

Київський національний торговельно-економічний університет
Кафедра адміністративного, фінансового та інформаційного права

ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему:

Бюджетно-правові відносини в Україні

Студента 2 курсу
спеціальності 081 «Право»

Маслака Олександра
Миколайовича

Науковий керівник
д.ю.н., професор

Гуржій Тарас
Олександрович

Гарант освітньої програми
к.ю.н., професор

Ніколаєва Людмила
Вікторівна

Київ-2018

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА БЮДЖЕТНИХ ПРАВОВІДНОСИН В УКРАЇНІ	
1.1. Поняття та особливості бюджетних правовідносин.....	7
1.2. Класифікація бюджетних правовідносин.....	22
РОЗДІЛ 2. СТРУКТУРА БЮДЖЕТНИХ ПРАВОВІДНОСИН	
2.1. Суб'єкти бюджетних правовідносин.....	32
2.2. Об'єкти бюджетних правовідносин.....	43
2.3. Зміст бюджетних правовідносин.....	53
РОЗДІЛ 3. СУЧАСНИЙ СТАН БЮДЖЕТНИХ ПРАВОВІДНОСИН В УКРАЇНІ	
3.1. Основні проблеми сучасної системи бюджетних правовідносин.....	63
3.2. Шляхи вдосконалення системи бюджетно-правових відносин в Україні.....	70
ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ.....	82
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	86

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. На сучасному етапі економічних трансформацій впровадження ефективної бюджетної політики є дієвим інструментом впливу на соціально-економічні процеси держави. Інтереси суспільства знаходять своє відображення саме в бюджетній політиці, через яку забезпечується реалізація функцій та завдань органів державної влади.

Державний бюджет є основним елементом фінансової системи будь-якої країни, завдяки якому у розпорядженні держави концентрується переважна частина централізованих грошових фондів. Державний бюджет тісно пов'язаний з іншими елементами фінансової системи і відіграє координувальну роль у взаємодії з ними за допомогою надання бюджетних субсидій, кредитів, гарантій та інших засобів забезпечення фінансової та економічної рівноваги в суспільстві.

На сьогоднішній день, після досить тривалої економічної і політичної кризи в Україні триває складний процес реформування системи управління органами державної влади з метою забезпечення економічного зростання і підвищення рівня добробуту населення. В умовах значної нестачі бюджетних коштів, питання реформування системи бюджетно-правових відносин і реалізації ефективної бюджетної політики, як на державному, так і на місцевому рівні виступають на перший план.

Бюджет є важливим інструментом реалізації економічної та соціальної політики держави. Сьогодні великої актуальності набуває проблема побудови досконалої та ефективної системи формування дохідної і видаткової частини державного бюджету, враховуючи їх структуру для ефективного розвитку національної економіки. Ще однією проблемою, що виникає на різних стадіях бюджетного процесу, зокрема на стадії прийняття бюджету і його виконання, є прозорість бюджетного процесу.

В сучасних умовах розвитку України важливе місце приділяється побудові національного фінансового, бюджетного та податкового законодавства, підходам до формування правових засадам організації бюджетного процесу, зміцненню податкової бази місцевих бюджетів та формуванню прогресивних бюджетно-правових відносин між усіма його учасниками.

Тому в умовах соціально-економічних перетворень, з метою визначення пріоритетних напрямів бюджетної політики відповідно до цілей та завдань державної стратегії суспільного розвитку країни, підвищення рівня бюджетного регулювання з урахуванням змін у соціально-економічному середовищі виникає необхідність в аналізі сучасного стану бюджетно-правових відносин в Україні та обґрунтуванні шляхів подолання проблем, які існують на сьогоднішній день.

Бюджетні правовідносини були предметом досліджень багатьох вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема, О.В. Болтінової, Л.К. Воронової, А.П. Дудіна, О.В. Єрмолаєвої, О.В. Золіної, Ю.О. Крохіної, В.О. Лапача, О.П. Орлюк, О.Г. Пауля, О.Г. Петрусенка, Н.І. Хімічевої, Д.М. Царьова, В.Д. Чернадчука, А.А. Чеснокова та інших. Проте на сьогоднішній день багато поглядів на різні аспекти бюджетно-правових відносин залишаються дискусійними.

Мета дослідження полягає у здійсненні теоретико-правової характеристики бюджетних правовідносин в Україні, визначенні структури бюджетних правовідносин та здійсненні аналізу сучасного стану бюджетних правовідносин в Україні на основі дослідження чинного законодавства України та доктринальних поглядів науковців.

Для досягнення поставленої мети визначені такі **завдання**:

- з'ясувати поняття та особливості бюджетно-правових відносин в Україні;
- розглянути класифікацію бюджетно-правових відносин на основі наукових підходів;

- визначити групи суб'єктів бюджетно-правових відносин та охарактеризувати їх;
- розглянути поняття та види об'єктів бюджетно-правових відносин;
- з'ясувати зміст бюджетно-правових відносин;
- визначити основні проблеми сучасної системи бюджетних правовідносин в Україні на основі аналізу її сучасного стану;
- сформулювати шляхи вдосконалення системи бюджетно-правових відносин в Україні.

Об'єкти дослідження – суспільні відносини, які складаються з приводу формування, розподілу та використання ресурсів бюджетних систем країни.

Предмет дослідження – бюджетно-правові відносини в Україні.

Методи дослідження. Методологічною основою дипломної роботи є сукупність методів і прийомів наукового пізнання, вибір яких визначився метою та завданням дипломного дослідження з урахуванням його об'єкта та предмета. Для вирішення поставлених завдань дослідження використані такі загальнонаукові методи пізнання: історико-правовий метод використано при дослідженні поняття бюджетних правовідносин (підрозділ 1.1); порівняльно-правовий метод застосовано при зіставленні доктринальних визначень бюджетних правовідносин та норм чинного законодавства (підрозділ 1.1); за допомогою формально-логічного та системно-структурного методів досліджено поняття, особливості та види бюджетних правовідносин; види суб'єктів та об'єктів бюджетних правовідносин (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1, 2.2); методи аналізу й синтезу дозволили визначити проблеми реформування бюджетних правовідносин та основні шляхи вирішення існуючих проблем бюджетних правовідносин (підрозділ 3.1, 3.2).

Правову основу дослідження складають закони України, нормативні акти Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств і відомств, постанови Пленуму Верховного Суду України.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що за умови подальшого розвитку вони можуть бути корисні: – для вдосконалення бюджетного законодавства; – для подальших наукових досліджень у сфері бюджетної діяльності; - у навчальному процесі при викладанні дисциплін «Фінансове право», «Бюджетне право».

Структура роботи. Структура випускної кваліфікаційної роботи підпорядкована меті та завданням дослідження. Робота складається із вступу, трьох розділів, семи підрозділів, висновків і пропозицій, а також списку використаних джерел. Загальний обсяг випускної кваліфікаційної роботи становить 95 (дев'яносто п'ять) сторінок, з них основного тексту – 81 (вісімдесят одна) сторінка. Список використаних джерел нараховує 99 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА БЮДЖЕТНИХ ПРАВОВІДНОСИН В УКРАЇНІ

1.1. Поняття та особливості бюджетних правовідносин

З-поміж великої кількості правових відносин особливої уваги дослідників заслуговують бюджетно-правові відносини.

Бюджетно-правові відносини виникають, змінюються і припиняються в одній із найважливіших сфер діяльності органів державної влади – у сфері бюджетної діяльності. Враховуючи це досить важливим є закріплення поняття «бюджетно-правові відносини» як в нормативно-правових актах, так і в науковій літературі, оскільки відсутність чіткого та конкретного розуміння змісту вказаного терміну при вивченні актуальних питань бюджетного та фінансового права, визначенні особливостей та проблем правового регулювання бюджетної діяльності, з'ясуванні компетенції уповноважених органів тощо може призвести до певних проблем та прогалин в правозастосуванні.

Визначення сутності бюджетно-правових відносин є вкрай важливим питанням тому, що це впливає на з'ясування умов і причин, які спричиняють виникнення, зміну і припинення цього виду правовідносин. І в теорії права, і в галузевих правових науках проблематика правовідносин вважається надзвичайно актуальною і складною [92, с. 9].

Загальні особливості бюджетно-правових відносин можуть бути визначені на основі положень загальної теорії правовідносин, проте вони також мають специфічні ознаки. Специфіка бюджетно-правових відносин як правової категорії залежить від їх функціонального призначення, суб'єктного складу, місця у механізмі правового регулювання правових відносин, підстав виникнення, зміни та припинення, матеріально-

правового та процедурно-процесуального вираження, самостійної законодавчої регламентації [67, с.36–37].

Для з'ясування сутності певної категорії, яка підлягає нормативному регулюванню, досить важливим є наявність законодавчого закріплення цього поняття.

На жаль, на сьогоднішній день в чинному законодавстві України відсутнє визначення терміну «бюджетно-правові відносини». Хоча і в Бюджетному кодексі України (далі – БК України) неодноразово вживається словосполучення «бюджетні відносини», проте не розкривається його зміст, зокрема у ст. 2 БК України «Визначення основних термінів».

Так, в ст. 1 БК України вказується, 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, і питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства, а також визначаються правові засади утворення та погашення державного і місцевого боргу [10].

Також у ст. 4 БК України перелічуються складові елементи бюджетного законодавства, зокрема, Конституція України, Бюджетний кодекс України, Закон про Державний бюджет України, інші закони, що регулюють бюджетні відносини, передбачені статтею 1 Бюджетного кодексу України. Враховуючи зазначені положення, варто зробити висновок, що відносини, вказані у ст. 1 БК України, і є бюджетно-правовими відносинами.

Що ж стосується доктринальних поглядів на сутність бюджетно-правових відносин в Україні, то їх існує значна кількість і вони в більшій чи меншій мірі висвітлюють загальні та специфічні особливості бюджетно-правових відносин.

Так, О.П. Орлюк вважає, що бюджетно-правові відносини – «це певне коло суспільних відносин, які врегульовані нормами бюджетного права і безпосередньо пов'язані з розподілом, перерозподілом та витрачанням фінансових ресурсів, накопичених бюджетною системою України» [61, с. 223].

Н. І. Хімічева вказує, що бюджетно-правові відносини – це «правові відносини, які виникають у зв'язку із формуванням, розподілом та використанням коштів державного та місцевих бюджетів». Проте трохи інша думка О.М. Нікітіної, яка вважає, що бюджетні правовідносини - «це врегульовані бюджетно-правовими нормами суспільні відносини, суб'єкти яких володіють юридичними правами і обов'язками та реалізують приписи, які містяться в цих нормах з приводу формування, розподілу й використання централізованих державних та муніципальних грошових фондів» [94, с. 43].

На мою думку, зазначені визначення не в повній мірі охоплюють дійсний зміст бюджетних правовідносин, зокрема, той, який визначений в Бюджетному кодексі України.

Бюджетно-правові відносини – це суспільні відносини, врегульовані нормами бюджетного права, учасники яких реалізують надані їм права щодо формування доходів і здійснення видатків консолідованого бюджету, бюджетів державних позабюджетних фондів, регулювання державного та місцевого боргу, складання і розгляду проектів бюджетів усіх рівнів бюджетної системи України, їх затвердження і виконання, здійснення державних і місцевих запозичень, розгляду та затвердження звітів про виконання бюджетів усіх рівнів та бюджетів державних позабюджетних фондів, а також у процесі здійснення фінансового контролю уповноваженими органами на всіх стадіях бюджетного процесу [67, с.7].

Також існує ще одне визначення бюджетно-правових відносин: «це охоронюване державою коло суспільних відносин, що виникають, змінюються і припиняються у сфері бюджетної діяльності в процесі

функціонування бюджетної системи та є соціально значущим зв'язком учасників, які наділені суб'єктивними правами та юридичними обов'язками» [94, с. 44]. Проте у вказаному визначенні автор наводить лише одну особливу ознаку бюджетно-правових відносин, що відрізняє їх від інших видів правових відносин – бюджетна сфера виникнення.

На думку В.Д. Чернадчука, зазначене визначення бюджетно-правових відносин не включає в себе всі бюджетно-правові відносини тому, що в ньому зазначається лише про відносини в процесі функціонування бюджетної системи України, тобто про організаційні бюджетно-правові відносини. Також, у вказаному визначенні йдеться про соціально значущий зв'язок, а не про правовий. Важливо вказати, що бюджетно-правові відносини – це охоронювані державою суспільні відносини, що виникають у бюджетній сфері і є правовим зв'язком між учасниками цих відносин в результаті реалізації суб'єктивних бюджетних прав та юридичних бюджетних обов'язків (бюджетних повноважень) [92, с. 13].

При характеристиці бюджетно-правових відносини дослідник Ю. О. Крохіна визначає, що такі відносини «охоплюють коло грошових відносин, які пов'язані з акумуляцією, розподілом і використанням централізованих грошових фондів відповідного територіального рівня (державного чи місцевого) з метою фінансового забезпечення завдань і функцій певної території», та уточнює, що вони є «видом суспільних відносин між державою та іншими суб'єктами у сфері бюджетної діяльності, які регулюються системою фінансово-правових норм за допомогою спеціальних методів» [35, с. 213, 225]. Аналізуючи зазначене визначення бюджетно-правових відносин, варто зазначити, що визначення таких відносин як грошових є не досить правильним, оскільки бюджетно-правові відносини включають в себе і негрошові (нематеріальні) відносини (наприклад, організаційні (звітування про виконання бюджету, здійснення

контролю за виконанням бюджету, застосування заходів відповідальності тощо).

На думку В.Д. Чернадчука, бюджетно-правові відносини – «це суспільні відносини, врегульовані нормами бюджетного законодавства, що виникають, змінюються та припиняються у процесі підготовки, розгляду, прийняття закону про державний бюджет чи рішення про місцевий бюджет; надходження, розподілу та витрачання бюджетних коштів; подання бюджетної звітності; складання, розгляду та затвердження звітів про виконання державного чи місцевого бюджетів; здійснення бюджетного контролю, а також застосування заходів відповідальності за порушення бюджетного законодавства [93, с. 37].

На основі аналізу зазначених визначень поняття «бюджетно-правові відносини» можна стверджувати, що вони не суперечать один одному, а лише доповнюють, та містять окремі суттєві ознаки.

Отже, можна зробити висновок, що бюджетно-правові відносини – це вид правових відносин, врегульований нормами бюджетного законодавства, що виникають, змінюються та припиняються в процесі бюджетної діяльності, тобто в процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів усіх рівнів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням виконання бюджетів, а також під час застосування заходів відповідальності за порушення бюджетного законодавства.

Враховуючи особливу сферу виникнення бюджетно-правових відносин та наявність нормативно-правових актів, що регулюють їх виникнення, зміну та припинення, варто виділити загальні та специфічні особливості бюджетно-правових відносин.

В.Д. Чернадчук визначає такі особливості бюджетних правовідносин: спрямовані на реалізацію певних функцій правовідносин, зокрема, регулюючої та забезпечувальної функції, а також подолання політико-правових конфліктів, що виникають в державі, мають динамічний і періодичний характер, передбачають реалізацію як матеріальних

бюджетно-правових норм, так і процесуальних бюджетно-правових норм, є безпосередньо або опосередковано грошовими (організаційно-грошовими), мають владно-вольовий і публічний характер, проявляються в усіченому сегменті макроекономіки (загальнодержавній і регіональній економіці) [94, с.62]. Зазначений перелік особливостей не є вичерпним, але загалом досить повно визначає специфіку бюджетно-правових відносин.

Специфічними ознаками фінансових (в тому числі, бюджетних) правовідносин є наступні: 1) це дво- або багатосторонній зв'язок, який виникає, змінюється та припиняється на основі норм фінансового права, тобто лише на підставі нормативно-правового акта; 2) ці відносини проявляються через суб'єктивні права та юридичні обов'язки учасників; 3) ці відносини мають вольовий характер, оскільки один із учасників (орган державної влади) завжди наділений владними повноваженнями; 4) ці правовідносини пов'язані з публічними коштами; 5) ці відносини є охоронювані державою; 6) ці відносини виникають з публічної фінансової діяльності та мають грошовий характер; 7) усім фінансовим (бюджетним) правовідносинам притаманний владно-майновий характер (або державно-владний майновий характер); 8) ці відносини мають розподільчий характер, що проявляється у функції створення та використання грошових фондів на задоволення суспільних потреб; 9) ці відносини є плановими [48, с. 695]. Вказані ознаки все ж таки властиві більше фінансовим відносинам, а не бюджетним, і не визначають специфічних властивостей бюджетних правовідносин.

Характеризуючи бюджетно-правові відносини, А.А. Чесноков зазначає, що характерною особливістю бюджетно-правових відносин є їх термін (вони не можуть тривати більше одного року), проте ця думка не спростовує того, що бюджетно-правові відносини мають, зазвичай, систематичний, безперервний характер [48, с. 695].

Ю.О. Крохіна також вважає, що бюджетно-правові відносини є періодичними і діють один рік, оскільки закон про бюджет діє один рік. З

моменту вступу в дію нового закону про державний бюджет вказані правовідносини відновлюються, як правило, між тими самими суб'єктами [35, с.70].

Проте вказана властивість поширюється не на всі види бюджетно-правових відносин тому, що звітування про виконання бюджету чи відносини відповідальності зазвичай тривають більше одного року.

Розглядаючи бюджетно-правові відносини, О.Г. Петрусенко зазначає, що «це різновид процесуальних правовідносин, який виникає, змінюється і припиняється лише в межах конкретної стадії бюджетного процесу, чим і визначається зміст конкретних бюджетно-правових відносин» [67, с. 7]. Але в цьому випадку взагалі виключаються матеріальні бюджетні правовідносини, що, на мою думку, є не досить вірним.

На думку О.Г. Пауля, варто виділити наступні ознаки процесуальних бюджетно-правових відносин: 1) такі відносини виникають на основі норм права; 2) є вольовими відносинами; 3) носять представницько-зобов'язувальний характер; 4) завжди є конкретними; 5) охороняються примусовою силою держави. Проте зазначені риси властиві всім без винятку видам правовідносин. Найбільш глибоко ознаки процесуальних бюджетно-правових відносин можуть бути розглянуті при дослідженні їх суттєвих характеристик, тобто суб'єктів, змісту та об'єктів цих правовідносин» [48, с.694].

Ще однією особливістю бюджетно-правових відносин є те, що при їх регулюванні застосовується зазвичай імперативний метод (органи державної влади вимагають безумовного підпорядкування та беззастережного виконання своїх приписів від інших підпорядкованих їм органів. Ті органи, які їм не підпорядковані, та інші учасники бюджетного процесу зобов'язані неухильно виконувати та не порушувати приписи норм бюджетного законодавства). Диспозитивний метод, тобто можливість вибору власного варіанту поведінки, або взагалі виключається, або дуже обмежений. Невиконання чи неналежне виконання норм бюджетного

законодавства, відхилення від передбаченого варіанту поведінки тягне за собою застосування заходів юридичної відповідальності. Тому застосування імперативного методу при регулюванні бюджетно-правових відносин викликане специфікою бюджетної діяльності [48, с. 696].

Ще однією властивістю бюджетно-правових відносин є їх публічний характер. Це пояснюється тим, що бюджетно-правові відносини виникають, змінюються чи припиняються у сфері бюджетної діяльності органів державної влади і є формою реалізації публічних інтересів.

