

УДК 347.73

О. М. Радченко

аспірант

Класичного приватного університету

ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНО-ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН І ЇХ ВИДІВ

Вступ. Дослідження поняття бюджетного процесу, його місця в системі фінансового права, принципів бюджетного процесу недостатньо для повного уявлення про бюджетний процес. Тому особливе значення має розгляд бюджетно-процесуальних правовідносин.

Постановка завдання. Дослідити особливості виникнення та продовження бюджетно-процесуальних правовідносин і їх видів.

Результати. Бюджетно-процесуальні відносини в науці фінансового права України досліджено в наукових працях Л.К. Воронової, О.П. Гетманець, О.М. Горбунової, І.Б. Заверухи, А.Й. Іванського, Л.М. Касьяненко, Ю.О. Крохіної, М.П. Кучерявенка, Т.А. Латковської, А.О. Монаєнка, О.П. Орлюк, М.О. Перепелиці, Н.Ю. Пришви, Л.А. Савченко, О.В. Солдатенко, Н.І. Хімичевої, В.Д. Чернадчука, Н.Я. Якимчук та ін. Проте недостатньо уваги приділено дослідженню особливостей виникнення бюджетно-процесуальних правовідносин і їх видам.

Предметом бюджетно-процесуального права виступає особлива група суспільних відносин – бюджетно-процесуальні відносини. Інтерес у зв'язку з цим викликає питання, якою мірою бюджетно-процесуальні відносини фігурують у визначеннях предмета бюджетного права.

А.О. Монаєнко зазначає, що предметом бюджетного права є суспільні відносини, що виникають у зв'язку зі встановленням бюджетної системи, з формуванням, розподілом і використанням централізованих фондів коштів, які надходять у розпорядження держави й органів місцевого самоврядування на кожній території [3, с. 29].

До категорії бюджетних правовідносин належать суспільні відносини, що складаються між суб'єктами у процесі формування доходів і здійснення видатків бюджетів, відносини з приводу державних і муніципальних запозичень, регулювання державного та муніципального боргу. Окрему групу складають відносини, що виникають між суб'єктами бюджетної діяльності у процесі складання і розгляду проектів бюджетів всіх рівнів бюджетної системи, затвердження і виконання бюджетів усіх рівнів бюджетної системи, контролю за виконанням бюджетів. До числа бюджетних правовідносин також належать правовідносини з приводу застосування заходів відповідальності.

В умовах ринкових відносин публічні фінанси у системі суспільних відносин проявляються най-

більш активно і результативно. Значна частина фінансів безпосередньо пов'язана з утворенням, розподілом і використанням централізованих публічних грошових фондів держави і має державно-владний, імперативний характер.

У загальній теорії права відношення розуміється як опосередкований зв'язок явищ, процесів, предметів та ін. Правовідносини – це норма в його дії, в його здійсненні. Виникнення прав і обов'язків, правовідносин означає реалізацію відповідної норми права в житті суспільства [4, с. 65].

У юридичній науці є два основні підходи до поняття правовідносин, що відповідає двом явищ правової дійсності. Одні автори під правовідносинами розуміють суб'єктивні права та юридичні обов'язки, що представляють індивідуальні моделі можливої та належної поведінки суб'єктів права (але не саму фактичну поведінку) [6, с. 39]. Інші вважають, що правовідносини – це результат врегулювання суспільних відносин нормами права [2, с. 65]. На наш погляд, нормативне розуміння поняття правовідносин є більш переконливим.

Специфіка правовідносин проявляється в різних класифікаціях, у т.ч. за галузями права, за їх системно-функціональним характером з урахуванням їх розмежування на регулятивні й охоронні, матеріальні та процесуальні, правотворчі, правозастосовні та правореалізуючі не за галузями права, а за їх роллю в правовому механізмі. Це положення поширюється і на бюджетно-процесуальні правовідносини.

