

ФІНАНСОВЕ ПРАВО



Наталія Якимчук,
доктор юридичних наук, професор
кафедри державно-правових дисциплін
Національної академії
прокуратури України

УДК 336.14.01:34.01

Сучасні підходи до визначення предмета правового регулювання та структури системи бюджетного права

Бюджетне право України є центральним елементом системи фінансового права, його серцевиною. Концептуальні зміни у предметі бюджетно-правового регулювання, в ланках бюджетної сфери, в системі виконання бюджетів, у системі правових джерел впливають не лише на структуру цієї підгалузі, а й на розвиток інших інститутів фінансового права. Прийняття в 2010 р. нового Бюджетного кодексу України відбувалося в руслі єдиної податково-бюджетної реформи і стало першим кроком до її реалізації, передуючи прийняттю Податкового кодексу України. Законодавчі зміни привели до ревізії інших законів, перегляду підзаконних нормативно-правових актів, що є джерелами практично всіх інститутів фінансового права. Звідси виникає необхідність з'ясування суті бюджетного права, його взаємозв'язків і розмежування з іншими підрозділами фінансового права, уточнення наукових підходів до визначення

предмета і структури бюджетного права. Чітке окреслення предмета бюджетного права і чітке відмежування його від інших фінансово-правових інститутів має і практичне, і теоретичне значення. Зокрема, воно є необхідним для визначення достатності правового регулювання підгалузі, виявлення «білих плям», проблем цілісності правового поля, нових підходів до визначення кола суспільних відносин, що підпадають під правове регулювання підгалузі, для окреслення закономірностей взаємозв'язку внутрішніх інститутів бюджетного права.

Слід зазначити, що в теорії фінансового права склалися різні підходи до визначення предмета бюджетного права та складових його структури. З цією метою вчені-фінансисти беруть за основу такі критерії.

1. *Владно-майновий характер фінансово-правових відносин*, які виникають із бюджетною діяльністю. Правильно зазначається, що регульовальна роль

Сучасні підходи до визначення предмета правового регулювання...

бюджетно-правових норм полягає в тому, що вони викликають певні дії державних органів, які, реалізуючи свої права (владні повноваження) та обов'язки в галузі бюджетної діяльності, втілюють у життя вимоги цих норм [1, с. 122]. В аналізі предмета фінансового регулювання необхідно враховувати фундаментальне положення Ю. А. Ровинського про зміст фінансових правовідносин як владно-майнових (об'єктом яких є гроші) [2]. При цьому звертається увага саме на нерозривність відносин влади і специфічних майнових відносин, регулювання яких здійснюється як єдине ціле [3]. У науках фінансового і цивільного права завжди відмічалось, що фінансові правовідносини за суттю є не лише владовідносинами, а й мають майновий характер, тобто характеризуються як владно-майнові [4, с. 40; 5, с. 48; 6, с. 232].

Більшість учених при цьому підкреслюють, що до предмета фінансового права (бюджетного також) належать не лише владно-майнові правовідносини, а й пов'язані з ними немайнові (організаційні, процедурні) [7, с. 204] відносини владного характеру [8, с. 6]. На сьогодні особливо актуальним є те, що до цих немайнових владних відносин необхідно долучати і відносини, що врегульовані нормами охоронного процесуального характеру, тобто відносини охоронні – у сфері притягнення до фінансової відповідальності та застосування заходів впливу, передбачених ст. 117 БК України до суб'єктів бюджетно-правових відносин. Цілком справедливо зазначається також, що коли фінансове право в тому вигляді, в якому воно існувало в радянський час, було дуже близьким, практично невідривним від адміністративного права, то сьогодні воно зайняло місце прикордонної галузі на стику публічного і приватного права [8, с. 10], оскільки регулює питання реалізації публічними утвореннями (державою, Автономною Республікою Крим,

територіальними громадами) права власності на кошти, що мобілізуються в їхніх публічних фондах.