Враховуючи те, що бюджетно-правові відносини є одним із видів правовідносин, вони поєднують між собою загальні та специфічні ознаки. Бюджетно-правовим відносинам як різновиду правовідносин притаманні їх загальні ознаки, які детально досліджені в доктринальних працях з теорії права, проте вони мають специфічний вияв у бюджетно-правових відносинах, що викликане правовою природою бюджетної діяльності. На підтвердження цієї думки варто навести твердження Є.А. Ровінського, який зазначав, що «бюджетно-правові відносини є різновидом правовідносин, який характеризується загальними рисами, властивими всім правовідносинам, та специфічними особливостями» [74, с. 133].

Бюджетно-правові відносини виникають на основі норм бюджетного законодавства, які реалізуються в бюджетних правовідносинах. Імперативні вимоги та приписи органів державної влади у сфері бюджетної діяльності, які містяться в актах бюджетного законодавства, є юридичною формою, яка наповнюється матеріальними засобами при здійсненні позитивних дій, в результаті чого й досягається мета бюджетно-правового регулювання. Між правовідносинами і правовою нормою є беззаперечний причинно-наслідковий зв'язок, вони становлять певну єдність та цілісність. Правовідносини є формою реалізації правової норми [94, с. 45]. Закономірність відповідності форми та змісту полягає в тому, що бюджетно-правова норма має правильно відобразити об'єктивні вимоги, які висуваються змістом до форми. Якщо ці вимоги є достатньо

визначеними, конкретизованими, відповідають правовим категоріям, узгоджені з іншими взаємопов'язаними формами, то бюджетно-правова норма лише створює адекватну бажану модель бюджетно-правових відносин.

Поведінка учасників бюджетно-правових відносин, яка має бути реалізована залежно від конкретних обставин, проектується в нормах бюджетного законодавства, якими визначаються загальні суб'єктивні бюджетні права та юридичні обов'язки, що і становить взаємозв'язок бюджетно-правових норм і бюджетних правовідносин. Учасники, які вступають у бюджетні правовідносини на стадії їх виникнення, зміни чи припинення та реалізують надані їм суб'єктивні права та юридичні обов'язки, тим самим перетворюють встановлену нормами бюджетного законодавства модель у практичну площину – бюджетні правовідносини. Ці правовідносини, виникаючи, змінюючись чи припиняючись на основі бюджетно-правових норм, розвиваються як певний правовий зв'язок між учасниками, в якому і відбувається індивідуалізація суб'єктивних бюджетних прав та юридичних обов'язків [92, с. 16].

Бюджетно-правові відносини носять вольовий характер. На відміну від інших видів відносин, зокрема, економічних відносин, які виникають об'єктивно, незалежно від волі конкретних суб'єктів, правові відносини є індивідуально вольовими. Вольовий характер означає, що у правовідносинах суб'єкти проявляють свою індивідуально-суб'єктивну волю. Вольова ознака характерна і бюджетно-правовим відносинам, оскільки в бюджетно-правових нормах проявляється державна воля, і через те, що навіть при існуванні певної бюджетно-правової норми бюджетні правовідносини не можуть самостійно виникнути, а потім існувати без волевиявлення учасників або, як виняток, одного з них. Норми бюджетного законодавства, які є підставою виникнення бюджетно-правових відносин, є результатом свідомо-вольової діяльності суб'єктів бюджетної нормотворчості [92, с. 16-17].

Правовідносини є умовою руху та способом конкретизації суспільних відносин. Суспільні відносини на різних стадіях свого розвитку потребують певного правового оформлення, що й пояснює наявність такої великої кількості правовідносин як умов їх розвитку. Правовідносини, опосередковуючи розвиток суспільних відносин, виступають засобом конкретизації не лише суб'єктного складу цих відносин, прав та обов'язків, а й тих функцій, які виконують ці суб'єкти. Отже, бюджетно-правові відносини завжди є конкретними. Бюджетно-правові відносини завжди є правовим зв'язком, який характеризується наявністю конкретних учасників, визначеною їх взаємною поведінкою, а також суб'єктивними правами та юридичними обов'язками. Ця ознака дозволяє розглядати бюджетно-правові відносини як результат реалізації певних бюджетно-правових норм у конкретну поведінку суб'єктів, які пов'язані між собою визначеними правами й обов'язками. Такий взаємний зв'язок, в принципі, і є бюджетним правовідношенням, у межах якого суб'єктивному бюджетному праву одного суб'єкта відповідає обов'язок іншого суб'єкта і навпаки. Суб'єкти бюджетно-правових відносин є один по відношенню до іншого як уповноважений і зобов'язаний, права одного суб'єкта можуть бути реалізованими шляхом виконання обов'язків іншим суб'єктом. Таким чином, можна стверджувати, що бюджетно-правові відносини є двосторонніми правовідносинами, що зумовлене особливим характером норм бюджетного законодавства: один суб'єкт бюджетно-правових відносин уповноважений на здійснення певних дій, а інший суб'єкт – зобов'язаний або не перешкоджати, або вчиняти дії, що забезпечують реалізацію суб'єктивного права уповноваженого суб'єкта [92, с. 17-18].

Бюджетно-правові відносини охороняються примусовою силою держави. Якщо суспільні відносини є правовими, вони з моменту їх виникнення забезпечуються примусовою силою держави. Якщо суспільні відносини не є правовими, проте вони відповідають державним інтересам, такі відносини можуть бути в майбутньому здійснені за допомогою

примусової сили держави; але у момент їх виникнення вони не забезпечуються такою гарантією їх здійснення і, зазвичай, відбуваються без державного втручання [94, с. 49].

Наведені ознаки бюджетно-правових відносин є загальними та характерні для будь-якого виду правових відносин, ще не дозволяють виокремити їх в окремих видів правовідносин.

Я вважаю, що до загальних ознак бюджетно-правових відносин, крім вказаних, слід віднести ще такі: результат свідомої діяльності учасника на безпосередньо пов'язані дії з реальним життям, оскільки виникають, змінюються та припиняються під впливом обставин, що мають місце в житті суспільства; мають, як правило, двосторонній характер і є особливою формою взаємного зв'язку між конкретними суб'єктами через їх права, обов'язки, повноваження і відповідальність, які закріплені в правових нормах.

Якщо розглядати особливі (спеціальні) ознаки бюджетно-правових відносин в Україні, потрібно враховувати, що науковці виділяють їх досить велику кількість, проте потрібно визначити найбільш суттєві.

Основною специфічною особливістю бюджетно-правових відносин є сфера їх виникнення – бюджетна діяльність держави.

На думку В.Д. Чернадчука, бюджетна діяльність держави – це один із видів публічної фінансової діяльності, який врегульований правовими нормами та здійснюється за допомогою визначених юридичних дій, способів і засобів, операцій і процедур, спрямований на бюджетне фінансування завдань і функцій суспільно-територіальних утворень, а в більш широкому плані – конкретних публічних потреб [92, с. 19].

Наступною специфічною ознакою бюджетно-правових відносин є їх владний характер. Держава або територіальна громада виражають свою волю у приписах та вимогах щодо формування, розподілу та використання бюджетних коштів на певні періоди часу, які більш конкретно викладені в законі про державний бюджет або рішеннях про місцеві бюджети. Владний

характер бюджетно-правових відносин розглядається, як наявність делегованих державно-владних повноважень в уповноважених суб'єктів цих правовідносин, тобто конкретизації загальної компетенції. Це одночасно і становить юридичний зміст бюджетно-правових відносин. Виникнення, зміна та припинення бюджетно-правових відносин передбачають видання владних волевольових актів уповноважених органів, які є учасниками цих правовідносин [92, с. 22].

Дослідники, розглядаючи бюджетно-правові відносини, вказують на безумовний характер імперативності, що проявляється в бюджетно-правовому регулюванні, специфічною рисою якого є відсутність права оперативної самостійності. Поєднання права держави в особі уповноваженого органу як власника бюджету й поведінки зобов'язаних суб'єктів бюджетно-правових відносин є шляхом конкретизації бюджетно-правових відносин. Права та обов'язки учасників бюджетно-правових відносин повинні бути визначені однозначно, не допускаючи жодних варіантів поведінки, хоча можуть бути окремі виключення, коли уповноваженому суб'єкту надається право вибору. Однак це, скоріше, виняток, ніж правило, і такий вибір має бути забезпечений бюджетними коштами, його межі встановлюються нормами бюджетного законодавства [92, с. 22].

Бюджетно-правові відносини мають публічний характер, тобто в процесі їх існування забезпечуються публічні інтереси. Публічні інтереси - це загальні інтереси (умовно усереднені особисті та групові інтереси, які визнані державою), тобто суспільні інтереси, задоволення яких сприяє реалізації приватних інтересів та забезпеченню цілісності, стабільності і нормальному розвитку держави, суспільства, нації, соціальних верств та інших організацій. Публічними інтересами є офіційно визнані інтереси, що мають підтримку й правову охорону з боку держави [92, с. 23].

На думку О.В. Болтінової, варто виділити таку специфічну ознаку бюджетно-правових відносин, як їх зв'язок з утворенням, розподілом та

використанням централізованого або місцевого грошового фонду відповідної території. Права та обов'язки учасників бюджетно-правових відносин зумовлені формуванням та використанням бюджету – основного фінансового плану [7, с. 112-113].

В.Д. Чернадчук виділяє наступні особливості бюджетно-правових відносин: їх опосередкованість рухом публічних грошових фондів. Як різновид фінансових, правові та бюджетно-правові відносини пов'язані з рухом публічних грошових фондів, але на відміну від фінансових, що охоплюють їх формування, розподіл і використання та спрямовані на упорядкування всіх стадій цього кругообігу публічних грошових фондів, бюджетні пов'язані із зарахуванням, розподілом та перерахуванням частини цих коштів і впорядкуванням у межах бюджетного процесу. Публічний характер бюджетно-правових відносин забезпечує реалізацію основної мети фінансової діяльності – формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення виконання завдань і функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Реалізація будь-якої функції держави(соціальної, політичної та економічної функцій) об'єктивно потребує певних бюджетних коштів, за допомогою яких задовольняються державні та місцеві потреби, які можна об'єднати в одну категорію – публічні потреби [92, с. 25].

Насамперед, специфічні ознаки бюджетно-правових відносин спричиняються їх функціональним призначенням. Функції, які виконуються в процесі існування бюджетно-правових відносин, визначають місце бюджетно-правових відносин у механізмі бюджетно-правового регулювання. У бюджетно-правових відносинах, по-перше, визначається коло осіб (учасників), на яких поширюється дія норм бюджетного законодавства (індивідуалізуюча функція). По-друге, реалізується модель поведінки суб'єктів цих правовідносин, передбачена у законодавстві (регулювальна функція). По-третє, вони є умовою для можливого залучення спеціальних юридичних засобів забезпечення

реалізації суб'єктивних бюджетних прав та юридичних обов'язків (забезпечувальна функція). Наведені функції є напрямками конкретизації загальних положень норм бюджетного законодавства щодо суб'єктів бюджетно-правових відносин, засобом індивідуалізації поведінки окремих суб'єктів бюджетно-правових відносин, а також деталізації суб'єктивних бюджетних прав та юридичних обов'язків цих суб'єктів. Тому реалізація зазначених функцій повинна сприяти регулюванню поведінки суб'єктів бюджетно-правових відносин і формуванню системи гарантій, які будуть забезпечувати їх відповідну форму [92, с. 26-27].

Ще однією специфічною ознакою бюджетно-правових відносин, яка відрізняє їх від інших видів правовідносин, на думку В.Д. Чернадчука, слід вважати їх динамічність. Так, динаміка й у результаті інші специфічні властивості бюджетно-правових відносин виявляються в процесуальних діях суб'єктів. Під час бюджетного процесу, тобто під час підготовки проектів актів про бюджети, їх розгляду, затвердження, виконання та звітності про виконання формується безперервний ланцюг взаємопов'язаних бюджетно-правових відносин, але при цьому спостерігається накладення та перетинання їх різних видів. Бюджетно-правові відносини постійно розвиваються, змінюються, можливість чи необхідність виникнення одних зумовлена виникненням та/або припиненням інших, таких, що передують їм у часі, бюджетно-правових відносин (первинних бюджетно-правових відносин). Похідні бюджетні правовідносини, які виникли на підставі первинних, передбачають можливість виникнення, зміни або припинення інших бюджетно-правових відносин [92, с. 27].

Наступною особливою ознакою бюджетно-правових відносин є їх періодичність. Закон про бюджет і рішення про місцеві бюджети діють протягом бюджетного періоду, зазвичай це календарний рік. Тому бюджетно-правові відносини (формування, розподіл, витрачання, контроль за виконанням бюджету), які спрямовані на забезпечення виконання актів

про бюджети, мають періодичний характер: виникають, змінюються і припиняються через певний період часу. З моменту набуття чинності нового акту про бюджет, бюджетні правовідносини відновлюються, зазвичай, між тими самими суб'єктами, але вже на підставі іншого бюджетного правового акту [92, с. 27].

На думку О.В. Болтінової, до специфічних ознак бюджетно-правових відносин варто віднести їх безперервний, повторюваний характер, оскільки кожного року відновлюються стадії складання, розгляду, затвердження, виконання бюджету та здійснення бюджетного обліку, а також складання, зовнішньої перевірки, розгляду та затвердження бюджетної звітності [7, с. 113].

Важливою ознакою бюджетно-правових відносин є їх деталізованість. Так, в бюджетному законодавстві детально регламентовані права та обов'язки всіх суб'єктів бюджетно-правових відносин, що сприятиме забезпеченню ефективного, цільового й економного витрачання бюджетних коштів і забезпеченню їх постійного й планового надходження до бюджету певного рівня та, відповідно, порядку витрачання цих коштів, встановленого в бюджетно-правових нормах, оскільки бюджетних коштів на фінансування всіх потрібних видатків не вистачає і держава змушена фінансувати лише першочергові потреби [62, с. 119].

Специфічні особливості бюджетно-правових відносин виявляються також у колі їх суб'єктів. Так, Л.К. Воронова вважає, що бюджетно-правовим відносинам притаманне більш вузьке коло суб'єктів, ніж іншим видам фінансових правовідносин. Це зумовлене тим, що суб'єктами бюджетно-правових відносин є юридичні особи, які беруть участь у розподілі доходів і видатків між різними видами бюджетів, або отримують із державного чи місцевих бюджетів грошові кошти, або ж беруть участь у бюджетному процесі. Тому можна зробити висновок, що підприємства та організації недержавної й некомунальної форми власності не є суб'єктами бюджетно-правових відносин. Їх взаємовідносини з бюджетними

правовідносинами можуть здійснюватися через податкові й кредитні відносини. Також, на думку науковця, окремі громадяни не можуть бути суб'єктами бюджетно-правових відносин, оскільки їх взаємовідносини з бюджетом опосередковуються через трудові, податкові, кредитні та інші види правовідносин [14, с. 78].

Виходячи з сьогоденним станом справ специфічними особливостями бюджетно-правових відносин в Україні є наступні:

- 1) особлива сфера виникнення та функціонування – бюджетна діяльність;
- 2) вони є періодичними та повторюваними;
- 3) особливий суб'єктний склад (органи, установи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями (правами та обов'язками з управління бюджетними коштами);
- 4) в процесі їх виникнення та розвитку задовольняються публічні інтереси та потреби;
- 5) вони носять державно-владний характер, тому в них немає рівності сторін.

1.2. Класифікація бюджетних правовідносин

При здійсненні теоретико-правової характеристики бюджетно-правових відносин в Україні важливим є вивчення питання класифікації вказаних відносин.

Питанню класифікації правовідносин завжди приділялася велика наукова увага, що є цілком виправданим і закономірним, оскільки це дає можливість усвідомити всю сукупність відносин, які охоплюються нормами певної галузі права, забезпечує логічну послідовність наукового мислення, а також сприяє розумінню не тільки змісту, а й специфічних особливостей окремих груп правовідносин [93, с. 37].

На сьогоднішній день в науковій літературі викладені різноманітні підходи до класифікації бюджетно-правових відносин за різними критеріями: змістом, функціями, правовими інститутами, структурою юридичного змісту, юридичним характером взаємодії учасників правовідносин, структурою бюджетної системи, державним устроєм, складом учасників правовідносин, об'єктом правового регулювання тощо.

Так, бюджетно-правові відносини можна класифікувати на ті, що тривають у межах бюджетного року (підставою їх виникнення, зміни та припинення є закон про державний бюджет чи рішення про місцевий бюджет), наприклад, міжбюджетні відносини, й ті, що тривають у межах бюджетного циклу (не вичерпуються бюджетним роком), наприклад, відносини щодо річної звітності про виконання бюджетів [48, с. 696].

М.І. Матузов класифікує бюджетно-правові відносини за критерієм характеру обов'язків суб'єкта правовідносин на активні та пасивні правовідносини. В активних бюджетно-правових відносинах юридичний обов'язок полягає в необхідності здійснити певні дії на користь уповноваженого суб'єкта, а в пасивних – передбачає утримання від здійснення певних дій [94, с. 69]. В активних бюджетно-правових відносинах уповноважений суб'єкт наділений суб'єктивним бюджетним правом вимагати певну поведінку чи виконання суб'єктивних бюджетних обов'язків від зобов'язаного суб'єкта. Уповноваженими суб'єктами активних бюджетно-правових відносин є уповноважені органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а зобов'язаними суб'єктами є особи, на яких покладається обов'язок здійснювати певні бюджетно-правові дії (реалізувати активні юридичні обов'язки). В активних бюджетно-правових відносинах реалізуються вимоги зобов'язуючих норм бюджетного законодавства, і саме тому головна увага приділяється реалізації бюджетних юридичних обов'язків зобов'язаним суб'єктом, а суб'єктивне бюджетне право зводиться до права вимагати виконання обов'язків зобов'язаним суб'єктом [93, с. 43].

У пасивних бюджетно-правових відносинах одні суб'єкти наділені правом здійснення певних дій, а інші суб'єкти – здійснюють пасивні обов'язки у вигляді утримання від здійснення певних дій. У пасивних бюджетно-правових відносинах спостерігається взаємодія уповноважених органів державної влади, які здійснюють певні дії, наприклад, встановлюють порядок використання бюджетних коштів, та розпорядників бюджетних коштів, які мають витратити ці бюджетні кошти на цілі та в обсягах, визначених нормами бюджетного законодавства, утримуючись від їх нецільового використання [93, с. 43].

За особливостями об'єкта бюджетно-правові відносини поділяють на майнові (грошові) та немайнові (негрошові) [94, с. 75]. До майнових (грошових) бюджетно-правових відносин відносяться правовідносини виконання бюджету, оскільки об'єктом такого виду відносин є бюджетні кошти. Об'єктом немайнових (негрошових) бюджетно-правових відносин є, зокрема, проект закону про Державний бюджет України, бюджет як фінансовий план, звітність про виконання бюджетів тощо. До немайнових бюджетно-правових відносин належать нормотворчі бюджетно-правові відносини, контрольно-бюджетні правовідносини, правовідносини звітності про виконання бюджету, правовідносини відповідальності тощо. Але в будь-якому випадку немайнові бюджетно-правові відносини завжди пов'язані з майновими, оскільки вони передують їм, існують паралельно або слідує за ними. Взагалі їх призначення полягає в забезпеченні функціонування майнових (грошових) бюджетно-правових відносин [93, с. 47].