Бюджетно-процесуальні правовідносини є різновидом правових відносин, і отже, володіють загальними ознаками правовідносин. На нашу думку, можна виділити такі загальні особливості бюджетно-процесуальних правовідносин:

- бюджетно-процесуальні відносини виникають на основі правових норм;
- бюджетно-процесуальні відносини є вольовими відносинами;
- мають уповноважуючий і зобов'язуючий характер. У конкретному правовідношенні одна сторона завжди має право, а інша обов'язок, право й обов'язок кореспондують один одного;
- бюджетно-процесуальні правовідносини завжди конкретні. Вони є правовим зв'язком, який характеризується індивідуалізованістю суб'єктів, визначеністю їх взаємної поведінки, а також прав та обов'язків;

– бюджетно-процесуальні правовідносини охоплюються примусовою силою держави.

Структура будь-якого правовідношення включає в себе такі елементи: суб'єкти, зміст та об'єкти. Важливе значення мають юридичні факти, що є підставами виникнення, зміни або припинення правовідносин.

Питання про об'єкт правовідносин у теорії права є дискусійним. Відповідно до першої позиції об'єктом правовідносин є матеріальні або нематеріальні блага, на які спрямовано поведінку всіх його учасників, що здійснюється в межах їх прав і обов'язків. Відповідно до другої позиції головне у визначенні об'єкта правовідносин – це уповноважені особи, бо саме їх інтересами визначається об'єкт правовідносин. У наукових працях процесуалістів, а також в інших дослідженнях є думки, що об'єктом правовідносин визнається матеріальне правовідношення, заради якого і склалося процесуальне правовідношення, або поняття об'єкта охоплює і те, і інше.

Об'єкти правовідносин різноманітні. Існує така класифікація правовідносин:

- матеріальні блага: речі, предмети, що мають просторові межі;
- нематеріальні блага – ім'я, честь, гідність;
- продукти духовної творчості: результати авторської, винахідницької та раціоналізаторської діяльності;
- дії (утримання від дій) суб'єктів правовідносин;
- цінні папери, офіційні документи;
- результати дій суб'єктів правовідносин.

Якщо подивитися на фінансові правовідносини, то їх об'єкти є різноманітними: а) податки; б) збори; в) мита; г) неподаткові платежі; д) страхові внески; е) проекти бюджетів.

Об'єкти фінансових правовідносин можна поділити на дві групи: перша група об'єктів фінансових правовідносин належить до віддільних об'єктів, тобто таких об'єктів, які існують як явища (предмети) навколишнього матеріального світу, а друга група – до невіддільних.

Ю.А. Ровинський, кладучи об'єкт в основу розподілу фінансових правовідносин, виділяє матеріальні та процесуальні правовідносини [5, с. 47]. Однак, на нашу думку, в основі подібних класифікацій лежать різні критерії.

Однак це не заперечує розподілу бюджетних правовідносин на матеріальні та процесуальні. У бюджетному праві більш чітко, ніж в інших галузях права, виділяються матеріальні і процесуальні норми. На основі перших встановлюються відносини, що закріплюють і регулюють матеріальний зміст бюджету. На основі других регулюються порядок (процедура) проходження кожної зі стадій бюджетного процесу, форми взаємовідносин учасників бюджетного процесу. І результатом дії процесуальних бюджетних правовідносин

є реалізація бюджетних прав суб'єктів бюджетного права.

Об'єкти бюджетно-процесуальних правовідносин є за своєю природою невіддільними, вони представляють результати дій учасників відповідних правовідносин, які невіддільні від самих дій.

Далі перейдемо до питання дослідження змісту бюджетно-процесуальних правовідносин. Із цього приводу думки науковців розходяться. Одні вчені під змістом правовідносин розуміють права й обов'язки його учасників. Інші розглядають як зміст правовідносин дії суб'єктів правовідносин. Треті виділяють юридичний зміст (права й обов'язки сторін) і матеріальний зміст (фактична поведінка, дії учасників правовідносин).