2. *Предмет правового регулювання, який охоплює відносини у сфері бюджетної діяльності.* Більшість учених визначає бюджетне право України як «сукупність фінансово-правових норм, що регулюють фінансові відносини, які виникають у зв'язку з бюджетною діяльністю» [1, с. 121], тобто «утворенням (мобілізацією), розподілом та використанням коштів державного та місцевого бюджетів» [9, с. 116]. Під предметом бюджетного права також розуміють «сукупність виникаючих унаслідок державного заснування, закріплення або регулювання суспільних відносин у сфері бюджетної діяльності держави і муніципальних утворень» [7, с. 207]. Тобто, визначення ґрунтуються на аспекті різновиду фінансової діяльності (бюджетній діяльності). Однак, визначення предмета бюджетного права через відносини, що виникають у процесі бюджетної діяльності держави та органів місцевого самоврядування, базується не на суттєвих, а на формальних ознаках відносин, що підпадають під фінансово-правове регулювання. Фактично так само, як і в адміністративному праві, дефініцію предмета фінансового права побудовано на вказівці меж відносин, що охоплюються фінансово-правовим регулюванням [8, с. 5], а саме – нормами бюджетного права. Ці межі окреслено рамками бюджетної діяльності держави, Автономної Республіки Крим і місцевого самоврядування. Відповідно, поняття бюджетного права можна визначати виходячи або з загальної (вузький підхід), або з конкретної, тобто за видами відносин, характеристики предмета бюджетного права (широкий підхід).

А. Вузький підхід учених до предмета бюджетного права базується на перерахуванні основних функцій бюджетної діяльності, у сфері здійснення якої й відбуваються бюджетні право-

відносини [10, с. 113; 7, с. 204; 9, с. 116; 11, с. 87; 12, с. 137].

Зокрема, зазначається, що «бюджетне право - це сукупність фінансово-правових норм, що регулюють фінансові відносини, які виникають у зв'язку з бюджетною діяльністю, тобто утворенням, розподілом та використанням коштів державного та місцевого бюджетів» [9, с. 116]. Ці відносини можна об'єднати у визначені групи, які регулюють окремі аспекти бюджетної діяльності.

Тобто, функціями бюджетної діяльності визначають утворення (формування, мобілізацію), розподіл (перерозподіл) і використання коштів державного та місцевих бюджетів. Дехто з учених випускає функцію розподілу [13, с. 104], однак у бюджетних відносинах ця функція є, на наш погляд, найголовнішою, оскільки націлена на розмежування коштів між різними бюджетами, на здійснення міжбюджетного регулювання та міжбюджетних відносин, на розмежування та передання повноважень із розпорядження бюджетними коштами, на їх витрачання. Інші вчені вилучають із функцій бюджетної діяльності функцію витрачання коштів бюджету, вказуючи на те, що вона пов'язана зі здійсненням видатків із бюджету, а це вже інший інститут фінансового права. Але така позиція не витримує критики, особливо зважаючи на те, що на сьогодні під фінансово-правове регулювання підпадає значне коло фондів коштів, що об'єднуються загальною назвою «публічні фонди коштів», витрачання коштів яких здійснюється не за єдиними правилами, а відповідно до спеціальних положень законодавства.

Слід зауважити, що поняття предмета бюджетного права, що базується на такому критерії, як бюджетна діяльність, недостатньо чітко визначає межі регулювання бюджетного права [13, с. 104]. Воно дозволяє тлумачити його дуже широко і віднести до бюджетного права не лише власне бюджетні, а й інші, пов'язані з бюджетом

відносини, що не підпадають під бюджетно-правове регулювання (наприклад, ті, що стосуються податкових платежів до бюджету, відносини між банками та органами Державної казначейської служби щодо перерахування податкових платежів, розрахункові відносини між бюджетними установами та їхніми контрагентами за договорами державної закупівлі). Уникнути цього можна введенням у визначення поняття бюджетного права уточнювальних рис, заснованих на конкретизації його предмета.

Б) Широкий підхід учених до предмета бюджетного права базується на перерахуванні сукупності груп відносин, що є предметом регулювання бюджетного права (відповідно до структури бюджетного права) [14, с. 54; 15, с. 15; 16, с. 29; 17, с. 79; 18, с. 187; 10, с. 149], оскільки підхід до визначення предмета бюджетного права лише на перерахуванні функцій бюджетної діяльності більшістю вчених вважається завузьким. Отже, наприклад, визначають, що бюджетне право України як підгалузь фінансового права – це сукупність правових норм, що регулюють бюджетний устрій, структуру і порядок розподілу доходів і видатків бюджетної системи, повноваження держави та органів місцевого самоврядування в галузі бюджетів і бюджетних процесів [16, с. 149]. Прихильники широкого підходу змушені долучати до визначення предмета бюджетного права всі складові структури бюджетного права як підгалузі. Але бюджетне право розвивається, і його інститути також ускладнюються та змінюються. Тому визначення предмета правового регулювання через перерахування всього обсягу правовідносин, що входять до його предмета, дуже швидко застаріває. Отже, вузький підхід до тлумачення предмета правового регулювання бюджетного права з уточненням функцій бюджетної діяльності є, на нашу думку, більш прийнятним. Такий підхід також став

Сучасні підходи до визначення предмета правового регулювання...