Ю.О. Крохіна пропонує класифікувати бюджетно-правові відносини за державним устроєм на вертикальні та горизонтальні правовідносини [94, с. 76]. Так, вертикальні бюджетно-правові відносини становлять взаємозв'язок між уповноваженими державними органами та адміністративно-територіальними одиницями чи територіальними громадами в особі органів місцевого самоврядування, як правило, на

підставі відносин субординації. Горизонтальні бюджетно-правові відносини опосередковують взаємозв'язок між рівноправними за юридичним статусом суб'єктами (адміністративно-територіальними одиницями). Загалом ми поділяємо підхід Ю.О. Крохіної і вважаємо, що критерієм зазначеної класифікації має бути організаційний зв'язок (взаємодія) суб'єктів бюджетно-правових відносин. Так, вертикальні бюджетно-правові відносини – це правові відносини між організаційно підпорядкованими, нерівноправними суб'єктами бюджетно-правових відносин, а горизонтальні бюджетно-правові відносини – це правові відносини між непідпорядкованими, рівноправними суб'єктами бюджетно-правових відносин. Суб'єкти вертикальних бюджетно-правових відносин володіють різним правовим статусом. Такий вид бюджетно-правових відносин становить основний обсяг бюджетно-правових відносин. Це пояснюється тим, відносини, які регулюються нормами бюджетного права як підгалузі фінансового права, виникають у сфері бюджетної діяльності держави та адміністративно-територіальних одиниць та є за своєю юридичною природою управлінськими.

За ознакою кількісного складу суб'єктів бюджетно-правових відносин можна класифікувати на двосторонні, які виникають, змінюються та припиняються між двома суб'єктами правовідносин, та багатосторонні, у яких беруть участь три і більше суб'єктів бюджетно-правових відносин, кожен з яких наділений суб'єктивними бюджетними правами та бюджетними юридичними обов'язками [94, с. 78].

О.В. Болтінова виділяє ще один критерій для класифікації бюджетно-правових відносин: за змістом бюджетно-правові відносини поділяються на матеріальні та процесуальні. Так, авторка до матеріальних бюджетно-правових відносин відносить відносини, що виникають у процесі формування доходів та здійснення видатків бюджетної системи, регулювання державного та місцевого боргу, здійснення державних та місцевих запозичень. До процесуальних бюджетно-правових відносин

належать відносини, які виникають у процесі складання, розгляду та затвердження проектів бюджетів всіх рівнів, виконання бюджетів всіх рівнів, контролю за їх виконанням, здійснення бюджетного обліку, складання, розгляду та затвердження бюджетної звітності. У подальшому авторка виділяє й третю групу бюджетно-правових відносин: бюджетно-правові відносини зі встановлення правового статусу учасників бюджетного процесу, а також зі встановлення правових підстав та умов притягнення до юридичної відповідальності за порушення норм бюджетного законодавства [7, с. 113-114].

На мою думку, поділ бюджетно-правових відносин на матеріальні та процесуальні є цілком виправданим, оскільки визначати бюджетно-правові відносини тільки як процесуальні є невірним. Проте виділяти третю групу бюджетно-правових відносин зі встановлення правового статусу учасників бюджетного процесу, а також зі встановлення правових підстав та умов притягнення до відповідальності за порушення норм бюджетного законодавства, на мою думку, не варто, оскільки ці правовідносини можна віднести до матеріальних бюджетно-правових відносин.

За критерієм часу бюджетно-правові відносини класифікуються на постійні та тимчасові, а серед останніх умовно можна виділити тривалі й короткочасні. До постійних бюджетно-правових відносин належать організаційні бюджетно-правові відносини. Проте переважна більшість бюджетно-правових відносин є обмеженою в часі (наприклад, один рік), оскільки такі правовідносини виникають, змінюються і припиняються в межах або бюджетного циклу, або бюджетного процесу, або його стадії. Закон про державний бюджет чи рішення про місцевий бюджет приймається на певний строк – бюджетний період, який фактично збігається зі стадією виконання бюджету і є частиною бюджетного процесу (циклу). Бюджетно-правові відносини виконання бюджету існують протягом бюджетного періоду, щоб виникнути в подальшому, але вже на підставі іншого акту про бюджет. Інколи законодавець чітко

визначає межі дії певних видів бюджетно-правових відносин. Для таких бюджетно-правових відносин характерний тимчасовий строк існування, що зазвичай пов'язане з певними ситуаціями. Так, правовідносини прийняття закону про Державний бюджет виникають з моменту подання проекту закону до розгляду Верховною Радою України і закінчуються прийняттям закону про Державний бюджет, щоб знову виникнути в наступному бюджетному році. Але, незважаючи на те, що такі правовідносини виникають і припиняються щорічно, вони регулюються, не тимчасовим актом (законом чи рішенням про бюджет), а постійним – Бюджетним кодексом України [93, с. 53-54].

Науковці у галузі бюджетного права виділяють ще одну класифікацію бюджетно-правових відносин - за стадіями бюджетного процесу:

- бюджетно-правові відносини на стадії підготовки проекту закону (рішення) про бюджет;
- бюджетно-правові відносини на стадії розгляду та прийняття закону про державний бюджет (рішення про місцевий бюджет);
- бюджетно-правові відносини на стадії виконання бюджету;
- бюджетно-правові відносини на стадії підготовки та розгляду звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього [93, с. 55].

Проте вказана класифікація бюджетно-правових відносин є недосконалою, оскільки не охоплює всі стадії бюджетного процесу, зокрема, відносини застосування відповідальності або правовідносини відносини контролю.

З наукової та практичної точки зору досить цікавим є підхід, запропонований В.Д. Чернадчуком. Так, автор пропонує трирівневу класифікацію бюджетно-правових відносин: на першому рівні виділяються основні та допоміжні бюджетно-правові відносини; на другому – основні поділяються на правовідносини виконання державного та місцевих бюджетів, а допоміжні – на нормотворчі бюджетно-правові відносини, контрольно-бюджетні та охоронні бюджетно-правові відносини. На

третьому рівні бюджетно-правові відносини другого рівня поділяються таким чином: 1) правовідносини виконання бюджету поділяються на бюджетоформувальні, бюджеторозподільні та бюджетні трансферні (міжбюджетні) правовідносини; 2) нормотворчі бюджетні правовідносини поділяються на правовідносини бюджетного планування та правовідносини бюджетної нормотворчості; 3) контрольно-бюджетні правовідносини поділяються на превентивні (попередні), поточні та підсумкові (наступні) контрольно-бюджетні правовідносини; 4) охоронні бюджетні правовідносини поділяються на бюджетно-деліктні правовідносини, правовідносини провадження у справі про бюджетне правопорушення та правовідносини бюджетної відповідальності [93, с. 56-57].

Ю.О. Крохіна пропонує поділяти бюджетно-правові відносини за такими критеріями:

1) структура бюджетної системи: згідно зі ст. 5 Бюджетного кодексу України та відповідно до державного устрою України бюджетно-правові відносини можна поділити на відносини щодо державного бюджету та відносини щодо місцевих бюджетів;

2) державний устрій: бюджетно-правові відносини поділяються на вертикальні (становлять взаємозв'язок між уповноваженими органами державної влади та адміністративно-територіальними одиницями на основі субординації) та горизонтальні (передбачають взаємозв'язок між рівноправними за своїм правовим статусом територіями) [35, с. 73-74].

За критерієм основних функцій права бюджетно-правові відносини класифікують на:

1) охоронні, які забезпечують здійснення охоронної функції бюджетного права. До охоронних бюджетно-правових відносин належать відносини у сфері бюджетного контролю (контролю за дотриманням норм бюджетного законодавства) та бюджетної відповідальності (відповідальності за порушення норм бюджетного законодавства).

Охоронні бюджетно-правові відносини функціонують не завжди, а лише виникають у випадку порушення регулятивних норм бюджетного законодавства та не пов'язані з безпосереднім впливом бюджетно-правових норм на фактичні регулятивні бюджетно-правові відносини. Охоронні бюджетно-правові відносини виникають на підставі бюджетно-правових норм, закріплених статтями 117-120 Бюджетного кодексу України. Такими, зокрема, є правовідносини, що виникли через подання недостовірних звітів та інформації про виконання бюджету, нецільове використання бюджетних коштів, порушення розпорядниками бюджетних коштів вимог щодо прийняття ними бюджетних зобов'язань тощо [65, с. 214];

2) регулятивні, які забезпечують реалізацію регулятивної функції права. Регулятивні бюджетно-правові відносини поділяються на: абсолютні – у них уповноваженій особі протистоїть як зобов'язана будь-яка особа; відносні (двосторонньо індивідуалізовані) – ті, у яких уповноваженій особі протистоїть не будь-яка особа, а чітко визначений суб'єкт, який має або вчинити певні дії або утриматися від них (наприклад, міжбюджетні відносини, відносини зі сплати податкових і неподаткових платежів до бюджету).

Таким чином, бюджетно-правові відносини – це вид правових відносин, врегульований нормами бюджетного законодавства, що виникають, змінюються та припиняються в процесі бюджетної діяльності, тобто в процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів усіх рівнів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням виконання бюджетів, а також під час застосування заходів відповідальності за порушення бюджетного законодавства.

До загальних ознак бюджетно-правових відносин варто віднести такі: мають вольовий характер; бюджетні правовідносини завжди є конкретними; охороняються примусовою силою держави; є результатом свідомої діяльності людини та безпосередньо пов'язані з реальним життям,

оскільки виникають, змінюються та припиняються під впливом обставин, що мають місце в житті суспільства; мають, як правило, двосторонній характер і є особливою формою взаємного зв'язку між конкретними суб'єктами через їх права, обов'язки, повноваження і відповідальність, які закріплені в правових нормах.

Специфічні особливості бюджетно-правових відносин в Україні є наступними: виникають на підставі бюджетно-правових норм, які реалізуються в бюджетних правовідносинах; особлива сфера виникнення та функціонування – бюджетна діяльність; вони є періодичними та повторюваними; особливий суб'єктний склад (органи, установи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями (правами та обов'язками з управління бюджетними коштами); в процесі їх виникнення та розвитку задовольняються публічні інтереси; вони носять державно-владний характер, тому в них немає рівності сторін.

На сьогоднішній день в науковій літературі викладені різноманітні підходи до класифікації бюджетних правовідносин за різними критеріями: змістом, функціями, правовими інститутами, структурою юридичного змісту, юридичним характером взаємодії учасників правовідносин, структурою бюджетної системи, державним устроєм, складом учасників правовідносин, об'єктом правового регулювання тощо.

На основі аналізу актів бюджетного законодавства та враховуючи специфіку бюджетних правовідносин пропонується:

1) ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України доповнити абзацом такого змісту: «бюджетна діяльність – це врегульована нормами права діяльність уповноважених органів державної влади та органів місцевого самоврядування, спрямована на складання, розгляд, затвердження, виконання бюджетів всіх рівнів з метою задоволення публічних інтересів та потреб»;

2) п. 10) ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України доповнити абзацом такого змісту: «застосування заходів юридичної відповідальності

за його порушення» та викласти у наступній редакції «бюджетний процес - регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства та застосування заходів юридичної відповідальності за його порушення».

РОЗДІЛ 2

СТРУКТУРА БЮДЖЕТНИХ ПРАВОВІДНОСИН

2.1. Суб'єкти бюджетних правовідносин

Визначення особливостей та змісту бюджетно-правових відносин в Україні неможливе без з'ясування складу та видів суб'єктів таких правовідносин.

Для ефективного дослідження суб'єктного складу бюджетно-правових відносин потрібно розкрити деякі теоретичні питання. Насамперед, необхідно з'ясувати зміст поняття «суб'єкт бюджетно-правових відносин», встановити його співвідношення з іншими суміжними поняттями, проаналізувати та визначити види суб'єктів бюджетно-правових відносин і вирішити інші питання, які мають значення для науки фінансового права та бюджетного права. З'ясування сутності поняття суб'єкта бюджетно-правових відносин має велике практичне значення тому, що це дозволяє визначити коло осіб, які можуть бути потенційними учасниками бюджетно-правових відносин та вчиняти дії, які підпадають під регулюючий вплив норм бюджетного законодавства та мають юридично значущі наслідки. Тільки такі потенційні особи, які володіють суб'єктивними бюджетними правами та юридичними бюджетними обов'язками можуть виступати суб'єктами бюджетно-правових відносин, реалізуючи ці права та обов'язки [94, с. 129].

Для визначення змісту поняття «суб'єкт бюджетно-правових відносин» досить важливим є визначення співвідношення зазначеного поняття із поняттями «суб'єкт бюджетного права» та «учасник бюджетних правовідносин». На мою думку, вказані поняття не є тотожними, але одна особа одночасно може виконувати роль трьох суб'єктів.

Враховуючи спільні риси та зв'язок між суб'єктом права та суб'єктом правовідносин, все ж таки не варто їх прирівнювати один до одного: вони співвідносяться як загальне та конкретне. Поняття суб'єкта права є більш широким поняттям, оскільки ним є особа, яка потенційно має можливість і здатність брати участь у правовідносинах, тобто наділена правосуб'єктністю, тоді як суб'єктом правовідносин є особа, яка вступає в правовий зв'язок, реалізуючи свої конкретні суб'єктивні права та юридичні обов'язки [94, с. 131].

В бюджетному праві також необхідно розмежовувати поняття «суб'єкт бюджетного права» та «суб'єкт бюджетно-правових відносин», оскільки ці поняття не є тотожними. Суб'єктами бюджетного права є особи, наділені правосуб'єктністю, тобто такі, які потенційно можуть бути учасниками бюджетно-правових відносин при настанні певних обставин [94, с. 132] або особи, які в тій чи іншій якості можуть бути сторонами суспільних відносин, що регулюються нормами бюджетного законодавства і стають учасниками бюджетно-правових відносин лише з моменту їх вступу в конкретні врегульовані нормами права суспільні відносини. Суб'єктом бюджетно-правових відносин повинен бути реальний учасник конкретних правовідносин [94, с. 134].

Враховуючи зазначене вище, можна стверджувати, що кожен суб'єкт бюджетно-правових відносин є суб'єктом бюджетного права, але не кожен суб'єкт бюджетного права стає суб'єктом бюджетно-правових відносин.

На основі дослідження доктринальних підходів, які повністю чи частково розглядають поняття суб'єктів бюджетно-правових відносин, необхідно зазначити, що поняття «суб'єкт бюджетно-правових відносин» та «учасник бюджетно-правових відносин», як правило, вважаються тотожними [94, с. 134]. Проте, А.М. Нікітіна вважає, що ці поняття, незважаючи на схожість, потребують розмежування. До суб'єктів бюджетно-правових відносин належать держава, адміністративно-територіальні одиниці, органи державної влади та місцевого

самоврядування [94, с. 135]. Однак, у ч. 3 ст. 19 БК України надається визначення поняття «учасники бюджетного процесу», якими є органи, установи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями (правами та обов'язками з управління бюджетними коштами). Посадові особи, що є учасниками бюджетних процесуальних правовідносин, можуть і не бути суб'єктами цих правовідносин. Отже, виходячи з зазначених положень, поняття «учасник бюджетно-правових відносин» є ширшим, ніж поняття «суб'єкт бюджетно-правових відносин».

Я вважаю, що поняття «суб'єкт бюджетних правовідносин» та «учасник бюджетних правовідносин» не є тотожними, але провести чітке розмежування між ними неможливо, оскільки в законодавстві немає вичерпного переліку суб'єктів бюджетно-правових відносин і кожен вчений вкладає в його зміст свій склад суб'єктів. Тому досить часто одні і ті ж особи можуть бути і суб'єктами бюджетно-правових відносин, і учасниками бюджетно-правових відносин.

На думку В.Д. Чернадчука, суб'єктами бюджетно-правових відносин є держава, адміністративно-територіальні одиниці, органи державної влади та місцевого самоврядування, а в окремих випадках і їх посадові особи. До учасників автор відносить лише державні органи та їх посадові особи, які в окремих випадках можуть бути одночасно й суб'єктами цих правовідносин. Учасником бюджетно-правових відносин є індивідуалізована конкретна особа, яка безпосередньо реалізує свої суб'єктивні бюджетні права та юридичні бюджетні обов'язки, здійснює певні дії та вступає в правовий взаємозв'язок з іншими особами від імені суспільно-територіального утворення, органу державної влади чи органу місцевого самоврядування або від власного імені [94, с. 136-137].

Деякі науковці розширюють коло суб'єктів бюджетно-правових відносин, включаючи до нього державу, адміністративно-територіальні одиниці, соціальні утворення, тобто народ, територіальні громади, соціальні спілки [74, с. 20]. Проте із цього приводу є певні сумніви у

О.В. Солдатенко, В.І. Антипова та О.А. Музики - Стефанчук. Зазначені автори не погоджуються із віднесенням народу до суб'єктів бюджетно-правових відносин. Науковці стверджують, що народ не бере безпосередньої участі у бюджетно-правових відносинах, оскільки він делегував від себе до законодавчого та місцевого представницького органу відповідних осіб, таким чином віддавши їм право вступати у бюджетно-правові відносини, право вирішувати питання у своїх інтересах тощо. Відповідно до ст. 69 Конституції України народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії, тобто народ безпосередньо є учасником цих відносин. Проте у ст. 74 Конституції України зазначено, що референдум не допускається щодо законопроектів із питань податків, бюджету та амністії [30]. Отже, у цих відносинах не допускається волевиявлення народу та його прямої участі [94, с. 117].

Тому питання складу суб'єктів бюджетних правовідносин залишається відкритим для наукових досліджень.

Питання класифікації суб'єктів бюджетно-правових відносин розглядаються, як правило, у контексті класифікації суб'єктів фінансових правовідносин. Так, на думку М.В. Карасьової, варто розрізняти три групи суб'єктів фінансових правовідносин: суспільно-територіальні утворення, колективні суб'єкти та індивідуальні суб'єкти [94, с. 136]. На відміну від інших видів фінансових правовідносин, особливістю бюджетно-правових відносин є більш вузьке коло суб'єктів цих відносин. Тому суб'єктами бюджетно-правових відносин, як вважає Л.К. Воронова, є юридичні особи, які беруть участь у розподілі доходів і видатків між різними видами бюджетів, або які одержують із державного чи муніципальних бюджетів кошти в різних формах, або які беруть участь хоча б в одній стадії бюджетного процесу (складанні, розгляді, затвердженні чи виконанні бюджету). Враховуючи зазначені положення, можна зробити висновок, що юридичні особи – підприємства й організації недержавної й некомунальної

форми власності та окремі громадяни не можуть бути суб'єктами бюджетно-правових відносин. Їх правовідносини реалізуються через податкові, кредитні, трудові та інші відносини [14, с. 115].

М.П. Кучерявенко зазначає, що у першу чергу, суб'єктом бюджетно-правових відносин виступає Україна – суверенна держава, як правило, в особі органів державної влади. До них належать Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада, місцеві органи самоврядування та їх виконавчі органи [55, с. 9].

Таким чином, дослідники у галузі фінансового права класифікують суб'єктів фінансового права на дві або три групи: колективні та індивідуальні суб'єкти або держава, колективні та індивідуальні суб'єкти. Різниця між цими класифікаціями полягає лише в тому, що в першому випадку держава включається в групу колективних суб'єктів фінансового права, а у другому – виступає окремим учасником цих правовідносин [24, с. 326].

Враховуючи вищезазначені положення, можна поділити суб'єктів бюджетно-правових відносин за вольовим критерієм на державу, колективних та індивідуальних осіб. Сама назва суб'єктів – держава, колективні та індивідуальні особи, безумовно, не є притаманною виключно суб'єктам бюджетно-правових відносин. Але той факт, що зазначені особи діють у сфері, пов'язаній із бюджетною діяльністю в суспільстві, а саме із формуванням, затвердженням та виконанням бюджету, механізмом розподілення бюджетних коштів, інститутом бюджетних повноважень, контролем за додержанням норм бюджетного законодавства і т. ін. – перетворює їх в суб'єктів бюджетно-правових відносин [24, с. 326].