Бюджетно-процесуальні правовідносини – це правовідносини зі складною динамічною структурою. Такі правовідносини характеризуються тим, що у міру накопичення юридичних фактів структура правовідносин змінюється, переходячи з однієї стадії в іншу. Наприклад, факт складання проекту бюджету утворює нові бюджетно-процесуальні правовідносини з розгляду проекту, потім факт розгляду проекту утворює правовідносини щодо прийняття проекту бюджету тощо. І тому можна виділити бюджетно-процесуальні правовідносини на основні та похідні.

Бюджетно-процесуальні правовідносини можна розмежувати і за стадіями бюджетного процесу: бюджетно-процесуальні правовідносини на стадії складання проекту бюджету, бюджетно-процесуальні правовідносини на стадії розгляду та затвердження проекту бюджету, бюджетно-процесуальні правовідносини на стадії виконання бюджету і здійснення бюджетного контролю, бюджетно-процесуальні правовідносини на стадії складання, розгляду і затвердження звіту про виконання бюджетів.

Виходячи з унітарного устрою нашої держави, можна розмежувати бюджетно-процесуальні правовідносини на державному рівні, на місцевому рівні (на рівні відповідної адміністративно-територіальної одиниці).

За кількісним складом учасників: двосторонні та багатосторонні (мають місце на стадії виконання бюджету).

Таким чином, можна виділити особливості бюджетно-процесуальних правовідносин:

1) бюджетно-процесуальні правовідносини виникають, змінюються і припиняються у процесі бюджетної діяльності, тобто діяльності зі складання проекту бюджету, розгляду і затвердження проекту бюджету, виконання бюджету і здійснення бюджетного контролю, а також складання, розгляду і затвердження звіту про виконання бюджету;

2) бюджетно-процесуальні правовідносини пов'язані з утворенням, розподілом і використанням централізованого державного або місцевого публічного грошового фонду відповідної території;

3) права й обов'язки суб'єктів бюджетно-процесуальних правовідносин зумовлені складанням, розглядом і затвердженням бюджету, виконання бюджету, складанням, розглядом і затвердженням звіту про виконання бюджету як основного фінансового плану;

4) у бюджетно-процесуальних правовідносинах завжди однією зі сторін є відповідний представницький або виконавчий орган влади (місцевого самоврядування) або контролюючий орган;

5) бюджетно-процесуальні правовідносини мають повторюваний характер, тобто має місце відновлення стадій бюджетного процесу;

6) бюджетно-процесуальні правовідносини мають владно-майновий характер.

Бюджетно-процесуальні правовідносини – це врегульовані бюджетно-процесуальними нормами публічні, майнові суспільні відносини, що мають владний характер, учасники яких виступають як носії юридичних прав і обов'язків, що містяться в цих нормах, і які реалізують приписи щодо складання проектів бюджетів, їх розгляду і затвердження, виконання бюджетів, здійснення контролю за додержанням бюджетного законодавства, а також складання, розгляду і затвердження звіту про виконання бюджету.

Процесуальні бюджетно-правові норми визначають склад учасників бюджетної діяльності, встановлюють права й обов'язки учасників діяльності.

Бюджетно-процесуальні відносини належать до числа організаційних бюджетних правовідносин. Вони не є економічними (грошовими) відносинами. На відміну від матеріальних бюджетних правовідносин, бюджетно-процесуальні правовідносини не опосередковують рух грошових коштів до бюджету або, навпаки, з бюджету. Інакше кажучи, матеріальні бюджетні правовідносини виникають у ході формування бюджету або його витрачання. Бюджетно-процесуальні правовідносини пов'язані з розробкою фінансового плану, покликаного впорядкувати рух грошових коштів до бюджету (формування бюджету) або з бюджету (бюджет), тобто процеси збирання, розподілу і використання бюджету як централізованого грошового.

Ще однією відмінністю бюджетно-процесуальних правовідносин від матеріальних бюджетних правовідносин є різниця в часових рамках існування цих видів правовідносин.

