносини фактично виникають з моменту прийняття закону про державний бюджет та рішень місцевих рад про відповідні місцеві бюджети і закінчуються на етапі виконання відповідних бюджетів. Разом із тим, виходячи із ст. 19 БК України, стадіями бюджетного процесу, окрім інших, визнаються складання проектів бюджетів, а також підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього. Тобто, йдеться про те, що певна бюджетна діяльність здійснюється і до прийняття закону про Державний бюджет України (рішень про місцеві бюджети), і, скажімо, після виконання відповідних бюджетів.

У контексті викладеного бюджетні правовідносини слід розділяти на дві категорії:

– ті, які діють протягом дії закону про Державний бюджет України, рішень про місцеві бюджети (під час певного проміжку часу);

– ті, які охоплюють усю бюджетну діяльність, створюючи закінчене коло всіх її етапів (такі бюджетні правовідносини охоплюють весь цикл бюджетної діяльності).

Деталізованість бюджетних правовідносин. На цю особливість бюджетних правовідносин вказують, зокрема, такі українські вчені, як О. П. Орлюк та В. Д. Чернадчук, обґрунтовуючи свою думку тим, що оскільки коштів на фінансування видатків ніколи не вистачає і держава змушена фінансувати лише невідкладні потреби, вона має детально регламентувати права і обов'язки усіх учасників бюджетного процесу для забезпечення ефективного, цільового й економічного витрачання фінансових ресурсів та їх постійного і планового надходження до бюджету певного рівня. Відповідно, порядок відпускання коштів та їх витрачання встановлено в актах, що входять до бюджетного законодавства<sup>12</sup>.

5. Систематизація бюджетних правовідносин. Здійснення бюджетних правовідносин передбачає створення своєрідних систематизованих груп суб'єктів таких правовідносин, які на основі відповідних правових норм, у рамках чітко визначеної поведінки в ході реалізації бюджетного обов'язку, здійснюють бюджетну діяльність щодо доходів бюджетів, видатків бюджетів, міжбюджетних трансфертів тощо.

Будучи наділеними загальними ознаками правовідносин та маючи особливі ознаки, бюджетні правовідносини можна, на нашу думку, класифікувати за різними критеріями:

- 1) залежно від бюджетного устрою: а) вертикальні; б) горизонтальні;
- 2) за змістом та субординацією в правовому регулюванні: а) матеріальні; б) процесуальні;
- 3) за часом дії: а) періодичні; б) циклічні;
- 4) за кількістю сторін та характером розподілу між ними прав та обов'язків: а) двосторонні; б) багатосторонні;
- 5) залежно від функцій бюджетного права: а) регулятивні; б) охоронні.

- <sup>1</sup> Чернадчук В. Д. Стан та перспективи розвитку бюджетних правовідносин в Україні: монографія / Чернадчук В. Д. – Суми: ВТД «Університетська книга», 2008. – 456 с.
- <sup>2</sup> Музыка-Стефанчук О. А. Органи публічної влади як суб'єкти бюджетних правовідносин : монографія / О. А. Музыка-Стефанчук. – Хмельницький : Хмельницький університет управління та права, 2011. – 384 с.
- <sup>3</sup> Ровинский Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права / Е. А. Ровинский – М.: Госюриздат, 1960. – С. 133.
- <sup>4</sup> Тихомиров Ю. А. Публичное право: учебник / Ю. А. Тихомиров – М.: Изд-во БЕК, 1995. – С. 3–33.
- <sup>5</sup> Тихомиров Ю. А. Теория компетенции / Тихомиров Ю. А. – М.: Юринформцентр, 2001. – С. 5–26.
- <sup>6</sup> Нечай А. А. Правові проблеми регулювання публічних видатків в державі: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 / А. А. Нечай. – К., 2005. – С. 122.
- <sup>7</sup> Чернадчук В. Д. Вказана праця. – С. 52.
- <sup>8</sup> Там само. – С. 58.
- <sup>9</sup> Воронова Л. К. Фінансове право України: [підручник] / Л. К. Воронова. – К.: Прецедент: Моя книга. – 2006. – С. 114.
- <sup>10</sup> Чернадчук В. Д. Вказана праця. – С. 54.
- <sup>11</sup> Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
- <sup>12</sup> Орлюк О. П. Фінансове право. Академічний курс: [підручник] / О. П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – С. 225; Чернадчук В. Д. Вказана праця. – С. 57.

#### Резюме

##### **Перощук З. І. Ознаки правовідносин у сфері бюджетної системи України**

Тема статті присвячена ознакам, що характеризують правовідносини у сфері бюджетної системи України (бюджетні правовідносини), серед яких виділено: загальні (основні) ознаки (різновид фінансово-правових відносин; публічний характер; вольовий характер; виникають, змінюються та припиняються завжди на підставі норм бюджетного права, які виражені зовні в бюджетному законодавстві; являють собою багато численні і різноманітні зв'язки їх учасників, що здійснюються шляхом реалізації суб'єктивних прав та виконання юридичних обов'язків; мають державно-владний характер, в окремих випадках – функціонують в рамках фінансово-правового регулювання договірних відносин між учасниками бюджетних відносин та ін.) та особливі (специфічні) ознаки (зумовлюються своєрідним функціональним призначенням; періодичність та циклічність; деталізованість; систематизація).

**Ключові слова:** бюджет, бюджетна система України, бюджетні правовідносини, правовідносини у сфері бюджетної системи України.

#### Резюме

##### **Перощук З. І. Признаки правоотношений в сфере бюджетной системы Украины.**

Тема статьи посвящена признакам, характеризующим правоотношения в сфере бюджетной системы Украины (бюджетные правоотношения). Выделены следующие из них: общие (основные) признаки (разновидность финансово-правовых отношений; публичный характер; волевой характер; возникают, изменяются и прекращаются всегда на основании норм бюджетного права, выраженных внешне в бюджетном законодательстве; представляют собой многочисленные и многообразные связи их участников, осуществляемые путем реализации субъективных прав и выполнения юридических обязанностей; имеют государственно-властный характер, в отдельных случаях – функционируют в рамках финансово-правового регулирования договорных отношений между участниками бюджетных отношений и др.), а также особые (специфические) признаки (обусловлены своеобразным функциональным назначением; периодичность и цикличность; детализированность; систематизация).

**Ключевые слова:** бюджет, бюджетная система Украины, бюджетные правоотношения, правоотношения в сфере бюджетной системы Украины.

#### Summary

##### **Peroshchuk Z. Signs of the legal relationships in the budgetary system of Ukraine.**

The article focuses on the features that characterize legal relations in the budgetary system of Ukraine (budgetary legal relations), including main (basic) features (kind of financial and legal relations, public character, strong-willed character; always occur, change and terminated under the provisions of the budget law rules which are expressed outwardly in the Budget legislation; are the numerous and various participants relationships carried out through the implementation of subjective rights and fulfillment of legal obligations; with state-powerful character, in some cases – operate within the financial and legal regulation of contractual relations between budgetary legal relations participants, etc.) and particular (specific) features (determined by the original functional purpose; frequency and cyclical; details; systematization).

**Key words:** budget, the budgetary system of Ukraine, budgetary legal relationships, the legal relationships in the budget system of Ukraine.

Отримано 12.06.2014