На мою думку, державу не варто виділяти в окрему групу суб'єктів бюджетних правовідносин, оскільки вона бере участь у цих відносинах через органи державної влади, які і є колективними суб'єктами бюджетних правовідносин. Проте враховуючи досить чисельні погляди науковців на це питання, розглянемо державу як окремий суб'єкт.

До першої групи суб'єктів бюджетно-правових відносин відносять суспільно-територіальні утворення, до яких належать держава та адміністративно-територіальні одиниці.

Про те, що суспільно-територіальні утворення є суб'єктами бюджетного права, сумнівів ні в кого не виникає. З приводу визнання суспільно-територіальних утворень (держава та адміністративно-територіальні одиниці) суб'єктами бюджетно-правових відносин існують певні незгодженості у науковців. Так, більшість з них вважають, що держава як суб'єкт бюджетного права є суб'єктом бюджетно-правових відносин в особі органів державної влади, які наділені бюджетною компетенцією. Це поширюється і на адміністративно-територіальні одиниці, які виступають суб'єктами бюджетно-правових відносин в особі органів місцевого самоврядування [94, с. 138].

Таким чином, залишається дискусійним питання віднесення суспільно-територіальних утворень до суб'єктів бюджетно-правових відносин, на відміну від визнання їх суб'єктами бюджетного права. Одні вчені вважають, що держава може бути безпосереднім суб'єктом бюджетно-правових відносин, інші підтримують думку, що держава діє у зазначених відносинах лише через органи державної влади. Проте є і третя група науковців, які переконані, що держава може виступати суб'єктом фінансових правовідносин як єдине ціле, і, крім того, у більшості випадків вона діє через відповідні органи державної влади, наділені компетенцією виступати від її імені [67, с. 24].

У бюджетно-правових відносинах дієздатність суспільно-територіального утворення реалізують органи державної влади, які наділені бюджетними повноваженнями та представляють це утворення і діють від його імені [6, с. 88]. Такі суб'єкти, з одного боку, користуються власними суб'єктивними бюджетно-процесуальними правами, а з іншого – суб'єктивними матеріальними бюджетними правами відповідного суспільно-територіального утворення. Окрім суб'єктивних бюджетних

прав, суб'єкти бюджетної діяльності наділяються певними юридичними бюджетними обов'язками, що впливають з бюджетно-правових відносин та правовідносин, які опосередковуються ними. При цьому юридичною формою вираження взаємозв'язку між суб'єктами бюджетно-правових відносин часто є бюджетно-правовий договір, в результаті затвердження якого виникають бюджетні права й обов'язки для суб'єктів цих правовідносин. Бюджетно-правовий договір може бути укладений між суб'єктами тільки у тому разі, коли це передбачено нормами бюджетного законодавства, що регулюють ці бюджетно-правові відносини, і лише з питань, які, відповідно до вимог законодавства, суб'єкти бюджетно-правових відносин можуть вирішувати самостійно на свій розсуд. Такий договір укладається у випадках, коли застосування певних способів формування і використання бюджету технічно або економічно недоцільно реалізовувати шляхом одностороннього волевиявлення, а формування відносин вимагає узгодження між сторонами умов руху бюджетних коштів [5, с. 159].

Друга група (група колективних суб'єктів бюджетно-правових відносин) включає органи державної влади, територіальні громади, органи місцевого самоврядування, юридичні особи різних форм власності і видів діяльності, відокремлені структурні підрозділи без статусу юридичної особи, консолідовані групи осіб і т. ін. Кожному із зазначених у цій групі суб'єктів бюджетно-правових відносин властиві певні особливості, що виявляються перш за все у статусі таких осіб. Але той факт, що такі суб'єкти об'єднані в групу «колективні суб'єкти бюджетно-правових відносин», взагалі не свідчить про однаковий їх правовий статус та бюджетну компетенцію [24, с. 326].

Варто врахувати той факт, що суб'єктами бюджетно-правових відносин є також установи та організації, які створені в установленому законодавством порядку органами державної влади та місцевого самоврядування та утримуються за рахунок відповідного бюджету. Тому

до суб'єктів бюджетно-правових відносин можна віднести бюджетні установи.

Не зважаючи на те, що вище зазначалось про недопустимість віднесення до суб'єктів бюджетно-правових відносин підприємств та організації будь-яких форм власності та громадян, деякі вчені вказують, що інші господарські організації різних організаційно-правових форм і форм власності (унаслідок отримання із бюджетів різних рівнів асигнувань, розподілу прибутку тощо), індивідуальні (сімейні) приватні підприємства, які є самостійними суб'єктами господарювання (з приводу використання субсидій та дотацій з бюджетів, державного кредиту, отримання державних або муніципальних гарантій та розміщення державних або муніципальних замовлень), а також громадяни можуть виступати суб'єктами бюджетно-правових відносин [94, с. 135]. Проте з цією думкою не погоджується Л.К. Воронова, яка переконана, що підприємства й організації недержавної та не комунальної форми власності, а також окремі громадяни можуть бути суб'єктами бюджетно-правових відносин [14, с. 115].

Тому варто зазначити, що питання віднесення індивідуальних суб'єктів (громадян, іноземців, осіб без громадянства) до суб'єктів бюджетно-правових відносин також є досить дискусійним у науковій літературі.

Індивідуальний суб'єкт права - це фізична особа, яка самостійно реалізує суб'єктивні права та юридичні обов'язки, виражає свої інтереси, від однієї особи, не об'єднуючись з іншими.

Проте А.О. Іванова вважає, що індивідуальні суб'єкти також можуть бути суб'єктами бюджетно-правових відносин, якщо вони є посадовими особами, виконують відповідні функції органу державної влади у сфері бюджетної діяльності, діють у своїй, чітко визначеній законодавством, сфері. Навіть у Бюджетному кодексі України встановлюється, що учасниками бюджетного процесу (а значить і суб'єктами бюджетно-

правових відносин) є органи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями. Бюджетні повноваження – це права та обов’язки учасників бюджетно-правових відносин. Так, учасниками бюджетного процесу є органи та посадові особи законодавчої та виконавчої влади: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Національний банк України, місцеві ради та ін.; розпорядники та одержувачі бюджетних коштів, які можуть виступати і фізичними особами [24, с. 327].

Інші дослідники також підтримують думку, що у бюджетно-правових відносинах суб’єктами можуть бути ті індивідуальні суб’єкти, які є посадовими особами [94, с. 25]. В той же час досить багато вчених повністю заперечують можливість участі фізичних осіб як суб’єктів бюджетно-правових відносин і вважають, що підстав для виділення індивідуальних суб’єктів немає [5, с. 162].

Якщо розглядати індивідуальних суб’єктів бюджетно-правових відносин як осіб, які виконують функції та завдання органів державної влади та органів місцевого самоврядування, представляють інтереси таких органів у відносинах з іншими особами та наділені певними повноваженнями для задоволення суспільних потреб, а не особистих, їх, на мою думку, можна вважати суб’єктами бюджетно-правових відносин.

В.Д. Чернадчук вважає за необхідне розширити коло суб’єктів бюджетно-правових відносин, включивши до їх переліку фізичних та юридичних осіб, які не мають статусу бюджетної установи (одержувачі бюджетних коштів), тобто юридичних осіб різних форм власності та видів діяльності [93, с. 12].

Так, відповідно до п. 38 ч. 1 ст. 2 БК України одержувач бюджетних коштів - суб’єкт господарювання, громадська чи інша організація, яка не має статусу бюджетної установи, уповноважена розпорядником бюджетних коштів на здійснення заходів, передбачених бюджетною програмою, та отримує на їх виконання кошти бюджету. Порухення

бюджетного законодавства, вчинене розпорядником чи одержувачем бюджетних коштів, може бути підставою для притягнення до відповідальності згідно з законами України його керівника чи інших відповідальних посадових осіб, залежно від характеру вчинених ними діянь [10]. Вказані положення дають підстави вважати, одержувачі бюджетних коштів можуть бути зобов'язаними суб'єктами окремих видів бюджетно-правових відносин, зокрема, правовідносин виконання бюджетів, правовідносин контролю за виконанням бюджетів, бюджетно-деліктних, бюджетних правовідносин провадження, правовідносин бюджетної відповідальності [94, с. 38].

Проте М.М. Бліхар заперечує проти такої думки, адже таким суб'єктам бюджетні кошти надаються тільки через розпорядників бюджетних коштів, тобто вони підлягають введенню до мережі головних розпорядників та розпорядників бюджетних коштів [5, с. 160].

Суб'єктивні бюджетні права та юридичні бюджетні обов'язки суб'єктів бюджетно-правових відносин є більш-менш урівноваженими, тобто вони не виражаються в категоричній формулі права «влади» та «підпорядкування», адже пряме підпорядкування між ними, швидше за все, є винятком із загального правила [5, с. 159].

Також учасників бюджетно-правових відносин можна класифікувати на види і всередині їх кола.

Так, залежно від обсягу наданих бюджетних повноважень, суб'єкти бюджетно-правових відносин поділяються на головних розпорядників бюджетних коштів і розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня. Розпорядники нижчого рівня поділяються у свою чергу на другий та третій ступінь [24, с. 328].

До групи розпорядників бюджетних коштів другого ступеня належать бюджетні установи в особі їх керівників, які уповноважені на отримання асигнувань, прийняття зобов'язань та здійснення виплат з бюджету на виконання функцій своєї установи, яку вони очолюють, і на

розподіл виділених асигнувань для переказу розпорядникам третього ступеня.

Розпорядники коштів третього ступеня – це бюджетні установи в особі їх керівників, які уповноважені на отримання асигнувань, прийняття зобов'язань та здійснення виплат з бюджету на виконання функцій своєї установи, яку вони очолюють, і на розподіл виділених асигнувань безпосередньо підпорядкованим їм одержувачам. Залежно від свого рівня, розпорядники бюджетних коштів другого і третього ступенів виконують відповідні функції [24, с. 329].

Таким чином, визначення складу суб'єктів бюджетно-правових відносин, з'ясування їхніх особливостей та характеру взаємовідносин є актуальною потребою сьогодення, вирішення якої дасть змогу чітко розмежувати повноваження між ними, ретельно дослідити їхні права й обов'язки у сфері бюджетної діяльності.

Особливістю бюджетно-правових відносин є те, що вони виникають, змінюються і припиняються завжди у сфері бюджетної діяльності. Водночас, бюджетно-правові відносини розглядаються як публічно-правові відносини визначених суб'єктів та є формою реалізації суспільних інтересів, інтересів держави чи соціальних груп, оскільки бюджетно-правові відносини є підвидом фінансових правовідносин [5, с. 156].

Виходячи з наведеної інформації, можна виокремити наступні особливості суб'єктів бюджетно-правових відносин в Україні:

- 1) суб'єктами бюджетно-правових відносин є держава, адміністративно-територіальні одиниці, територіальні громади в особі уповноважених органів, органи державної влади та місцевого самоврядування, юридичні особи різних форм власності і видів діяльності, відокремлені структурні підрозділи без статусу юридичної особи, консолідовані групи осіб тощо;

- 2) відсутність у їхньому суб'єктному складі фізичних осіб. Суб'єктами бюджетного права є особи, які беруть участь у розподілі

доходів та витрат між різними видами бюджетів або одержують з державного чи місцевого бюджетів кошти у різних формах, залучені до участі у стадіях бюджетного процесу. Такі види діяльності виключають з кола учасників бюджетних правовідносин індивідуальних, тобто фізичних осіб.

На думку В.Д. Чернадчука, аби стати суб'єктом бюджетно-правових відносин, потрібно пройти два етапи наділення юридичними якостями.

По-перше, необхідно бути суб'єктом бюджетного права, тобто володіти бюджетною правосуб'єктністю і, по-друге, потрібно набути додаткових якостей юридичного характеру в конкретній ситуації – здатності реалізовувати суб'єктивні бюджетні права й юридичні бюджетні обов'язки, що й визначає правові зв'язки та взаємодію між суб'єктами [93, с. 13]. При цьому суб'єкти бюджетно-правових відносин не мають яскраво вираженого власного інтересу, оскільки їх діяльність спрямована на задоволення публічного інтересу, тобто на його визнання та бюджетне фінансування спрямовується поведінка суб'єктів бюджетно-правових відносин [5, с. 160].

2.2. Об'єкти бюджетних правовідносин

Характеристика бюджетно-правових відносин в Україні буде неповноцінною без дослідження поняття, видів та особливостей їх об'єктів. Проте, перш ніж досліджувати питання об'єктів бюджетних правовідносин, потрібно з'ясувати зміст поняття «об'єкт правовідносин».

На думку С.С. Алексеєва, об'єкт правовідносин - це ті явища (предмети) оточуючого нас світу, на які спрямовані суб'єктивні права та юридичні обов'язки. Об'єкт правовідносин завжди знаходиться поза суб'єктивними правами та юридичними обов'язками і є зовнішнім по відношенню до юридичного змісту правовідносин [89, с. 329].

Питання об'єкта правовідносин в загальній теорії права остаточно не вирішені. Оскільки вона як методологічна наука не дала галузевим юридичним наукам однозначного загального поняття, вказана проблема досліджується науковцями галузевих наук по-різному, і, в результаті, отримуємо різні, а іноді навіть протилежні твердження [91, с. 5]. Така неоднозначність вплинула й на розуміння сутності об'єкта бюджетно-правових відносин, що спричинине нескладністю його структури, багатоаспектністю сприйняття цього поняття, багатофункціональністю та різноманіттям методологічних підходів, які використовуються науковцями [93, с. 64].

Зміст поняття «об'єкт бюджетно-правових відносин» безпосередньо залежить від того, що вкладається в зміст поняття «об'єкт правовідносин». Я вважаю поняття «об'єкт бюджетно-правових відносин» є вужчим за обсягом, ніж поняття «об'єкт фінансових правовідносин» та «об'єкт правовідносин». Об'єкт бюджетно-правових відносин є лише одним із видів об'єктів фінансових правовідносин та об'єктів правовідносин, таким чином звужується як обсяг змісту, так і система об'єктів бюджетно-правових відносин.

Специфіка бюджетного права викликає необхідність визначення для кожного виду об'єкта бюджетно-правових відносин його власного правового режиму.

У фінансовій науковій літературі зазначається, що об'єкт бюджетно-правових відносин – це те, на що спрямована поведінка їх учасників, передусім це бюджетні кошти, тобто грошові кошти (матеріальне благо), які зосереджуються в державному та місцевих бюджетах, розподіляються та використовуються [94, с. 60].

Оскільки шляхом надання і використання матеріальних та духовних благ, що становлять об'єкт правовідносин, задовольняються інтереси уповноваженого суб'єкта правовідносин, то В.С. Нерсисянц з логікою звертає увагу, що між об'єктом правовідносин та інтересами учасників

існує тісний зв'язок, який виводить нас за межі аналізу юридичної форми правовідносин і дає змогу встановити співвідношення цієї форми з різноманітними індивідуальними та суспільними потребами (матеріальних, організаційних і культурних) [94, с. 382].

Ю.О. Крохіна вважає, що об'єктом бюджетно-правових відносин є визначений нормою бюджетного законодавства інтерес суб'єктів (учасників) правовідносин [35, с. 290]. У вказаному визначенні автор влучно вказує на визначеність, тобто об'єктивованість інтересу, тобто його врегульованість бюджетно-правовою нормою і визнання державою. Проте інтерес в бюджетно-правових відносинах не є особистим інтересом суб'єктів бюджетно-правових відносин, оскільки вони виконуючи свій службовий обов'язок, функціонують заради досягнення публічного інтересу. Загалом публічний (суспільний) інтерес є певною мірою поєднанням особистих (приватних) та групових (певних соціальних груп) інтересів, які визнаються державою, забезпечуються нею й отримують правовий захист. Враховуючи те, що публічні інтереси і приватні інтереси не ототожнюються, між ними все одно існує тісний взаємозв'язок, оскільки лише задовольнивши публічні інтереси можливо забезпечити приватні інтереси, забезпечити цілісність, недоторканність, стабільність та нормальний розвиток держави і суспільства. Тому варто погодитися з думкою, що однією з гарантій функціонування держави є задоволення публічного інтересу як визнаного державою та забезпеченого правом інтересу соціальної спільноти [94, с. 108].

Проте, на мою думку, публічний інтерес є абстрактним поняттям і потребує конкретизації та деталізації для того, щоб він визнавався об'єктом бюджетно-правових відносин.

Ю.О. Крохіна зазначає, що бюджетна діяльність держави повинна бути спрямована на досягнення певного результату та задоволення певного публічного інтересу, оскільки діяльність учасників бюджетно-правових відносин не може бути безпредметною. Так, через зміст об'єкта бюджетно-

правових відносин розкривається бюджетна компетенція, що встановлюється з приводу чогось визначеного та конкретного [35, с. 289]. Такі положення підтверджують думку, що об'єкт бюджетних правовідносин – це певні інтереси, на задоволення яких спрямовується діяльність суб'єктів бюджетно-правових відносин і з якими норми бюджетного законодавства пов'язують поведінку цих суб'єктів, тобто це те, що становить предмет суб'єктивного бюджетного права й юридичного бюджетного обов'язку [93, с. 73].

У загальному розумінні об'єкт бюджетно-правових відносин – це те, з приводу чого виникає та існує правовий зв'язок між суб'єктами бюджетно-правових відносин у межах їх бюджетної правосуб'єктності, детермінований інтересами бюджетного фінансування визнаних публічних потреб. Проте зазначене визначення об'єкта бюджетно-правових відносин є досить широким і узагальненим, тому потребує визначення більш чіткого кола явищ, з приводу яких виникає правовий зв'язок між суб'єктами бюджетно-правових відносин [93, с. 74].

Оскільки нормами бюджетного законодавства передбачено закупівлю різних товарів, здійснення робіт і отримання різних послуг, які фінансуються за рахунок бюджетних коштів, то і об'єктом бюджетно-правових відносин можуть бути матеріальні цінності, різні предмети. Але правильно вважати, що об'єктом бюджетно-правових відносин є те, на що спрямовуються дії учасників (суб'єктів) бюджетно-правових відносин. Так можна сказати, що об'єктом бюджетно-правових відносин є кошти (матеріальне благо), які зосереджуються в бюджетах різних рівнів, розподіляються та використовуються [94, с. 108].

Так, велика кількість науковців у галузі фінансового та бюджетного права до об'єктів бюджетно-правових відносин відносять бюджетні доходи (публічні доходи), бюджетні видатки (публічні видатки), бюджетне регулювання (міжбюджетні трансферти, хоча і їх в одних випадках можна

віднести до доходів (для бюджету отримувача), а в інших – до видатків (для бюджету-надавача), акти про бюджет [53, с. 23].

На думку вченого О. А. Кузьменко, загальним об'єктом бюджетно-правових відносин є державний і місцеві бюджети (централізовані державні та місцеві фонди коштів). Загальним об'єктом міжбюджетних правовідносин є взаємодія, взаємозв'язки між бюджетами різних рівнів в особі суб'єктів міжбюджетних правовідносин у межах їх суб'єктивних бюджетних прав і юридичних обов'язків, що мають передбачені нормами законодавства конкретні форми та визначені інтересами забезпечення публічних потреб як на державному, так і на місцевому рівнях. Різні види об'єктів міжбюджетних правовідносин визначаються залежно від напрямків цих відносин і можуть бути такими: передача державою права на здійснення видатків; розмежування видатків між бюджетами; розрахунок видатків, що враховуються та не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів; міжбюджетні трансферти тощо [36, с. 402].