Так, матеріальні бюджетні відносини існують лише протягом бюджетного року. Пояснюється це зазвичай тим, що кожен бюджет приймається на один календарний рік (відповідно до вимог Бюджетного кодексу України). Водночас ця обставина не виключає того, що бюджетні правовідносини мають систематичний, безперервний характер і поновлюються між більшістю суб'єктів у наступному бюджетному році. Між тим, період дії бюджетно-процесуальних відносин збігається

з бюджетним циклом, що охоплює всі стадії бюджетного процесу.

Таким чином, часові рамки існування бюджетно-процесуальних відносин ширші, ніж у матеріальних бюджетно-правових. Процесуальні відносини передують матеріальним, забезпечуючи їх виникнення (складання, розгляд і затвердження бюджетів), супроводжують їх, визначаючи порядок їх реалізації (виконання бюджетів), а також слідують за ними, впорядковуючи здійснення контролю за відповідністю сформованих матеріальних відносин відповідного акта про бюджет (підготовка, розгляд і затвердження звітів про виконання бюджету).

Дещо іншу думку з цього приводу висловив А.В. Худяков. Щоправда, вона стосувалася бюджетних правовідносин загалом, не поділяючи їх на матеріальні та процесуальні відносини. Тим не менш, на його думку, бюджетні правовідносини не можна зводити лише до тих, які випливають із конкретного акта планування, присвяченого конкретному бюджету. Є відносини, що мають фундаментальний характер. Наприклад, відносини, пов'язані з реалізацією порядку планування та видання самих бюджетно-планових актів [9, с. 230].

Конкретизуючи цю позицію, можна навести такі приклади. Бюджетно-процесуальні відносини з конкретним одержувачем бюджетних відносин будуть тривати дійсно лише один бюджетний цикл (період). Якщо на наступний бюджетний цикл на цього одержувача не пропонується виділити гроші з бюджету, то ніяких бюджетно-процесуальних відносин із ним не виникне взагалі. Проте правовідносини, що опосередковують виконання обов'язку Уряду держави забезпечити виконання бюджету, обов'язки голів місцевих державних адміністрацій внести на розгляд відповідних місцевих рад проект місцевого бюджету й обов'язки цих місцевих рад розглянути і затвердити цей бюджет, існуватимуть стільки, скільки існують самі ці органи публічної влади і той закон, який поклав на них ці обов'язки.

Найважливішим для характеристики бюджетно-процесуальних правовідносин є питання про їх зміст. У юридичній літературі є кілька підходів до розуміння змісту правовідносин. У правовідношенні може бути виділено юридичний зміст (права й обов'язки сторін) і матеріальний зміст (фактичну поведінку, дії учасників правовідносин) [7, с. 437]. На наш погляд, ця думка є найбільш прийнятною, бо вона здатна забезпечити всебічний аналіз змісту бюджетно-процесуальних правовідносин.

Розглянемо юридичний зміст бюджетно-процесуальних правовідносин, тобто бюджетно-процесуальні права і бюджетно-процесуальні обов'язки. Зазначимо, що в юридичній літературі вже розглядалося питання про особливості прав і обов'язків суб'єктів фінансових правовідносин [1, с. 44].

Загальні особливості характерні і для бюджетно-процесуальних прав і обов'язків. Зокрема, більшість бюджетних прав суб'єктів процесуальних правовідносин є одночасно і їх обов'язками. Так, наприклад, Міністерство фінансів України має право й обов'язок щодо складання проекту Державного бюджету України. Водночас Уряд України не може відмовитися від його реалізації, бо в такому разі держава не зможе ефективно реалізовувати своє право державної власності. Невикористання органом публічної влади наданих йому прав фактично означає відмову від виконання своїх функцій, перекладання їх на інші органи держави. Бездіяльність такого органу публічної влади під час здійснення відповідних владних повноважень може призвести до збою в функціонуванні всієї бюджетної системи.