основою для окреслення у ст. 1 БК України кола відносин, що підпадають під регулювання цим кодексом. Так, у ній вказано, що Бюджетним кодексом України регулюються відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, а також питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства. Отже, суспільні відносини в галузі бюджету, які регулюються Бюджетним кодексом України та іншими джерелами бюджетного права, що окреслені у ст. 4 БК України, є предметом правового регулювання. Але виникає питання: Чи всі відносини, врегульовані БК України, є бюджетними за суттю і належать до предмета бюджетного права як підгалузі фінансового права? Очевидно, ні. Не слід до предмета бюджетного права долучати відносини щодо взяття зобов'язань бюджетними установами, на підставі яких виникають бюджетні зобов'язання між бюджетними установами та органами Державної казначейської служби, відносини з розщеплення загальнодержавних податків і зарахування відповідних відсотків від податкових платежів до відповідних фондів тощо. Тобто, не слід долучати до предмета бюджетного права відносини, навіть урегульовані положеннями БК України, якщо вони мають іншу правову природу (цивільно-правову, господарсько-правову, податкову, кримінально-правову тощо).

3. Види фондів коштів (об'єкт регулювання), дотично до яких відбуваються відносини, що є предметом правового регулювання бюджетного права. З цього приводу існують дві позиції вчених. Перша група вчених-фінансистів [9, с. 116; 11, с. 87; 19, с. 5; 16 с. 76], переважна, вважає, що такими фондами є лише бюджети (державний, місцеві), зокрема бюджетні фонди коштів. Друга група вчених-фінансистів, долучає до системи публічних

фондів коштів, формування, розподіл і витрачання коштів яких регулюються нормами бюджетного права, позабюджетні фонди коштів [19, с. 52; 20, с. 65; 21, с. 4; 22, с. 5]. З цього приводу, з огляду на положення ст. 1 БКУ, вважаємо точнішою позицію, згідно з якою підрозділи «Бюджетне право» і «Правовий режим централізованих позабюджетних цільових фондів коштів», як елементи системи фінансового права, що регулюють порядок здійснення одного виду функцій фінансової діяльності держави щодо споріднених елементів фінансової системи, входять до одного розділу [16, с. 42] (структурного елемента системи фінансового права, що охоплює підгалузь та інші складні інститути), який, на нашу думку, може мати назву «Правовий режим публічних фондів коштів». У Російській Федерації позабюджетні фонди об'єднано з бюджетною системою, тому якщо стосовно Російської Федерації другий підхід є виправданим, то щодо України – ні.

Про те, що бюджетне право слід розглядати як підгалузь фінансового права, говорили в свій час С. С. Алексєєв [1, с. 141], М. І. Піскотін [23, с. 51–52], С. Д. Ципкін [24, с. 23–24]. У сучасних умовах бюджетне право сформувалося як підгалузь фінансового права. Це стало можливим завдяки таким причинам: по-перше, бюджетне право завжди регулювало дуже широке коло суспільних відносин; по-друге, в сучасних умовах, із формуванням принципово нової моделі бюджетного регулювання, з ускладненням бюджетного контролю, з появою бюджетної відповідальності, відносини, що складають предмет бюджетно-правового регулювання, помітно актуалізувалися; по-третє, результатом розвитку правового регулювання бюджетно-правових відносин, продовженням кодифікації бюджетно-правових норм стало прийняття БК України 2001 р. та БК України 2010 р., завдяки яким чіткіше відмежовано коло бюджет-

них відносин, уніфіковано бюджетно-правове регулювання бюджетних відносин, незалежно від місця бюджету в бюджетній системі.

Складність внутрішньої структури бюджетного права дає основу деяким ученим розглядати його не як простий чи складний правовий інститут, а як підрозділ більш високого рівня - підгалузь фінансового права [23, с. 50].

Бюджетне право є підгалуззю фінансового, по-перше, тому, що охоплює величезний масив фінансово-правових норм, які регулюють окрему ділянку суспільних відносин - бюджетні відносини. Більша частина цих норм міститься в БК України, в законах про державний бюджет на поточний рік, інших законах і підзаконних актах, окреслених у ст. 4 БК України, тобто, має визначене коло джерел правового регулювання. По-друге, тому, що володіє окремою системою принципів, що є спеціальними, додатковими щодо принципів фінансового права, та обов'язковими для всіх інститутів бюджетного права. Важливою відмінністю між бюджетним і податковим правом є те, що в регулюванні податкових правовідносин законодавець повинен зважувати законні інтереси двох сторін відносин: держави і платників податків (податкових агентів), а в регулюванні бюджетних відносин законодавець виходить із необхідності забезпечення лише інтересу публічного утворення (держави, Автономної Республіки Крим, відповідних територіальних громад) як власника коштів, що мобілізуються у вигляді доходів відповідних бюджетів, передає їх у цільове використання в особі уповноважених органів бюджетним установам та одержувачам бюджетних коштів. Тому метод правового регулювання бюджетного права - більш жорсткий; у публічних утворень переважають права, а в суб'єктів, які витрачають бюджетні кошти, - обов'язки.