Таким чином, бюджетні кошти можна вважати об'єктом бюджетно-правових відносин. Бюджетні кошти як об'єкт бюджетно-правових відносин мають певні характеристики. Так, вони перебувають у віданні та управлінні тих, хто наділений певними повноваженнями задовольняти публічні інтереси; розпоряджатися цими коштами можуть виключно публічні суб'єкти (суб'єкти бюджетно-правових відносин) шляхом затвердження бюджету; мають завжди цільовий характер і призначені для задоволення публічного інтересу; отримують спеціальну правову форму – форму закону про бюджет чи рішення про місцевий бюджет; підлягають обов'язковому спеціальному обліку; цільовий характер бюджетних коштів передбачає безперервний державний (місцевий) фінансовий контроль за отримувачами (розпорядниками) цих коштів; порушення цільового використання бюджетних коштів тягне за собою їх вилучення у правопорушника, а також застосування заходів юридичної

відповідальності до правопорушника; бюджетні кошти захищені від безпідставного вилучення. Сукупність правових норм, що регулюють обіг бюджетних коштів, утворюють правовий режим цих коштів [97, с. 45].

Бюджетні кошти як об'єкт бюджетно-правових відносин можна класифікувати залежно від різних видів бюджетно-правових відносин, стадій бюджетного процесу:

1) бюджетні кошти на стадіях складання проектів бюджетів, а також розгляду та прийняття закону про Державний бюджет України, рішень про місцеві бюджети. На цих стадіях є лише цифрове вираження певних сум бюджетних коштів, що мають надійти до бюджету будь-якого рівня у майбутньому та будуть витрачені на задоволення певних публічних інтересів;

2) бюджетні кошти на стадії виконання бюджету за доходами. На цій стадії зазвичай відбувається зміна форми власності коштів, оскільки кошти з приватної власності, зокрема платників податків, переходять у державну чи комунальну власність і лише тоді стають бюджетними коштами. Проте ті суб'єкти, які вносять ці кошти до бюджету будь-якого рівня (платники податків), не мають дієвих засобів контролю за їх витрачанням, оскільки громадський контроль у бюджетному процесі в Україні (так само, як і участь громадськості у бюджетному процесі) – це лише формальні юридично незначущі дії;

3) бюджетні кошти на стадії виконання бюджету за видатками. Так, бюджетні кошти, які були акумульовані в певному централізованому публічному фонді коштів, передаються розпорядникам та одержувачам бюджетних коштів. На цій стадії відбувається також контроль за використанням цих бюджетних коштів далі;

4) бюджетні кошти у міжбюджетних відносинах. Такі бюджетні кошти переходять з одного бюджету до іншого, але залишаються у межах бюджетної системи [53, с. 25].

Враховуючи викладене, можна стверджувати, що досить складна система об'єктів бюджетно-правових відносин потребує їх класифікації. Проведення класифікації об'єктів бюджетно-правових відносин є важливим питанням, оскільки це позитивно вплине на загальну характеристику об'єктів, виявлення особливостей правових режимів окремих складових (елементів) об'єкта, визначення зв'язків, що існують між об'єктом та його елементами, а також вирішення багатьох інших проблемних питань, що мають теоретичне та практичне значення. Проте науковцями у галузі фінансового права питання класифікації об'єктів бюджетно-правових відносин не достатньо досліджувалося, незважаючи на те що вона є важливим етапом у пізнанні правової природи об'єктів бюджетно-правових відносин і дозволяє охарактеризувати їхню структуру (систему об'єктів бюджетно-правових відносин) [93, с. 75].

Дослідники у галузі фінансового права, зокрема Р.Й. Халфіна, до об'єктів правовідносин відносять дії людей та їхню поведінку, а не тільки реальні предмети навколишнього середовища в об'єктивованій формі [94, с. 117]. Такої ж думки притримується Ю.М. Старилов, який класифікує об'єктів правовідносин на безпосередні та вторинні (віддалені) [94, с. 117]. На його думку, безпосереднім об'єктом правовідносин є поведінка суб'єктів, їхні дії чи бездіяльність, а через управлінські дії (поведінку, діяння) здійснюється опосередкований вплив на вторинні (віддалені) об'єкти на предмети матеріального світу і на продукти духовної творчості [94, с. 117]. На основі аналізу зазначених підходів, можна зробити висновок, що вони певною мірою є тотожними, але автори застосовують різні терміни для визначення однакових видів об'єктів правовідносин. В той же час Ю.М. Старилов вказує на управлінський характер дій стосовно матеріальних і нематеріальних благ [93, с. 76].

Різноманіття об'єктів бюджетно-правових відносин викликане великою різноманітністю бюджетно-правових відносин. Такі об'єкти можна класифікувати на підставі аналізу норм бюджетного законодавства,

оскільки саме вони регулюють поведінку суб'єктів бюджетно-правових відносин щодо певних об'єктів, які визначені самою нормою бюджетного законодавства. Проте не завжди об'єкти бюджетно-правових відносин закріплені у нормативно-правових актах бюджетного законодавства. Тому залежно від наявності законодавчого закріплення об'єктів бюджетно-правових відносин та можливості їх бути самостійними об'єктами, вони поділяються на віддільні та невіддільні.

Інколи об'єкт бюджетно-правових відносин може бути встановлений лише абстрактно і як результат, він не зафіксований у нормі бюджетного законодавства. В цій ситуації йдеться про так звані невіддільні від матеріального змісту об'єкти бюджетно-правових відносин, які спеціально бюджетним законодавством не регламентуються. Так, до об'єктів бюджетно-правових відносин, які не закріплені в нормах бюджетного законодавства та можуть бути визначені лише в процесі наукової абстракції, належать результати здійснення бюджетного контролю [94, с. 119].

Бюджетні кошти у вигляді дотації, субвенції, трансферти, перевищення доходів над видатками Національного банку України, акти про бюджети та їх проекти є такими об'єктами бюджетно-правових відносин, які певним чином закріплені у нормах бюджетного законодавства і визначаються шляхом аналізу бюджетно-правових норм. Такі об'єкти бюджетно-правових відносин належать до віддільних об'єктів, які існують як «предмети навколишнього середовища», і переважна більшість об'єктів бюджетно-правових відносин становлять цю групу. Віддільні об'єкти бюджетно-правових відносин можна поділити дві групи: перша – це бюджетні кошти, друга – бюджетно-правові акти. Про самостійність об'єкта бюджетно-правових відносин можна говорити, якщо об'єкт є віддільним від самої діяльності, яка становить матеріальний зміст правовідносин [94, с. 119].

На основі цього поділу можна вважати, що віддільні об'єкти є самостійними та можуть виконувати існувати незалежно від наявності інших об'єктів, що й відрізняє їх від невіддільних.

У науці фінансового права склалося кілька підходів щодо класифікації об'єктів бюджетно-правових відносин. До об'єктів бюджетно-правових відносин належать: грошові кошти (фінансові ресурси держави та місцеві фінансові ресурси)[88, с. 61], матеріальні (наприклад, грошові кошти як доходи або видатки бюджету) та нематеріальні блага (наприклад, публічний правопорядок у бюджетній сфері) [94, с. 118]. При дослідженні об'єктів бюджетно-правових відносин Ю.О. Крохіна пропонує виокремити такі їх види: видатки бюджету, доходи бюджету, бюджетне регулювання, закон про державний бюджет [35, с. 295]. М.П. Кучерявенко акцентує увагу на організаційно-владній складовій бюджетно-правових відносин та визначає визнає об'єктами таких відносин бюджетні кошти (кошти Державного бюджету України та кошти місцевих бюджетів) [40, с. 302-303].

Однак зазначені класифікації не досить повно відображають специфіку бюджетно-правових відносин і лише поверхово характеризують окремі види об'єктів бюджетно-правових відносин.

В.Д. Чернадчук пропонує виділити загальний, спеціальний (видовий) і первинний об'єкти бюджетно-правових відносин. До загального об'єкта бюджетно-правових відносин належать бюджетні кошти, з приводу яких і виникає правовий зв'язок між суб'єктами бюджетно-правових відносин. Навіть у нормотворчих бюджетно-правових відносинах, об'єктом яких є закон чи рішення про бюджет, правовий зв'язок, виникаючи з приводу відповідного акту про бюджет, у кінцевому результаті опосередковано стосується бюджетних коштів. Спеціальними (видовими) об'єктами бюджетно-правових відносин є так звані матеріальні та нематеріальні блага, хоча застосування терміну «блага» в бюджетному праві є досить умовним. Залежно від виду бюджетно-правових відносин такими

об'єктами можуть бути бюджетно-правові акти, бюджетні кошти, звітність про виконання бюджетів тощо. Первинними об'єктами бюджетно-правових відносин визнаються матеріальний або нематеріальний результат дії [93, с. 82].

Спеціальний (видовий) об'єкт бюджетно-правових відносин є не сукупністю первинних об'єктів, а новою якістю, результатом, який створюється внаслідок послідовної зміни первинних об'єктів бюджетно-правових відносин і переходу накопиченої їх кількості в нову якість.

На другому рівні можна виділити такі об'єкти бюджетно-правових відносин: матеріальні і нематеріальні «блага», які є результатами дій учасників бюджетно-правових відносин. Матеріальне та нематеріальне блага як об'єкти бюджетно-правових відносин також поділяються на види: матеріальне благо (бюджетні кошти) – на доходи та видатки бюджету, а нематеріальне – бюджетно-правові акти, звітність про виконання бюджетів тощо [93, с. 83].

У доктрині фінансового права основна увага звертається на те, що об'єктом бюджетно-правових відносин є те, з приводу чого і заради чого суб'єкти правових відносин вступають у фінансово-правовий зв'язок. Таким об'єктом зазвичай визнаються матеріальні (бюджетні кошти) і нематеріальні блага, наприклад, публічний правопорядок у бюджетній сфері [7, с. 115]. Хоча інколи науковці до об'єктів бюджетно-правових відносин відносять те, на що спрямована поведінка учасників цих правовідносин, яка прямо чи опосередковано пов'язана з розподілом чи перерозподілом централізованих фондів коштів [56, с. 13].

Підсумовуючи наведені положення, варто зазначити, що об'єктами бюджетно-правових відносин можна вважати матеріальні та нематеріальні блага, результати дій, з приводу яких виникає правовий зв'язок між суб'єктами бюджетних правовідносин, детермінований публічними інтересами бюджетного забезпечення визнаних публічних потреб у межах їх бюджетної правосуб'єктності.

На основі аналізу зазначених поглядів варто зробити висновок, що об'єкт бюджетно-правових відносин – це досить складне правове явище, що передбачає виділення загального, спеціального (видового) та первинного об'єктів бюджетно-правових відносин [93, с. 84].

2.3. Зміст бюджетних правовідносин

Останнім складовим елементом бюджетно-правових відносин в Україні, що потребує детального дослідження, є їх зміст.

Щодо змісту правовідносин у загальній теорії права сформувалися кілька підходів. Прихильники першого підходу до змісту правовідносин відносять реальну поведінку учасників [99, с. 210], прихильники другого підходу – суб'єктивні права та юридичні обов'язки. Існує й третя позиція, згідно з якою у змісті правовідносин варто виділяти юридичний і матеріальний (фактичний) зміст. Юридичний зміст правовідносин становить сукупність суб'єктивних прав та юридичних обов'язків. Матеріальний зміст правовідносин становить та фактична поведінка (дія чи бездіяльність), яку уповноважений суб'єкт правовідносин має право, а зобов'язаний суб'єкт повинен здійснити [1, с. 301].

Проте М.П. Кучерявенко з третім підходом не погоджується, оскільки юридичний зміст як сукупність суб'єктивних прав та юридичних обов'язків властивий лише правовідносинам, в той же час як матеріальний зміст у момент виникнення правовідносин може й не існувати [40, с. 431].

На мою думку, зміст бюджетних правовідносин варто розглядати як сукупність суб'єктивних бюджетних прав та обов'язків.

У зміст правовідносин входить насамперед суб'єктивне право.

Л.К. Воронова вважає, що суб'єктивним правом у фінансовому праві – це міра дозволеної (можливої) поведінки, яка притаманна уповноваженому фінансовому органу державної влади для задоволення його (тобто держави або місцевого органу, від імені яких він виступає) інтересів та забезпечена

юридичними обов'язками другої сторони відносин [14, с. 71]. На думку М.В. Кучерявенко, суб'єктивне право є засобом забезпечення реалізації відповідних обов'язків [40, с. 435]. О.А. Музика-Стефанчук розглядає суб'єктивне право як належний уповноваженій стороні (владному органу) спосіб поведінки, реалізація якого необхідна для задоволення публічних фінансових інтересів, а також забезпечення юридичних обов'язків зобов'язаної сторони [50, с. 97].

Суб'єктивне право – це передбачена законодавством можливість суб'єкта правовідносин діяти певним чином або утримуватись від дій, що забезпечується обов'язками інших суб'єктів правовідносин; це вид та міра можливої або дозволеної поведінки уповноваженої особи, яка визначається нормою права, і ця обставина безпосередньо відображається в структурі суб'єктивного права, що є зв'язком частин цього єдиного цілісного правового утворення. Іншими словами, суб'єктивне право – це правоповедінка, коли уповноважена особа реалізує можливість власної позитивної (правомірної) поведінки та є правом на власні дії уповноваженої особи, і з цього погляду сутність суб'єктивного права полягає в юридичній забезпеченості можливості діяти [93, с. 112-113].

Структуру суб'єктивного права становить сукупність певних правомочностей уповноваженої особи: можливості позитивної поведінки уповноваженої особи, можливості застосування державного примусу, можливості вимагати належної поведінки від зобов'язаної особи, можливості користуватися певним соціальним благом [93, с. 113].

Елементом суб'єктивного права є можливість вимоги правомірної поведінки від зобов'язаної сторони (право вимоги). У бюджетно-правових відносинах право вимоги може бути визначене у двох формах: 1) вимога здійснити зобов'язаним суб'єктом певні активні дії, пов'язані з виконанням обов'язку; 2) вимога утриматися від здійснення певних дій, які або заборонені або які зобов'язаний суб'єкт не має права здійснювати.

Зазвичай уповноважені суб'єкти (орган державної влади або орган місцевого самоврядування) які представляють у бюджетно-правових відносинах відповідне суспільно-територіальне утворення, наділені правом вимоги.

Для таких уповноважених суб'єктів переважна більшість прав, які закріплені в актах бюджетного законодавства з метою виконання завдань та функцій, не є правами в класичному розумінні, тобто такими, які він може реалізовувати чи не реалізовувати на власний розсуд, а в широкому розумінні є виконанням обов'язків перед державою [94, с. 169], і тому суб'єктивне бюджетне право уповноваженого суб'єкта визначається як «правообов'язок» [94, с. 170]. У функціональному плані уповноважений суб'єкт має не лише право, а й зобов'язаний вимагати певної поведінки від зобов'язаних суб'єктів бюджетно-правових відносин. Так визначається право вимоги через «правообов'язок» у бюджетно-правових відносинах.

У нормотворчих бюджетно-правових відносинах зобов'язаним суб'єктом може бути Верховна Рада України. Оскільки право вимагати прийняття закону про Державний бюджет України має Кабінет Міністрів України, це право є одночасно й обов'язком, оскільки його виконання забезпечує можливість здійснення Кабінетом Міністрів України своїх завдань і функцій. Якщо Кабінет Міністрів України забезпечує виконання Державного бюджету України, то неприйняття закону про бюджет є умовою, за наявності якої на уряд покладається обов'язок здійснювати бюджетні видатки з обмеженнями. Також розпорядники бюджетних коштів мають право вимоги бюджетних коштів в обсягах, визначених законом або рішенням, у правовідносинах виконання бюджету, що є матеріальною гарантією виконання їхніх завдань і функцій. А оскільки таке виконання є їхнім обов'язком, то реалізація права вимоги не може залежати від бажання цих суб'єктів (розпорядників бюджетних коштів) використати своє право чи не використати. Виконання зобов'язаним суб'єктом свого обов'язку забезпечується правом вимоги уповноваженого

суб'єкта, що й зумовлює здійснення уповноваженим суб'єктом дій задля реалізації свого суб'єктивного бюджетного права [94, с. 114-115].

Право уповноважених суб'єктів на власні дії в бюджетно-правових відносинах не є повною мірою правом, оскільки орган державної влади чи орган місцевого самоврядування не може на власний розсуд самостійно вирішувати, реалізовувати це право чи відмовитися від його реалізації. Це викликано тим, що право на власні дії зазначених органів є компетенційним, а будь-яке компетенційне право орган зобов'язаний реалізувати за наявності обставин, визначених нормами бюджетного законодавства. Проте в деяких випадках уповноважені суб'єкти бюджетно-правових відносин мають право на власні дії в прямому розумінні. Участь у бюджетно-правових відносинах органів державної влади або органів місцевого самоврядування свідчить про необхідність повного здійснення компетенційних бюджетних прав та обов'язків. Однак суб'єкти можуть не проявляти волю щодо реалізації своїх окремих прав у зв'язку з дією уповноважених норм бюджетного законодавства та інших факторів [94, с. 115].

Таким чином, зміст суб'єктивного бюджетного права не завжди відповідає класичному розумінню суб'єктивного права, тобто це не завжди міра можливої поведінки особи, а обов'язок реалізувати своє право.

У пасивних бюджетно-правових відносинах держава надає уповноваженим суб'єктам (органам державної влади або місцевого самоврядування) необхідні для виконання завдань і функцій можливості, реалізація яких і становить обов'язок перед державою, і які уповноважений суб'єкт повинен здійснити. Інші суб'єкти зобов'язані не перешкоджати уповноваженому суб'єкту в реалізації таких можливостей. Право на позитивні дії не тотожне праву вимоги цих самих суб'єктів в активних бюджетно-правових відносинах, оскільки надає уповноваженому суб'єкту право вибору щодо реалізації наданої можливості [94, с. 115]. На думку М. П. Кучерявенко, право на позитивні дії характеризується тим, що є його

реалізація не пов'язана з діями чи бездіяльністю інших осіб, їхнім впливом і сприянням цьому праву [40, с. 439].

В активних бюджетно-правових відносинах якщо здійсненню суб'єктивного бюджетного права, яке становить можливості вибору варіанта поведінки уповноваженого суб'єкта і не є обов'язковими для його реалізації, перешкоджають дії зобов'язаного суб'єкта, уповноважений суб'єкт має право вимагати від інших суб'єктів утримуватися від здійснення таких дій, яке завжди поєднане з правом на позитивні дії [93, с. 115].

Таким чином, право органу державної влади на власні дії передбачається як одна із форм забезпечення виконання завдань і функцій цього органу, але в більшості випадків державний орган зобов'язаний реалізувати таке право, хоча інколи його реалізація, за наявності визначених законодавством умов, є можливістю.

Інколи уповноважений суб'єкт має можливість звернутися до компетентного суб'єкта за охороною чи захистом свого порушеного суб'єктивного бюджетного права та примусового забезпечення виконання обов'язку зобов'язаним суб'єктом бюджетно-правових відносин. Передбачаючи примусову реалізацію суб'єктивного бюджетного права, право домагання є гарантією виконання суб'єктивних бюджетних обов'язків зобов'язаним суб'єктом [93, с. 115].