Ця особливість бюджетних прав тягне необхідність відповідного тлумачення бюджетно-процесуальних норм. Якщо норма формально вказує на право щодо того чи іншого органу публічної влади, то, зазвичай, її слід розглядати не як уповноважуючу, а швидше як компетенційну, тобто таку, що містить владне повноваження (право – обов'язок).

Крім загальних рис, для юридичного змісту бюджетно-процесуальних правовідносин можуть бути виділені і специфічні особливості. Серед них, на наш погляд, можна назвати такі.

Характерна риса бюджетно-процесуальних правовідносин полягає в тому, що бюджетно-процесуальні права й обов'язки, що становлять зміст різних правовідносин, перебувають у тісному взаємозв'язку між собою. Так, наприклад, бюджетно-процесуальні відносини кожного бюджетно-процесуального провадження мають певну єдину для них мету. Крім того, абсолютна більшість бюджетно-процесуальних правовідносин у своїй реалізації пов'язані з іншими бюджетно-процесуальними правовідносинами. Наприклад, правовідносини з розгляду і затвердження бюджетів можуть бути реалізовані лише за умови попередньої реалізації правовідносин щодо складання проектів бюджетів. Такий взаємозв'язок і взаємозумовленість бюджетно-процесуальних правовідносин, їх спрямованість на досягнення загальних цілей дозволяє, на наш погляд, розглядати бюджетний процес, а також окремі його частини як єдине структурно складне правовідношення. У юридичній літературі зазначалося, що для процесуальних правових відносин взагалі характерна більш складна структура, ніж для матеріальних відносин.

Розгляд сукупності окремих процесуальних правовідносин як єдиного складного правовідношення давно використовується у традиційних процесуальних науках. Так, наприклад, стосовно цивільного процесу зазначається, що поки мета процесу не досягнута, процесуальне правовідношення продовжує існувати як незавершений

комплекс прав і обов'язків, призначених служити мети даного процесу.

Водночас є і противники виділення складних правовідносин. Вони вважають, що системність цивільних процесуальних правовідносин не передбачає можливості нівелювання, зведення їх до одного відношення між багатьма суб'єктами, яке послідовно розвивається за стадіями діяльності.

Як видається, компроміс між зазначеними позиціями був вироблений у загальній теорії права, де зазначається, що кожне структурно складне правовідношення може бути шляхом аналізу розділене на ряд правовідносин із простою структурою. Саме таким підходом необхідно, на наш погляд, керуватися у розгляді бюджетно-процесуальних правовідносин. Важливо, по-перше, дати характеристику єдиного складного бюджетно-процесуального правовідношення загалом, а, по-друге, вивчити його складники – прості правовідносини.

Взагалі правовідносини зі складною структурою характеризуються тим, що їх зміст складається з декількох взаємопов'язаних суб'єктивних прав і обов'язків. Вченими виділяються кілька різновидів складних правовідносин, серед яких правовідносини зі складною динамічною структурою, звичайні складні правовідносини, системи правовідносин (або комплексні правовідносини).

Бюджетно-процесуальні правовідносини належать до групи відносин зі складною динамічною структурою. У юридичній літературі правовідносини зі складною динамічною структурою характеризуються тим, що у міру накопичення юридичних фактів структура правовідносин розвивається, розбудовується, оскільки права й обов'язки змінюють один одного, доповнюються новими, видозмінюються тощо [2, с. 67]. Так, наприклад, у правовідносинах щодо складання проекту державного бюджету виділяються кілька етапів, після закінчення яких структура відповідного складного правовідношення зазнає певних змін. Спочатку здійснюється розробка і затвердження Бюджетної декларації. Для цього органам виконавчої влади й Уряду України надаються відповідні бюджетно-процесуальні права і обов'язки. По досягненні зазначеної мети, а саме з моменту затвердження такої Декларації, Міністерство фінансів України набуває право на розробку проекту державного бюджету на черговий фінансовий рік.