Структура бюджетного права як підгалузі фінансового права, що є складною підсистемою фінансового права, також має власну структуру, але нижчою рівня. Тобто, бюджетне право є системою послідовно розташованих і взаємно узгоджених правових норм, що об'єднані внутрішньою єдністю цілей, завдань, предмета регулювання, принципів і методу такого регулювання [25, с. 4].

До інститутів бюджетного права відносять групи норм фінансового права, що регулюють суспільні відносини, які виникають у сфері бюджетної діяльності, зокрема «суспільні відносини, що виникають у визначенні бюджетного устрою, складу доходів і видатків державного і місцевого бюджетів, принципів їх розмежування, компетенції держави та органів місцевого самоврядування в галузі відповідних бюджетів і зв'язків із регулюванням складання, затвердження і виконання бюджетів і звітів про їх виконання (з огляду на провадження бюджетної діяльності) [17, с. 78].

На сьогодні не склався єдиний погляд на структуру бюджетного права України. Вчені сходяться на тому, що основними інститутами бюджетного права є бюджетний устрій та бюджетний процес. Однак їхні погляди різняться щодо інших елементів. В останні роки система бюджетного права освітлювалася головою за такими двома схемами.

Згідно з першою, до структури бюджетного права відносять [22, с. 5]: бюджетний устрій держави; бюджетні права держави, територіальних утворень, місцевого самоврядування; бюджетний процес; позабюджетні фонди (в РФ).

Прихильники ж другої схеми, запропонованої, зокрема, Н. І. Химичевою [10, с. 126], вирізняють, окрім зазначених вище, такі блоки норм бюджетного права [26, с. 38; 21, с. 4]: компетенція (права) держави, територіальних утворень і місцевого самоврядування. Деякі

Сучасні підходи до визначення предмета правового регулювання...

вчені відносять до бюджетного права, зокрема, інститут бюджетного контролю, інститут відповідальності за порушення бюджетного законодавства та інститут казначейського виконання бюджетів.

Прихильники ж другої схеми, цілком обґрунтовано з огляду на ускладнення та розширення кола бюджетних відносин, долучають до бюджетного права ширше коло інститутів, зокрема: інститути структури доходів і видатків бюджетів, бюджетний контроль, міжбюджетне регулювання та міжбюджетні відносин. З переходом до казначейського виконання бюджету цілком обґрунтовано можна говорити про вирізнення як окремого підрозділу бюджетного права інституту казначейського виконання бюджетів. Останнім часом, з установами у БК України бюджетної відповідності як різновиду фінансово-правової відповідальності, вирізняють такий інсти-

тут бюджетного права, як інститут бюджетної відповідальності за порушення бюджетного законодавства.

Отже, до структури бюджетного права, на наш погляд, входять інститути, які, своєю чергою, містять групування норм нижчого порядку (субінститути), а саме – інститути: бюджетного устрою, бюджетних прав; структури і порядку розмежування доходів і видатків бюджетів; бюджетного процесу, казначейського виконання бюджетів; бюджетного контролю; бюджетної відповідальності за порушення бюджетного законодавства. Відповідно предмет бюджетного права як підгалузі фінансового права складають фінансові відносини, що виникають із бюджетною діяльністю, тобто мобілізацією, розподілом (перерозподілом) і витрачанням коштів державного та місцевих бюджетів, діяльністю у сфері бюджетного контролю та притягнення до бюджетної відповідальності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Фінансове право: [підручник] / (Є. О. Алісов, Л. К. Воронова, С. Т. Кадькаленко та ін.); Кер. авт. колективу і відп. ред. Л. К. Воронова. – Х.: Консум, 1998. – 496 с.*
2. *Ровинский Е. А. Предмет советского финансового права / Е. А. Ровинский // Советское государство и право. – 1940. – № 3. – С. 29–48.*
3. *Кучерявенко М. До питання про систему фінансового права / М. Кучерявенко // Право України. – 2003. – № 4. – С. 33–37.*
4. *Братусь С. Н. Предмет и система советского гражданского права / С. Н. Братусь. – М.: Юрид. лит.-ра, 1973. – 493 с.*
5. *Советское финансовое право: [учебник] / Под ред. В. В. Бесчеревных, С. Д. Цыпкина. – М.: Юрид. лит.-ра, 1982. – 424 с.*
6. *Алексеев С. С. Структура советского права / С. С. Алексеев. – Юрид. лит., 1966. – 187 с.*
7. *Крохина Ю. А. Финансовое право России: [учебник для вузов] / Ю. А. Крохина. – М.: НОРМА, 2004. – 704 с.*
8. *Карасева М. В. Финансовое право России: новые проблемы и новые подходы / М. В. Карасева // Государство и право. – 2003. – № 12. – С. 5–13.*
9. *Орлюк О. П. Фінансове право: [навч. посібник] / О. П. Орлюк. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 528 с.*
10. *Финансовое право: [учебник] / [Отв. ред. Н. И. Химичева]. – М.: Юристь, 1997. – 525 с.*
11. *Бюджетное право: [учеб. пособие для вузов] / Н. Д. Эриашвили, О. В. Староверова, Д. А. Ремиханова, В. Д. Фетисов; Под ред. А. М. Никитина. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. – С. 87.*
12. *Эриашвили Н. Д. Финансовое право: [учебник для вузов] / Н. Д. Эриашвили. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2002. – 727 с.*
13. *Финансовое право: [учебник] / Под ред. проф. О. Н. Горбуновой. – М.: Юристь, 1996. – С. 495 с.*