Таким чином, суб'єктивне бюджетне право, включаючи в себе певні правомочності, в більшій мірі є бюджетно-правовою необхідністю, хоча в деяких випадках – і можливістю. Суб'єктивне бюджетне право зазвичай є правовим засобом регулювання поведінки суб'єктів бюджетно-правових відносин, а також забезпечення належної (бажаної, потрібної) 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 та задоволення публічних інтересів [93, с. 119].

Суб'єктивний обов'язок – це передбачена міра належної поведінки у відповідних правовідносинах зобов'язаного суб'єкта з метою задоволення інтересів уповноваженої особи, що забезпечується наданням уповноваженому суб'єкту можливості вимагати виконання обов'язку зобов'язаним суб'єктом, застосовуючи при цьому заходи державного примусу. Деякі науковці вважають, що структуру суб'єктивного обов'язку становить зворотний бік структури суб'єктивного права і включає такі елементи: необхідність здійснювати певні дії або утримуватися від їх здійснення, необхідність для зобов'язаного суб'єкта відреагувати на зверненні до неї законні вимоги уповноваженого суб'єкта, необхідність нести відповідальність за невиконання своїх обов'язків, необхідність не перешкоджати контрагенту користуватися тим благом, на яке він має право. На думку інших вчених, до змісту юридичного обов'язку входять дві необхідності: 1) необхідність здійснювати активні позитивні дії на користь уповноважених осіб та 2) необхідність утримуватися від дій, заборонених нормами права. В той же час, деякі дослідники визначають як основні форми юридичного обов'язку пасивну поведінку, активну поведінку та обмеження в правах майнового чи організаційного характеру (заходи юридичної відповідальності) [93, с. 119].

А.О. Музика-Стефанчук вважає, що суб'єктивний бюджетний обов'язок – це спосіб необхідної поведінки зобов'язаної сторони, який передбачений в актах бюджетного законодавства й забезпечений державним примусом, якого вона має дотримуватися в публічних фінансових інтересах (тобто юридичний обов'язок зводиться до необхідної дії чи утримання від неї) [50, с. 97].

На мою думку, суб'єктивний бюджетний обов'язок у широкому розумінні слугує засобом задоволення публічних інтересів шляхом здійснення необхідних активних дій або утримання від здійснення заборонених дій, а також мірою необхідної поведінки зобов'язаного суб'єкта бюджетно-правових відносин, яка безпосередньо пов'язана із

суб'єктивним бюджетним правом уповноваженого суб'єкта цих бюджетно-правових відносин.

Зміст юридичного бюджетного обов'язку становить міру належної необхідної поведінки зобов'язаного суб'єкта, що полягає в необхідності:

- здійснювати активні позитивні дії на користь уповноважених суб'єктів бюджетно-правових відносин. Такий юридичний обов'язок передбачає здійснення активних дій, спрямованих на реалізацію права уповноваженого суб'єкта;

- утримуватися від здійснення дій, які заборонені нормами бюджетного законодавства. Такий юридичний обов'язок має пасивний характер, оскільки вимагає від зобов'язаного суб'єкта бюджетно-правових відносин утримуватися від здійснення дій, які заборонені нормативно-правовими актами у сфері бюджетної діяльності або на здійснення яких такий суб'єкт не уповноважений [93, с. 120].

У фінансовому та бюджетному праві сукупність суб'єктивних бюджетних прав і юридичних обов'язків визначається як «бюджетні повноваження» або «бюджетна компетенція», які досить часто ототожнюються, проте варто з'ясувати їхню правову природу та виявити відмітні риси. Таке розмежування дозволить сприятиме як правотворчій, так і правозастосовчій діяльності [93, с. 120].

Сукупність суб'єктивних прав та юридичних обов'язків учасників бюджетно-правових відносин є бюджетними повноваженнями. В той же час у БК України та інших актах бюджетного законодавства застосовується термін «компетенція». Проте ці поняття, на мою думку, не є тотожними.

Так, у загальній теорії права компетенція зазвичай визначається як сукупність прав та обов'язків, тобто повноважень органу державної влади чи місцевого самоврядування або його посадової особи, які визначають їх правомочності приймати обов'язкові для виконання рішення, організувати та контролювати їх виконання, вживати в необхідних

випадках заходи відповідальності або як коло повноважень, наданих конкретному органу або посадовій особі законом чи іншим нормативно-правовим актом [94, с. 180].

На мою думку, термін «бюджетні повноваження» є вужчим за змістом порівняно із терміном «бюджетна компетенція» та входить до його складу. Крім бюджетних повноважень, бюджетна компетенція включає в себе також предмет відання.

Спільним у визначеннях термінів «бюджетні повноваження» й «бюджетна компетенція» є сукупність суб'єктивних бюджетних прав та юридичних обов'язків. Н.І. Хімічева вважає, що термін «бюджетні права» застосовується як слідування традиції, яка впливає з особливостей суб'єктів бюджетного права – державних і місцевих утворень. Виділення в цьому випадку прав є певним застереженням суб'єктів вищого рівня не втручатися в діяльність суб'єктів нижчого рівня. Автор підкреслює, що бюджетні права – це повноваження (компетенція) щодо формування та використання власного бюджету і регулювання бюджетно-правових відносин на своїй території у визначених законодавством межах, які належать суспільно-територіальним утворенням в особі відповідних органів державної влади або органів місцевого самоврядування [88, с. 169].

При визначенні специфічних особливостей бюджетної компетенції, на мою думку, потрібно враховувати таке. По-перше, наділення суб'єктів бюджетно-правових відносин бюджетними повноваженнями має здійснюватися виключно на підставі законів. По-друге, уповноважений суб'єкт бюджетно-правових відносин завжди представляє державу, адміністративно-територіальну одиницю чи територіальну громаду і є владним суб'єктом. По-третє, бюджетні повноваження, як правило, стосуються бюджетно-правового регулювання. Другим елементом бюджетної компетенції є бюджетно-правового регулювання, яке передбачає наділення суб'єктів бюджетно-правових відносин владними повноваженнями [93, с. 124].

Отже, інститут бюджетної компетенції є міжгалузевим, охоплює норми публічних галузей права, що регулюють відносини в галузі бюджетної діяльності, і як результат визначається нормами різних галузей права: конституційного, адміністративного та фінансового, що дало підстави вважати інститут бюджетних повноважень (компетенції) міжгалузевим [94, с. 187].

Таким чином, склад суб'єктів бюджетно-правових відносин в Україні не визначений на законодавчому рівні, тому він тлумачиться науковцями по-різному. Загалом суб'єктами бюджетно-правових відносин є держава, адміністративно-територіальні одиниці, територіальні громади в особі уповноважених органів, органи державної влади та місцевого самоврядування, юридичні особи різних форм власності і видів діяльності, відокремлені структурні підрозділи без статусу юридичної особи, консолідовані групи осіб тощо.

Першу групу суб'єктів бюджетних правовідносин становлять суспільно-територіальні утворення, до яких належать держава та адміністративно-територіальні одиниці.

До другої групи (групи колективних суб'єктів бюджетного права) належать органи державної влади та управління, територіальні громади, органи місцевого самоврядування, юридичні особи різних форм власності і видів діяльності, відокремлені особи без статусу юридичної особи, консолідовані групи осіб і т. ін.

Третю групу суб'єктів бюджетних правовідносин становлять індивідуальні суб'єкти, які є учасниками бюджетно-правових відносин, але діють у своїй, чітко визначеній законодавством, сфері.

Об'єктом бюджетно-правових відносин у загальному розумінні можна вважати те, з приводу чого виникає та існує правовий зв'язок між суб'єктами бюджетно-правових відносин у межах суб'єктивних бюджетних прав та юридичних обов'язків, визначений інтересами бюджетного фінансування визнаних публічних потреб.

Оскільки нормами бюджетного законодавства передбачена можливість закупівлі різних товарів, здійснення робіт і отримання різних послуг, які фінансуються за рахунок бюджетних коштів, об'єктом бюджетно-правових відносин можуть бути бюджетні кошти, матеріальні цінності, різні предмети.

Суб'єктивне бюджетне право складається із таких правових можливостей (правомочностей): можливості позитивної поведінки уповноваженої особи, можливості вимагати належної поведінки від зобов'язаної особи, можливості застосування засобів державного примусу та можливості користуватися певним соціальним благом.

Суб'єктивний бюджетний обов'язок у широкому розумінні слугує засобом задоволення визнаних публічних потреб шляхом здійснення необхідних дій або утримання від здійснення заборонених дій, а також мірою необхідної поведінки зобов'язаного суб'єкта бюджетно-правових відносин, яка безпосередньо пов'язана із суб'єктивним бюджетним правом уповноваженого суб'єкта бюджетно-правових відносин.

РОЗДІЛ 3

СУЧАСНИЙ СТАН БЮДЖЕТНИХ ПРАВОВІДНОСИН В УКРАЇНІ

3.1. Основні проблеми сучасної системи бюджетних правовідносин

У сучасних умовах розвитку нашого суспільства система бюджетних правовідносин має досить багато нагальних проблем та потребує реформування.

Так, досить актуальними залишаються питання здійснення бюджетної політики держави, зокрема, проблема управління бюджетним процесом не дістала системного вирішення, а тому й надалі залишається актуальною.

Варто визначити, які існують перспективні напрями та тенденції в удосконаленні реформування бюджетно-правових відносин в Україні.

Однією з найважливіших проблем сьогодні в Україні є несвоєчасність і неузгодженість дій органів державної влади при ухваленні головного фінансового документа країни – державного бюджету.

У складанні якісного та ефективного фінансового плану України перешкоджають недоліки у плануванні бюджетних показників. Мова йде про те, що кожного року в нашій країні бюджет є абсолютно новим документом, який складається за результатами поточної діяльності. Дуже часто при формуванні державного бюджету не враховується стратегія розвитку держави, однак вирішальними у бюджетному процесі є різні політичні сили, які відстоюють власні інтереси [68, с. 186].

Ефективно та безперебійно функціонуюча фінансова система будь-якої країни охоплює широке коло правових, економічних та інших суспільних відносин, серед яких особливе місце належить бюджетно-правовим відносинам, тобто відносинам пов'язаним з формуванням, використанням, звітуванням і контролем за бюджетними коштами. Так,

бюджетно-правові відносини впливають на визначення напрямків державної політики, пріоритетів розвитку країни і свідчать про програму дій Кабінету Міністрів України. А тому проблеми реформування бюджетно-правових відносин, особливо за умов інтеграційних процесів та вибору державних пріоритетів, виходять на перший план.

Державний бюджет повинен сприяти розв'язанню таких важливих завдань держави як зростання соціальних виплат, збільшення інвестицій, зниження податків, розвиток села, розбудова доріг, охорона здоров'я, підтримка освіти та зміцнення самоврядування.

Ефективність реформування бюджетно-правових відносин залежить від темпів зростання основних макроекономічних та соціальних показників, оскільки на них впливає багато факторів: адміністративно-територіальний устрій країни, рівень розвитку її промисловості, її фінансова політика, соціально культурний розвиток. Це підтверджується зарубіжним та вітчизняним досвідом бюджетної діяльності. Проте, на жаль, на сьогоднішній день ці показники свідчать про не досить ефективне управління бюджетними коштами та про необхідність розробки стратегії реформування бюджетно-правових відносин, в цілому, та всіх їх складових, зокрема, що підтверджується наявністю значної кількості економічних, політичних, правових та громадських досліджень зазначеного питання [11].

Реформування бюджетно-правових відносин в Україні повинно включати як здійснення заходів як з удосконалення чинного бюджетного законодавства, так і практичних заходів.

Сучасний стан реформування бюджетно-правових відносин в Україні свідчить про несистемність заходів, які застосовуються в процесі здійснення бюджетної діяльності, що в свою чергу потребує узагальнення змістовних аспектів та визначення сутності певних категорій, якими слід керуватися при визначенні їх характеристик. До таких категорій в правовій та економічній літературі належить цілий перелік суміжних і в той же час

відмінних понять, які є досить близькими за характерними ознаками, але відмінними за змістом («міжбюджетні відносини», «бюджетні відносини» та «бюджетні правовідносини») [11].

Проаналізувавши різноманітні підходи до розуміння зазначених категорій, можна зробити наступні висновки. По-перше, зміст цих дефініцій є об'єктом дослідження великої кількості вчених, що породжує значну чисельність підходів до визначення базових понять. По-друге, існування різних доктринальних підходів не завжди сприяє однозначності розуміння зазначених категорій. Так, зокрема, поняття «міжбюджетні відносини» є об'єктом досліджень значної кількості вітчизняних та іноземних вчених, а тому існує велика кількість підходів до визначення їх економічної та юридичної сутності, кожен з яких вносить певну структурування у визначення та описує нові специфічні риси. Однак, переважна більшість таких визначень економічної сутності даного поняття все ж таки зводиться до відносин між державою (державним бюджетом) і територіальними громадами (місцевими бюджетами) щодо розподілу бюджетних коштів, спрямованих на економічний розвиток і соціальний захист як країни в цілому, так і її територій, зокрема, відповідно до прав і свобод закріплених Конституцією України [11].

Дискусійним також є поняття «бюджетні правовідносини», яке безпосередньо пов'язане з категорією «бюджетні відносини» і є його правовою основою.

Проаналізувавши види бюджетно-правових відносин, які передбачені в БК України, можна зробити висновок, що бюджетно-правові відносини виникають в бюджетному процесі на всіх рівнях бюджетної системи. При цьому варто серед таких відносин виділяти окремо бюджетно-правові відносини, які виникають в процесі планування і прогнозування бюджету, що є однією з найважливіших умов його ефективного формування [11].

Правові відносини, що виникають в процесі складання та затвердження бюджету, також характеризуються рядом проблем і труднощів, а тому потребують реформування. Так, при формуванні бюджетів усіх рівнів в Україні одним із пріоритетних завдань є удосконалення реалізації програмно-цільового методу у формуванні бюджету. Оскільки реалізація програмно-цільового методу в бюджетному процесі передбачає перехід на використання інструментів середньострокового і стратегічного планування, це дозволяє забезпечити реалізацію стратегії соціально-економічного розвитку країни та прозорий і ефективний розподіл коштів державного бюджету. На сьогодні удосконалення програмно-цільового методу в бюджетному процесі України потребує розробки прозорого механізму відбору програм, які будуть фінансуватися за рахунок коштів державного чи місцевих бюджетів, необхідності перегляду показників оцінки їх ефективності та уточнення відповідальних розпорядників бюджетних коштів за таку оцінку і відбір. Застосування цих заходів на практиці повинне базуватися на комплексному підході при врахуванні всіх недоліків сучасного стану бюджетно-правових відносин в Україні та практики реалізації програмно-цільового методу зарубіжними країнами [11].

Постійне збільшення видатків із державного бюджету призводить до підвищення податкового навантаження на суб'єктів відтворення, тобто на платників податків в першу чергу. Всі заходи, спрямовані на зниження фіскального навантаження, не змінюють кардинально ситуації, особливо за умови підвищення жорсткості податкового контролю та складності податкового обліку для суб'єктів господарювання.

Питання реформування системи бюджетного контролю залишаються дискусійними і потребують подальших досліджень, оскільки процес реформування системи бюджетного контролю в Україні протягом останніх років, на жаль, не сприяв суттєвому підвищенню його дієвості. Реформування тільки системи бюджетного контролю в Україні не допоможе

систематизувати бюджетний процес загалом та впорядкувати його, що суттєво не покращує його дієвість. Тому виникає необхідність реформування бюджетно-правових відносин загалом, а не окремих процесів і стадій, що дозволить побудувати обліково-аналітичну та інформаційну систему контролю та управління, синтезувати в єдине ціле всі складові бюджетного процесу і сприяти становленню їх взаємодії і стабілізації бюджетно-правових відносин [11].

Враховуючи зазначене вище, можна дійти висновку, що реформування потребують бюджетно-правові відносини в Україні, які виникають на різних стадіях бюджетного процесу, зокрема, на стадії прогнозування та планування бюджету, складання та затвердження бюджету, а також здійснення контролю за виконанням бюджету та звітування.

Також потребують комплексного підходу щодо вирішення та проведення відповідних реформаційних системних змін проблеми у бюджетній системі України, що полягають у наступному:

- досить високий рівень централізації бюджетних коштів, що перешкоджає проведенню політики децентралізації фінансових ресурсів;
- орієнтація видатків з державного та місцевих бюджетів переважно на споживання, а не на розвиток (видатки розвитку визначені на рівні 15% усіх видатків бюджету);
- досить низький абсолютний і відносний рівень капітальних видатків з місцевих бюджетів, що суперечить проголошеному курсу на формування інвестиційно-інноваційної моделі розвитку країни (частка капітальних видатків місцевих бюджетів становить 16%);
- слабка дохідна база та висока трансфертна залежність місцевих бюджетів від державного бюджету, що перешкоджає формуванню фінансово самостійного самоврядування;
- низький рівень реалізації демократичних принципів функціонування бюджетної системи в країні та організації функціонування

бюджетного процесу, серйозні порушення у сфері розподілу і використання бюджетних коштів, відсутність дієвої системи суспільного контролю за станом державних і місцевих бюджетних коштів [62, с. 209].

Крім зазначених проблем, існують також проблеми на стадії виконання бюджету, основними з яких є:

- необґрунтоване встановлення дефіциту бюджету та проблеми його фінансування;
- фіскальна спрямованість податкової системи; проблеми у фінансуванні місцевих бюджетів;
- наявність державного боргу та необхідність його погашення;
- скорочення фінансування соціальних, економічних програм та капітальних видатків;
- неправильне застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі [68, с. 187].

Я вважаю, основними проблемами, які потребують вирішення та спонукають до реформування бюджетно-правових відносин, є:

- видатки державного бюджету перевищують доходи;
- неефективність використання бюджетних коштів;
- невідпрацьований механізм проведення місцевих запозичень;
- невідповідність між обсягом доходів бюджетів і реальними потребами у фінансуванні поточних видатків;
- домінування поточних видатків місцевих бюджетів над видатками розвитку;
- відсутність чіткого розподілу функціональних повноважень і відповідальності за надання послуг між різними рівнями державної влади.

Також на сьогоднішній день є не розв'язаною проблема розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування в основному виконують делеговані повноваження, серед яких: освіта(досягає 31 % загального обсягу видатків місцевих бюджетів), соціальний захист та

соціальне забезпечення (26 %), охорона здоров'я (22 %) [59, с. 150]. До того ж досі не розв'язана проблема неефективного витрачання бюджетних коштів через існування застарілих механізмів фінансування бюджетних установ. Мова йде про кошторисне фінансування, за яким витрачається до 69 % видатків місцевих бюджетів. На мою думку, основна проблема полягає в тому, що чинний механізм фінансування бюджетних установ не передбачає залежності обсягів фінансування від результативності їхньої роботи, обсягів та якості наданих суспільних благ.

Важливою є проблема недостатнього фінансового забезпечення виконання делегованих повноважень місцевими органами влади при тому, що видатки на одиницю контингенту із різною щільністю населення територіальних одиниць значно відрізняються.

Також в Україні відсутнє ефективне та дієве регіональне самоврядування на районному та обласному територіальних рівнях. Відсутні інструменти, що мають підтримати самодостатність цього самоврядування, серед яких: регіональна власність, регіональні видаткові повноваження та регіональні податки.

В різних регіонах існують фіскальні надходження до місцевих бюджетів, які суттєво відрізняються і іноді зовсім необґрунтовані. Наприклад, за рішенням місцевої ради податки на нерухомість в деяких містах України значно вище ніж у Києві, хоча вартість житла у столиці вище.

Для нормального функціонування бюджетної системи в країні місцеві податки повинні бути стабільними, не змінюватись часто. Це дозволить здійснювати на перспективу планування та прогнозування надходжень податків до регіону, а за рахунок отриманих фінансових ресурсів впливати на зростання, або навпаки скороченню обсягів виробництва (у випадку екологічно небезпечних підприємств), їх модернізації.

Відсутність належного нормативно-правового регулювання бюджетно-правових відносин та механізму відповідальності за порушення

норм бюджетного законодавства спричиняє цілий ряд негативних соціально-економічних наслідків, а саме:

- постійне недовиконання протягом останніх років дохідної частини бюджету та пов'язане з цим недостатнє фінансування або затримка у фінансуванні окремих видів видатків;
- недостатній рівень відповідальності за порушення бюджетно-правових норм;
- зменшення контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів, що призводить до численних правопорушень, а отже й до втрат коштів державного бюджету;
- неповне фіксування в бюджеті доходів, які отримують бюджетні установи, органи виконавчої влади від використання власності й надання платних послуг, що призводить до неконтрольованого використання державних коштів та майна.

Усе це потребує визначення напрямків реформування бюджетно-правових відносин, що сприятиме їх удосконаленню та відобразатиме конкретну спрямованість бюджетно-правових відносин на розв'язання економічних і соціальних завдань, включатиме досить велику кількість дієвих засобів, за допомогою яких держава ефективно здійснюватиме розподільчі й перерозподільні функції.

3.2. Шляхи вдосконалення системи бюджетно-правовідносин в Україні

З моменту здобуття незалежності в нашій державі відбулися певні зміни в економічній, соціальній, правовій сферах життя нашого суспільства. В Україні зроблені вагомі кроки у напрямі ринкової економіки - проведена масова приватизація об'єктів, створена відповідна інфраструктура тощо. Але ще досить велику роботу потрібно зробити для того, щоб ринкові методи господарювання ввійшли у свідомість кожного

українця, підприємці були конкурентоспроможними на товарних ринках, піднявся рівень якості продукції, приватний сектор економіки давав нові робочі місця з відповідною заробітною платою [63, с. 352].

Для вирішення різних економічних та соціальних проблем необхідно здійснювати і в подальшому ринкові перетворення, включаючи і сферу бюджетно-правових відносин.

Проблеми, що виникають у системі бюджетно-правових відносин, є характерними саме для бюджетної системи України з її особливою ментальністю.

Тому варто враховувати національні риси при формуванні напрямків розвитку бюджетної системи та вирішення проблем бюджетно-правових відносин.

Одним із основних шляхів вирішення проблем, які виникають у системі бюджетно-правових відносин в Україні, є проведення бюджетної децентралізації.

У більшості економічно розвинутих західних країн одним із головних факторів формування бюджетів є бюджетна децентралізація, оскільки саме органи місцевої влади відповідальні за розвиток окремих територій, виконання соціальних програм, програм економічного розвитку та подолання економічної кризи [59, с. 147].

Численний досвід розвинених зарубіжних країн свідчить, що бюджетна децентралізація є найбільш ефективним та дієвим способом забезпечення фінансової самостійності та фінансової стійкості місцевих органів влади, тому що цей процес передбачає передачу до місцевих бюджетів частини коштів з державного бюджету з метою розширення фінансової бази адміністративно-територіальних формувань.

Старт бюджетної децентралізації в Україні розпочався разом із прийняттям Урядом Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади ще у квітні 2014 року та започаткуванням реформи міжбюджетних відносин, яка реалізується з 2015 року внесенням

змін до Бюджетного та Податкового кодексів України, зокрема перед прийняттям Бюджету 2015 року та Бюджету 2016 року. Однак для забезпечення широкомасштабної бюджетної децентралізації потрібні серйозні зміни до Конституції України щодо децентралізації влади, що є абсолютно необхідною передумовою для радикальних змін, на які так очікує українське суспільство [39, с. 30].

В рамках здійснення бюджетної децентралізації відбувається реформа міжбюджетних відносин, а відповідно, й зміни бюджетного регулювання. Встановлено новий порядок міжбюджетних правовідносин, що ґрунтується на засадах бюджетної децентралізації, якій притаманне впровадження таких механізмів:

1) широка бюджетна автономія та фінансова самостійність місцевих органів влади:

- право самостійного формування місцевого бюджету на основі закріплених стабільних довгострокових дохідних джерел, видаткових повноважень та основних параметрів, визначених у проекті Державного бюджету, поданому Урядом до Парламенту, з 15 вересня року, що передує плановому;

- право формування та затвердження місцевих бюджетів незалежно від термінів прийняття Державного бюджету України, у строки, визначені місцевою владою, але не пізніше 25 грудня року, що передує плановому;

- у разі неприйняття до вказаного строку державного бюджету міжбюджетні трансферти враховуються місцевими радами в обсягах, визначених у державному бюджеті на попередній бюджетний період;

- застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів, які мають взаємовідносини з державним бюджетом, починаючи зі складання проектів місцевих бюджетів;

- затвердження державних соціальних стандартів і нормативів в описовому та вартісному вигляді за кожним із делегованих державою

місцевому самоврядуванню повноважень у розрахунку на середньостатистичну адміністративно-територіальну одиницю;

- визначення механізму розрахунку обсягу субвенцій на основі державних соціальних стандартів і нормативів, які встановлюються законом та іншими нормативно-правовими актами;

- право самостійного вибору установи (казначейство або комерційній банк), що обслуговує рахунки місцевого бюджету; водночас за умови вибору банківської форми обслуговування (розміщення коштів бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ на депозитах та/або їх обслуговування) місцеві бюджети втрачають право на покриття тимчасових касових розривів, що виникають за загальним фондом, за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку; окрім того, державним і комунальним вищим навчальним закладам, науковим установам та закладам культури надано право розміщувати власні надходження на поточних рахунках у банках державного сектору;

- надання права здійснювати місцеві зовнішні запозичення усім містам обласного значення [70, с. 15].

2) стимулювання громад до об'єднання та формування інституційної та фінансової спроможності територіальних громад:

- скасування трирівневої системи розподілу коштів «область – район – розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня»; започаткування дворівневої системи міжбюджетних відносин у розрізі регіонів: перший рівень – це області, другий – міста обласного значення, райони та об'єднані громади;

- громади, які змогли об'єднатися між собою і мають чисельність населення не менше 5 тис. осіб, отримують такі самі повноваження, як і міста обласного значення, тобто зможуть вступати у прямі міжбюджетні відносини з центром; однак для того, щоб розпочати обслуговуватися безпосередньо з центрального бюджету, необхідно виконати умову

стосовно того, що об'єднання має відбутися до 15 жовтня року, що передусе плановому [16];

- позбавлення права на виконання делегованих державою повноважень органів місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, що не об'єдналися;

- визначення чіткого переліку делегованих повноважень органам місцевого самоврядування та передбачення необхідного для їх реалізації фінансового ресурсу;

- горизонтальне вирівнювання податкоспроможності бюджетів громад з одночасним стимулюванням до нарощування дохідної бази.

3) розширення дохідної бази місцевих бюджетів, закріплення або збільшення відсотка стабільних податкових платежів та зборів за місцевими бюджетами:

- передача з державного бюджету плати за надання адміністративних послуг, державного мита; збільшення відсотка зарахування екологічного податку з 35% до 80%;

- закріплення за місцевими бюджетами стабільного джерела – податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) за новими нормативами та податку на прибуток підприємств; відповідно до нового алгоритму розмежування ПДФО для бюджетів міст обласного значення, районів, об'єднаних територіальних громад відсоток відрахувань складе 60%, до обласних – 15%, а до бюджету м. Києва – 40% [16];

- право самостійно встановлювати ставки плати за землю та пільги щодо земельного податку в межах максимально встановлених розмірів: за земельні ділянки з проведеною нормативно грошовою оцінкою (незалежно від місцезнаходження) не більше 3% від нормативної грошової оцінки; за сільськогосподарські угіддя з проведеною нормативно грошовою оцінкою (незалежно від місцезнаходження) не більше 1% від нормативної грошової оцінки; за земельні ділянки з проведеною нормативно грошовою оцінкою (незалежно від місцезнаходження), які перебувають у постійному

користуванні суб'єктів господарювання (крім державної та комунальної власності), не більше 12%; за земельні ділянки без проведеної нормативно грошової оцінки, які розташовані за межами населених пунктів, не більше 5% від нормативної грошової оцінки одиниці площі ріллі по області [71];

– відміна індикативного планування показників місцевих бюджетів Міністерством фінансів України та надання права самостійно визначати обсяги надходжень до місцевих бюджетів на основі закріплених стабільних дохідних джерел;

4) децентралізація видаткових повноважень:

– до власних повноважень органів місцевого самоврядування в об'єднаних громадах належать, зокрема, функції з планування розвитку громади та формування бюджету; забезпечення економічного розвитку, зокрема залучення інвестицій та розвиток підприємництва; управління земельними ресурсами, надання дозвільно-експлуатаційних послуг на будівництво; розвиток місцевої інфраструктури та благоустрій територій; надання житлово-комунальних послуг; утримання вулиць і доріг на території громади; організація пасажирських перевезень на території громади; громадська безпека силами муніципальної поліції; пожежна охорона;

– делегованими повноваженнями на рівні громади забезпечуються соціальна допомога через територіальні центри; адміністративні послуги через центри їх надання (в громадах);

– послуги соціального забезпечення (виплати пенсій, субсидій, забезпечення пільгами), реєстрації актів цивільного стану в громадах, казначейського обслуговування, контролю санітарного та епізоотичного стану надаватимуть підрозділи державних органів влади [70, с. 17];

– передача під контроль місцевої влади низки соціальних закладів (заклади освіти I–II рівнів акредитації, а також спеціальні школи, заклади, пов'язані з медициною, фізкультурою, спортом).

5) нові види міжбюджетних трансфертів. На відміну від наявної системи з базовою дотацією (або дотацією вирівнювання) і додатковою, змінами до Бюджетного кодексу передбачено існування нових видів міжбюджетних трансфертів [72]. Окрім базової дотації, запроваджується низка таких субвенцій, як освітня, субвенція на підготовку робітничих кадрів, медична, субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм.

Ці кошти передаватимуться місцевим бюджетам за спеціальними формулами, які розраховуватимуться у профільних міністерствах і відомствах. Поява галузевих субвенцій має підвищити якість надання соціальних послуг, оптимізувати витрати. Порядки використання коштів цих субвенцій будуть довгостроковими, а залишки коштів за зазначеними субвенціями в кінці бюджетного року не вилучатимуться до державного бюджету та зможуть використовуватися на оновлення матеріально-технічної бази відповідних закладів.

б) зміна системи бюджетного вирівнювання місцевих бюджетів за видатками на систему вирівнювання за доходами.

Під час розроблення політики і програм бюджетної децентралізації необхідно використовувати системний підхід, орієнтований на усіх учасників процесу, та враховувати інтереси та потреби кожного з них. Бюджетна децентралізація не повинна розглядатися як антипод процесу централізації, оскільки для ефективного економічного та соціального розвитку необхідним є поєднання обох інститутів. Взаємодоповнюючі ролі національних і субнаціональних суб'єктів повинні визначатися на основі аналізу найбільш ефективних шляхів і засобів досягнення бажаного [98, с. 74].

Проведення бюджетної децентралізації, що відбувається на сьогоднішній день в Україні, може бути ефективною за умов формування ефективного місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади, що до цього часу значно пробуксовує, а отже, як наслідок, провокує ще

більші соціальні проблеми та негаразди з огляду на українські реалії, які є очевидними [39, с. 34].

Проте не лише бюджетна децентралізація спроможна вирішити проблеми бюджетно-правових відносин.

Так, А.Є. Буряченко сформував рекомендації щодо вдосконалення системи бюджетно-правових відносин:

- стабільна економіка та ефективна податкова система можуть полегшити перехід до децентралізованої системи міжбюджетних відносин.

Перебудова бюджетної системи потребує чималих фінансових ресурсів на адміністративні витрати, на вирівнювання фіскальних дисбалансів, які спочатку, поки система не стабілізується, можуть набувати загрозливих масштабів. Ідеї макрофедералізму базуються на принципі фіскальної автономності місцевих бюджетів, що буде неможливим, якщо система податків і зборів та податковий менеджмент є неефективними на національному рівні;

- масштабній реформі бюджетних правовідносин мають передувати часткові реформи та пілотні проекти в цій сфері. Врахувати наслідки всіх екзогенних і ендогенних факторів, що впливають на країну та її окремі регіони, неможливо. З метою виявлення перешкод і негативних ефектів, які можуть знизити результативність реформ, потрібно здійснити попередні експериментальні проекти з метою вдосконалення бюджетної стратегії країни;

- у процесі реформування потрібно забезпечити безперешкодні тристоронні комунікації між представниками суспільства, органами місцевої й центральної влади. Суспільство та влада повинні постійно вести діалог, що допоможе підвищити популярність реформ серед населення, а влада зможе врахувати думку громадськості при розробленні бюджетної політики. Усе це сприятиме зниженню соціальної напруги в суспільстві, яка є неминучою в періоди структурних масштабних трансформацій [9, с. 27].

За думкою, В.Д. Чернадчука, вдосконалення бюджетно-правових відносин має відбуватися у двох напрямках. Перший напрям (тактичний) передбачає внесення змін до чинного нормативно-правових актів у сфері бюджетної діяльності. Другий напрям (стратегічний) передбачає вироблення сучасної бюджетної ідеології та формування бюджетної політики з урахуванням розвитку як вітчизняної, так і світової економіки. Реформування(вдосконалення) бюджетно-правових відносин 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 [94, с. 316].

С.В. Онищенко пропонує наступні шляхи вирішення проблем бюджетної децентралізації в Україні:

- переглянути існуючу податкову систему з метою надання місцевим органам прав та можливостей формувати бюджети за рахунок власних джерел для підвищення їх самостійності у забезпеченні необхідним обсягом коштів;
- внести зміни до механізму надання централізованої державної підтримки регіонам, аби створити умови для активізації дії всіх ендогенних чинників розвитку;
- доцільним є стимулювання територій зі значним ланцюговим ефектом поширення тенденцій економічного зростання;
- позбавити район функцій перерозподільної ланки коштів державного бюджету між бюджетами місцевого самоврядування (це питання потребує узгодженого проведення разом із питанням територіальної реформи)[59, с. 152].

Отже, основними напрямками удосконалення бюджетно-правових відносин в Україні є:

- забезпечення ефективного функціонування фіскальної системи, мобілізації бюджетних доходів у обсягах, визначених відповідно до вимог податкового законодавства;

- формування бюджетних видатків, орієнтованих на стимулювання економічного зростання, з огляду на необхідність забезпечити реалізацію пріоритетів економічної і соціальної політики; створення умов для інвестиційної та інноваційної діяльності; орієнтація бюджетних видатків на досягнення кінцевих соціально-економічних результатів;

- створення ефективної системи управління та регулювання бюджетними ресурсами, застосування механізму обліку всіх зобов'язань, здійснюваних центральними та місцевими органами влади при виконанні покладених на них функцій, виробленні критеріїв фінансування зобов'язань, прийнятих у попередні роки;

- здійснення структурних реформ у соціальній сфері, слід досягти підвищення ефективності використання бюджетних коштів шляхом скорочення та ліквідації малоефективних та неефективних витрат, підвищення рівня оптимізації видатків у бюджетній сфері;

- реформування міжбюджетних відносин з метою досягнення взаємного розуміння і згоди в питаннях розподілу бюджетних коштів між рівнями бюджетної системи та адміністративно-територіальними утвореннями, створення належних умов для ефективного використання центральними та місцевими органами виконавчої влади покладених на них функцій [42, с. 900].

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 [94, с. 315].

Таким чином, реформування потребують бюджетно-правові відносини в Україні, які виникають на різних стадіях бюджетного процесу, зокрема, на стадії прогнозування та планування бюджету, складання та затвердження бюджету, а також здійснення контролю за виконанням бюджету та звітування.

Однією з основних проблем реформування бюджетно-правових відносин є несистемність заходів, які здійснюються в процесі реалізації бюджетної складової фінансової політики, що в свою чергу потребує узагальнення змістовних аспектів та визначення сутності ключових категорій, якими слід оперувати при визначенні їх характерних властивостей.

Основними шляхами вирішення проблем бюджетно-правових відносин в Україні є: забезпечення ефективного функціонування фіскальної системи, мобілізації бюджетних доходів у обсягах, визначених відповідно до вимог податкового законодавства; формування бюджетних видатків, орієнтованих на стимулювання економічного зростання, з огляду на необхідність забезпечити реалізацію пріоритетів економічної і соціальної політики; створення ефективної системи управління та регулювання бюджетними ресурсами; здійснення структурних реформ у соціальній сфері; реформування міжбюджетних відносин з метою досягнення взаємного розуміння і згоди в питаннях розподілу фінансових ресурсів між рівнями бюджетної системи та адміністративно-територіальними утвореннями, створення належних умов для ефективного використання центральними та місцевими органами виконавчої влади покладених на них функцій.

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

За результатами дослідження теми випускної кваліфікаційної роботи та відповідно до поставлених завдань були сформульовані наступні висновки:

1. З'ясовано, що бюджетно-правові відносини – це вид правових відносин, врегульований нормами бюджетного законодавства, що виникають, змінюються та припиняються в процесі бюджетної діяльності, тобто в процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів усіх рівнів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням виконання бюджетів, а також під час застосування заходів відповідальності за порушення бюджетного законодавства. Визначено загальні ознаки бюджетно-правових відносин: 1) вольовий характер; 2) завжди є конкретними; 3) охороняються примусовою силою держави; 4) є результатом свідомої діяльності людини та безпосередньо пов'язані з реальним життям; 5) мають, як правило, двосторонній характер. Сформульовано специфічні особливості бюджетно-правових відносин в Україні: 1) особлива сфера виникнення та функціонування – бюджетна діяльність; 2) підставою виникнення є бюджетно-правова норма; 3) є періодичними та повторюваними; 4) особливий суб'єктний склад (органи, установи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями; 5) в процесі їх виникнення та розвитку задовольняються публічні інтереси; 6) носять державно-владний характер.

2. Узагальнено викладені в науковій літературі різноманітні підходи до класифікації бюджетно-правових відносин за різними критеріями: змістом, функціями, правовими інститутами, структурою юридичного змісту, юридичним характером взаємодії учасників правовідносин, структурою бюджетної системи, державним устроєм, складом учасників правовідносин, об'єктом правового регулювання тощо.

3. Встановлено, що склад суб'єктів бюджетно-правових відносин в Україні не визначений на законодавчому рівні, тому він тлумачиться науковцями по-різному. Загалом суб'єктами бюджетно-правових відносин є держава, адміністративно-територіальні одиниці, територіальні громади в особі уповноважених органів, органи державної влади та місцевого самоврядування, юридичні особи різних форм власності і видів діяльності, відокремлені особи без статусу юридичної особи, консолідовані групи осіб тощо. Першу групу суб'єктів бюджетно-правових відносин становлять суспільно-територіальні утворення, до яких належать держава та адміністративно-територіальні одиниці. До другої групи (групи колективних суб'єктів бюджетного права) належать органи державної влади та управління, територіальні громади, органи місцевого самоврядування, юридичні особи різних форм власності і видів діяльності, відокремлені структурні підрозділи без статусу юридичної особи, консолідовані групи осіб і т. ін. Третю групу суб'єктів бюджетно-правових відносин становлять індивідуальні суб'єкти, які є учасниками бюджетно-правових відносин, але діють у своїй, чітко визначеній законодавством, сфері.