14. Грачева Е. Ю. Финансовое право: [учебное пособие] / Е. Ю. Грачева, Э. Д. Соколова.— 2-е изд., испр. и доп.— М.: Юриспруденция, 2000.— 304 с.
15. Бесчеревных В. В. Развитие советского бюджетного права / В. В. Бесчеревных.— М.: Изд-во Московского университета, 1960.— 80 с.
16. Воронова Л. К. Финансовое право Украины: [учебное пособие] / Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко.— Х.: Одиссей, 2004.— 168 с.
17. Алисов Е. А. Финансовое право: [учебное пособие] / Е. А. Алисов.— Х.: Эспада, 1999.— 240 с.
18. Финансовое право Российской Федерации: [учебник] / [Отв. ред. М. В. Карасева].— М.: Юристъ, 2002.— 576 с.
19. Кучеров И. И. Бюджетное право России: Курс лекций / И. И. Кучеров.— М.: АО «ЦентрИнфорР», 2002.— 317 с.
20. Финансовое право: [учебник] / [Под ред. Е. Ю. Грачевой, Г. П. Толстопятенко].— М.: ООО «ТК ВЕЛБИ», 2003.— 536 с.
21. Емельянов А. С. Финансовое право / А. С. Емельянов.— М.: Былина, 2002.— 368 с.
22. Костюков А. Н. Дискуссионные вопросы предмета и системы российского финансового права: [учебное пособие] / А. Н. Костюков.— Омск: Госуниверситет, 2002.— 94 с.
23. Пискотин М. И. Советское бюджетное право. Основные проблемы / М. И. Пискотин.— М.: Академия наук СССР. Институт государства и права. «Юридическая литература», 1971.— 312 с.
24. Цыпкин С. Д. Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности Советского государства / С. Д. Цыпкин.— М.: МГУ, 1983.— 80 с.
25. Тедеев А. А. Бюджетное право: [учебное пособие] / А. А. Тедеев, В. А. Парыгина, С. И. Мельников.— М.: Приор-издат, 2003.— 192 с.
26. Конюхова Т. В. О системе российского бюджетного законодательства / Т. В. Конюхова // Журнал российского права.— 2001.— № 6.— С. 37—43.

Якимчук Н. Я. Сучасні підходи до визначення предмета правового регулювання та структури системи бюджетного права

У статті досліджено сучасні підходи до визначення предмета правового регулювання бюджетного права, висвітлено питання структури системи бюджетного права та його основних інститутів.

Ключові слова: бюджетне право; предмет правового регулювання; бюджетна діяльність; бюджети; структура системи бюджетного права.

Якимчук Н. Я. Современные подходы к определению предмета правового регулирования и структуры системы бюджетного права

В статье проанализированы современные подходы к определению предмета правового регулирования бюджетного права. Освещены вопросы структуры системы бюджетного права и его основных институтов.

Ключевые слова: бюджетное право; предмет правового регулирования; бюджетная деятельность; бюджеты; структура системы бюджетного права.

Yakymchuk N. Current approaches to determining the public relations which regulates budget law and structure of budget law

Current approaches to determining the public relations which regulates budget law are studied in the article. The structure of budget law as well as its main institutions is considered.

Key words: budget law; public relations which regulates budget law; budget activity; budgets; structure of budget law.