4. Визначено, що об'єктом бюджетно-правових відносин у загальному розумінні можна вважати те, з приводу чого виникає та існує правовий зв'язок між суб'єктами бюджетно-правових відносин у межах їх суб'єктивних бюджетних прав та обов'язків, визначений інтересами бюджетного фінансування визнаних публічних потреб. Оскільки бюджетним законодавством передбачена можливість закупівлі різних товарів, здійснення робіт і отримання різних послуг, які фінансуються за рахунок бюджетних коштів, об'єктом бюджетно-правових відносин можуть бути бюджетні кошти, матеріальні цінності, різні предмети.

5. З'ясовано, що зміст бюджетно-правових відносин складають суб'єктивне бюджетне право та суб'єктивний бюджетний обов'язок. Суб'єктивне бюджетне право складається із правових можливостей

(правомочностей): можливості позитивної поведінки уповноваженої особи, можливості вимагати належної поведінки від зобов'язаної особи, можливості застосування засобів державного примусу та можливості користуватися певним соціальним благом. Суб'єктивний бюджетний обов'язок у широкому розумінні слугує засобом задоволення визнаних публічних потреб шляхом здійснення необхідних дій або утримання від здійснення заборонених дій, а також мірою необхідної поведінки зобов'язаного суб'єкта бюджетно-правових відносин, яка безпосередньо пов'язана із суб'єктивним бюджетним правом уповноваженого суб'єкта бюджетно-правових відносин.

6. Визначено, що реформування потребують бюджетно-правові відносини в Україні, які виникають на різних стадіях бюджетного процесу, зокрема, на стадії прогнозування та планування бюджету, складання та затвердження бюджету, а також здійснення контролю за виконанням бюджету та звітування. Одними з основних проблем, які існують у системі бюджетно-правових відносин є: несистемність заходів, які здійснюються в процесі реалізації бюджетної складової фінансової політики; відсутність належного нормативно-правового регулювання бюджетно-правових відносин; відсутність механізму відповідальності за порушення норм бюджетного законодавства; високий рівень централізації бюджетних коштів, що перешкоджає проведенню політики децентралізації фінансових ресурсів; низький рівень реалізації демократичних принципів функціонування бюджетної системи в країні тощо.

7. Виділено основні шляхи вирішення проблем бюджетно-правових відносин в Україні: забезпечення ефективного функціонування податкової системи, мобілізації бюджетних доходів у обсягах, визначених відповідно до вимог податкового законодавства; формування бюджетних видатків, орієнтованих на стимулювання економічного зростання, з огляду на необхідність забезпечити реалізацію пріоритетів економічної і соціальної політики; створення ефективної системи управління та

регулювання бюджетними ресурсами; здійснення структурних реформ у соціальній сфері; реформування міжбюджетних відносин з метою досягнення взаємного розуміння і згоди в питаннях розподілу фінансових ресурсів між рівнями бюджетної системи та адміністративно-територіальними утвореннями, створення належних умов для ефективного використання центральними та місцевими органами виконавчої влади покладених на них функцій.

8. На основі аналізу актів бюджетного законодавства та враховуючи специфіку бюджетних правовідносин запропоновано:

1) ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України доповнити абзацом такого змісту: «бюджетна діяльність – це врегульована нормами права діяльність уповноважених органів державної влади та органів місцевого самоврядування, спрямована на складання, розгляд, затвердження, виконання бюджетів всіх рівнів з метою задоволення публічних інтересів та потреб»;

2) п. 10) ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України доповнити абзацом такого змісту: «застосування заходів юридичної відповідальності за його порушення» та викласти у наступній редакції «бюджетний процес - регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства та застосування заходів юридичної відповідальності за його порушення».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Алексеев С.С. Проблемы теории права: курс лекций: в 2 т. Свердловск, 1972. Т. 1: Основные вопросы общей теории социалистического права. 396 с.
2. Бак Н.А. Децентралізація в Україні: бюджетні права, обов'язки та відповідальність. *Фінанси України*. 2016. № 7. С. 64-81.
3. Баранова В., Немченко Г. Бюджетна децентралізація: стан та перспективи. *Науковий вісник Одеського національного економічного університету*. 2016. № 6. С. 18-29.
4. Білінський Д.О. Щодо вдосконалення бюджетної системи України як основної ланки фінансової системи: порівняльно-правовий аспект. *Держава та регіони. Сер. : Право*. 2013. № 2. С. 64-67.
5. Бліхар М.М. Правова природа інвестиційних відносин: фінансово-правове регулювання: дис. д-ра.юрид. наук: 12.00.07 Львів, 2018. 448 с.
6. Бліхар М.М. Суб'єктивний склад бюджетних правовідносин, що стосуються інвестиційної діяльності. *Історико-правовий часопис: науковий журнал*. 2016. № 1 (7). С. 87–91.
7. Болтинова О.В. Бюджетное право: учебное пособие. Моск. гос. юридическая акад. М.: НОРМА, 2009. 288 с.
8. Бондарук Т.Г., Бондарук І.С., Вінницька О.А. Зарубіжний досвід розвитку бюджетної децентралізації. *Науковий вісник Національної академії статистики, обліку та аудиту*. 2018. № 3. С. 83-95.
9. Буряченко А.Є. Функціональна децентралізація та вдосконалення системи бюджетних відносин. *Фінанси України*. 2014. № 2. С. 19-29.

10. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. *Верховна Рада України*. URL:<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
11. Винниченко Н.В. Проблеми реформування бюджетних правовідносин в Україні. *Ефективна економіка*. 2014. № 3. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2014_3_41
12. Возняк Г.В. Бюджетна децентралізація: європейський досвід та перспективи для України. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2016. Вип. 3. С. 56-62.
13. Возняк Г.В. Переваги та ризики бюджетної децентралізації: теоретико-методологічні аспекти. *Проблеми економіки*. 2015. № 2. С. 253-257.
14. Воронова Л.К. Фінансове право України: підручник. К.: Прецедент; Моя книга, 2006. 448 с.
15. Воронова Л.К., Кучерявенко Н.П. Финансовое право: учеб. пособие для студ. юрид. ВУЗов и фак. Х. : Легас, 2003. 360 с.
16. Германова О. Механізми децентралізації. *Вісник. Офіційно про податки : офіційне видання Фіскальної служби України*. 2014. № 33. URL: <http://www.visnuk.com.ua/ua/pubs/id/7426>.
17. Гетманець О.П. Бюджетне законодавство України як об'єкт бюджетного контролю. *Форум права*. 2016. № 4. С. 66–71.
18. Гетманець О.П. Принципи юридичної відповідальності за порушення бюджетного законодавства. *Публічне право*. 2017. № 1. С. 26-32.
19. Гнидюк І.В. Децентралізація бюджетної системи: досвід Словаччини та перспектива для України. *Облік і фінанси*. 2015. № 3. С. 80-87.
20. Демчак Р.Є. Трансформація бюджетних відносин в умовах децентралізації: досвід скандинавських держав. *Економіка і управління*. 2015. № 4. С. 23-29.

21. Демчак Р.Є. Формування моделей бюджетної децентралізації: досвід зарубіжних країн. *Економічний форум*. 2015. № 3. С. 70-77.
22. Денисов К.В. Децентралізація влади в Україні: адміністративні та бюджетні аспекти, національна безпека. *Бізнес Інформ*. 2015. № 12. С. 60-64.
23. Дмитрук І.М. Місце бюджетних відносин у процесі розбудови держави, органів представницької влади. *Форум права*. 2011. № 1. С. 296-304.
24. Іванова А. Класифікація суб'єктів бюджетного права. *Вісник Академії правових наук України*. 2010. № 3. С. 324-330.
25. Іляшенко А.Х. До питання вдосконалення бюджетного законодавства України. *Держава та регіони. Сер.: Економіка та підприємництво*. 2013. № 3. С. 44-49.
26. Казюк Я.М. Сучасний стан бюджетно-податкового законодавства в Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2012. Вип. 2. С. 262-269.
27. Клименко Н. О. Окремі аспекти впливу бюджетної системи на міжбюджетні відносини. *Ефективність державного управління*. 2013. Вип. 34. С. 260-266.
28. Коваленко А.А. Завдання бюджетного права: теоретико-правові та сутнісні аспекти. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2018. Випуск 3. Том 2. С. 45-48.
29. Козенко А. Сучасний стан бюджетної децентралізації в Україні. *Економіст*. 2014. № 3. С. 37-38.
30. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
31. Корень Н.В. Бюджетна децентралізація в Україні: результати реформи та пріоритети розвитку. *Стратегічні пріоритети*. 2017. № 2. С. 81-88.

32. Корень Н.В. Міжбюджетні відносини в умовах бюджетної децентралізації в Україні. *Статистика України*. 2016. № 1. С. 27-33.
33. Коробцова Д.В. Принцип бюджетного федералізму в міжбюджетних відносинах в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2016. Вип. 38(1). С. 160-163.
34. Косаревич Н.Б. Міжбюджетні відносини як інструмент бюджетного регулювання. *Науковий вісник Чернігівського державного інституту економіки і управління. Серія 1 : Економіка*. 2013. Вип. 3. С. 117-122.
35. Крохина Ю.А. Бюджетное право России: учебник. М.: Изд-во Юрайт; ИД Юрайт, 2010.447 с.
36. Кузьменко О.А. Визначення та класифікація об'єктів міжбюджетних правовідносин. *Держава і право: зб. наук. пр.* К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. 2009. Вип. 46: Юридичні і політичні науки. С. 398–403.
37. Купін А.П. Організація бюджетних правовідносин на прикладі зарубіжних країн. *Держава та регіони. Сер. : Право*. 2013. № 2. С. 77-81.
38. Курінний В.П. Міжбюджетні відносини в системі бюджетного регулювання. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Економіка*. 2013. Вип. 2. С. 149-154.
39. Куценко Т.Ф., Ємельяненко Л.М. Реформа бюджетної децентралізації в Україні: соціальна функція. *Економіка та держава*. 2016. № 7. С. 29-34.
40. Кучерявенко Н.П. Курс налогового права: в 6 т. Х.: Легас, 2002. Т. II : Введение в теорию налогового права. 2004. 600 с.
41. Ливдар М.В., Ярошевич Н.Б., Кондрат І.Ю. Деякі аспекти бюджетної децентралізації в Україні. *Молодий вчений*. 2018. № 4(1). С. 139-142.

42. Лінтур І.В. Необхідність реформування бюджетного менеджменту в кризових умовах економіки України. *Миколаївський національний університет імені В.О. Сухомлинського*. 2015. С. 897-900.
43. Луніна І.О. Бюджетна децентралізація: цілі та напрями реформ. *Економіка України*. 2014. № 11. С. 61-75.
44. Любич Н.П. Законодавчо-нормативне регулювання бюджетних правовідносин. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія : Право*. 2014. Вип. 197(1). С. 250-254.
45. Монаєнко А. Бюджетна діяльність як фінансово-правова категорія в нових умовах проведення фінансової децентралізації. *Юридичний вісник*. 2016. № 1. С. 39-45.
46. Монаєнко А.О. Вдосконалення норм бюджетного законодавства на сучасному етапі. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету "Одеська юридична академія"*. 2013. Вип. 1. С. 151-163.
47. Музика-Стефанчук О.А. Бюджетне право та бюджетний закон: проблеми перекладу зарубіжного законодавства. *Фінансове право*. 2014. № 1. С. 40-42.
48. Музика-Стефанчук О. Бюджетні правовідносини у сучасній науці фінансового права. *Форум права*. 2011. № 1. С. 694-699.
49. Музика-Стефанчук О. Класифікація бюджетних правовідносин: питання теорії та практики. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2011. № 3. С. 67-72.
50. Музика-Стефанчук А.О. Органи публічної влади як суб'єкти бюджетних правовідносин в Україні: проблеми законодавства, теорії та практики: дис. ... д-ра. юрид. наук: спец. 12.00.07. Ірпінь, 2011. 501 с.
51. Музика-Стефанчук О.А. Публічний інтерес у бюджетних правовідносинах. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2011. № 3. С. 337-344.

52. Музика-Стефанчук О.А. Розуміння правового статусу суб'єктів бюджетних правовідносин в юридичній науці. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 59. С. 92-97.
53. Музика-Стефанчук О.А. Сучасні проблеми об'єктів бюджетних правовідносин. *Фінансове право*. 2011. № 4 (18). С. 23-26.
54. Музика-Стефанчук О.А. Мазниця А.А. Сучасні проблеми тлумачення норм фінансового права України. Кам'янець-Подільський: Друкарня «Рута», 2014. 232 с.
55. Науково-практичний коментар Бюджетного кодексу України. *Бюлетень законодавства і юридичної практики України*. 2003. № 10. С. 7-10.
56. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / за заг. редакцією М.Я. Азарова. К.: Міністерство фінансів України, 2010. 480 с.
57. Нечипоренко А.В., Качула А.Г. Бюджетна децентралізація в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Сер. : Економічні науки*. 2018. Вип. 29(2). С. 95-98.
58. Омелянович Л.О. Нові погляди на бюджетні відносини в Україні. *Вісник Донецького національного університету економіки і торгівлі ім. Михайла Туган-Барановського. Економічні науки*. 2013. № 3. С. 100-107.
59. Онищенко С.В. Бюджетна децентралізація: особливості запровадження, проблеми та перспективи. *Фінанси, учет., банки*. 2016. № 1(21). С. 145-153.
60. Онищенко В.В. Особливості бюджетної децентралізації в Україні: теоретичний аспект. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2017. Випуск 12. Частина 2. С. 45-50.
61. Орлюк О. П. Фінансове право. Академічний курс: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2010. 808 с.

62. Орлюк О.П. Фінансове право: навч. посібник. К.: Юрінком Інтер, 2003. 528 с.
63. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України: навч. посіб. К.: Знання-Прес, 2006. 607 с.
64. Перепелица М.А. Понятие и особенности субъектов финансового права. *Финансовое право*. 2004. № 6. С. 20–24.
65. Перощук З.І. Класифікація бюджетних правовідносин. *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 6. С. 213-216.
66. Перощук З.І. Ознаки правовідносин у сфері бюджетної системи України. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 2. С. 119-123.
67. Петрусенко А.Г. Контрольно-счетные органы Российской Федерации как субъекты бюджетных правоотношений: вопросы правового регулирования: вопросы правового регулирования: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Ростов н/Д, 2006. 204 с.
68. Пономаренко Є.Б., Вакарюк Н.А. Реформування організації та реалізації бюджетного процесу: основні напрями, проблеми та шляхи їх вирішення. *Вісник ЖДТУ*. 2015. № 74. С. 185-191.
69. Правове регулювання місцевих фінансів в Україні / за заг. ред. О.В. Солдатенко. К. :Алерта, 2011. 244 с.
70. Пріоритети реформування та напрями перспективного розвитку міжбюджетних відносин в умовах бюджетної децентралізації в Україні. К. : НІСД, 2015. 80 с.
71. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України від 28 грудня 2014 року № 71-VIII. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/71-19>
72. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

73. Пучко А.О., Царук А.Ю. Бюджетні реформи в Україні та країнах ОЕСР. *Траектория науки*. 2016. Т. 2, № 9. С. 4.1-4.8.
74. Ровинский Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права: монография. Москва: Госюриздат, 1960. 193 с.
75. Румянцева Г. Поняття та ознаки бюджетного законодавства. *Вісник Книжкової палати*. 2016. № 11. С. 18-23.
76. Савченко Г.С. Дія актів бюджетного законодавства у часі, просторі та за колом осіб. *Європейські перспективи*. 2013. № 6. С. 186-191.
77. Савчук Н.В. Міжбюджетні відносини в бюджетній системі України. *Економіка розвитку*. 2014. № 1. С. 116-121.
78. Салій С.Л. Реформування бюджетних правовідносин в умовах взаємодії з міжнародними фінансовими організаціями. *Журнал східноєвропейського права*. 2018. № 55. С. 114-120.
79. Семчик О.О. Держава як суб'єкт фінансових правовідносин / За ред. Л.К. Воронової. К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2006. 116 с.
80. Сирота А.І. Правові проблеми проведення бюджетної децентралізації в Україні. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2017. № 11. С. 27-34.
81. Сідор М.І. Бюджетні повноваження Державної фіскальної служби України. *Наше право*. 2015. № 6. С. 182-186.
82. Солдатенко О., Науменко І. Актуальні питання вдосконалення бюджетного законодавства України. *Юридична Україна*. 2013. № 11. С. 37-42.
83. Стегней М.І., Федурця Л.І. Вплив фінансово-економічної кризи на бюджети органів місцевого самоврядування. *Науково-виробничий журнал «Бізнес-навігатор»*. 2012. № 1 (27). С. 209-214.
84. Степура В.В. Європейський досвід бюджетної децентралізації: проблеми та перспективи для України. *Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля*. 2015. № 4. С. 255-260.

85. Chernadchuk Tamara. Information like the object of information legal relations in budget sphere. *The international scientific association of economists and jurists «Consilium»*. 2017 № 8. С. 146-148.
86. Теремцова О.М. Правові засади здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства в Україні. *Європейські перспективи*. 2013. № 3. С. 65-69.
87. Федорів О. Інституційний механізм бюджетних відносин Європейського Союзу. *Юридичний вісник*. 2014. № 6. С. 205-210.
88. Финансовое право: учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. 4-е изд., перераб. и доп. М.: НОРМА, 2008. 768 с.
89. Финансовое право: учебно-методический комплекс / Отв. ред. д.ю.н., проф. Н.И. Химичева. М.: Норма, 2005. 464 с.
90. Хомякова О.А. Правовая основа бюджетной децентрализации как необходимое условие реформирования бюджетных отношений. *Право і суспільство*. 2015. № 4. С. 126-131.
91. Цыпкин С.Д. Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности советского государства. М.: Изд-во Московск. ун-та, 1983. 80 с.
92. Чернадчук В.Д. Бюджетні правовідносини в Україні: теорія, практика та перспективи розвитку: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук.: 12.00.07. К.: Нац. акад. наук України ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2010. 36 с.
93. Чернадчук В.Д. Бюджетні правовідносини в Україні: поняття, класифікація та особливості структури: монографія. Суми: Університетська книга, 2011. 172 с.
94. Чернадчук В.Д. Стан та перспективи розвитку бюджетних правовідносин в Україні: монографія. Суми :ВТД «Університетська книга», 2008. 456 с.

95. Чугунов І. Теоретичні засади розвитку бюджетних відносин. *Вісник Київського національного торговельно-економічного університету*. 2011. № 4. С. 13-22.
96. Швагер О.А. Деякі аспекти правового регулювання бюджетних відносин. *Правовий вісник Української академії банківської справи*. 2014. № 1. С. 40-43.
97. Шевелева Н.А. Бюджетная система России : опыт и перспективы правового регулирования в период социально экономических реформ. СПб. : Издательский дом С.-Петербургского гос. ун-та, Издательство юридического факультета С.-Петербургского гос. ун-та, 2004. 280 с.
98. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К. : Укр. енцикл, 1998–2004. Т. 2 : Д–Й. 1999. 744 с.
99. Явич Л.С. Общая теория права. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1976. 286 с.