Після цього проект державного бюджету подається до Кабінету Міністрів України, який як суб'єкт законодавчої ініціативи подає проект державного бюджету у формі проекту Закону України «Про Державний бюджет України на відповідний фінансовий рік» до Верховної Ради України для Прийняття. Прийняття Верховною Радою України проекту державного бюджету відповідно до функціональної класифікації органи виконавчої влади отримують право на розподіл граничних

обсягів бюджетного фінансування на черговий фінансовий рік відповідно до функціональної й економічної класифікацій і щодо одержувачів бюджетних коштів, а також інші права.

Такий розвиток характерний для всього бюджетного процесу, що дозволяє будь-яку його стадію розглядати як єдине правовідношення зі складною динамічною структурою.

Причиною вищевказаної особливості аналізованих правовідносин є їх процесуальний характер. Характерною особливістю всіх процесуальних правовідносин разом узятих слід вважати їх постійний рух (динамічність) і залежність у своєму поступальному розвитку один від одного. Стосовно цивільного процесу, то за допомогою одних і тих самих дій здійснюються процесуальні права й обов'язки процесуального правовідношення, так і викликаються до життя такі процесуальні правовідносини. Ця особливість бюджетно-процесуальних правовідносин не може не мати свого впливу на регулюючі їх процесуальні норми. Тісний взаємозв'язок правовідносин породжує і взаємозумовленість змісту бюджетно-процесуальних норм. По суті, диспозиція процесуальної норми, що регулює попереднє бюджетно-процесуальне правовідношення, зумовлює зміст гіпотези норми, яка регулює подальше правовідношення. Така зумовленість була показана вище на прикладі, що регулює складання проекту Державного бюджету України.

Складний динамічний характер бюджетно-процесуальних правовідносин і зумовлений цим взаємозв'язок бюджетно-процесуальних норм повинні, на наш погляд, впливати не тільки на зміст останніх, але і на систему їх розташування в бюджетно-процесуальному законодавстві. Очевидно, що бюджетно-процесуальні норми, котрі регулюють попередні за часом правовідносини, повинні бути розташовані перед тими, які впорядковують відносини наступні. Саме за такою логікою і побудований чинний Бюджетний кодекс України, що регулює складання, розгляд і затвердження Закону про державний бюджет.

Для аналізу будь-яких складних правовідносин необхідно не тільки розкрити їх природу загалом, але й охарактеризувати їх складники – прості правовідносини. Так, у кожному структурно складному фінансовому правовідношенні може бути виділено основні фінансові правовідносини та похідні.

Відразу обмовимося, що до виділення простих бюджетно-процесуальних правовідносин можливі різні підходи, результати яких залежатимуть від рівня узагальнення (масштабу), який використовується. Важливим, на наш погляд, є вивчення як складних бюджетно-процесуальних правовідносин кожного з п'яти виділених нами бюджетно-процесуальних проваджень (1) складання та розгляду

Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) і прийняття рішення щодо них; 2) складання проектів бюджетів; 3) розгляду проекту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет); 4) виконання бюджету, включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет); 5) підготовки та розгляду звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього).

У процесі їх аналізу можна виділити основні та похідні бюджетно-процесуальні правовідносини. Основними у складі правовідносин зі складною динамічною структурою повинні бути визнані ті процесуальні відносини, які дають поштовх для подальшого розвитку відповідного складного правовідношення, бо саме на них базуються всі інші (похідні) відносини.

Зазначимо, що такий підхід до визначення основних правовідносин використаний у науці кримінального процесу, де вказується, що центральні кримінально-процесуальні відносини характеризуються наявністю принаймні кількох вузлових точок, у разі проходження яких їх зміст обов'язково уточнюється, конкретизується або змінюється.

У складних бюджетно-процесуальних правовідносинах такими вузловими точками (основними процесуальними правовідносинами) слід визнати ті відносини, у процесі реалізації яких провідні суб'єкти бюджетного процесу приймають рішення, що підводять певний підсумок попередньої процесуальної діяльності та служать умовою подальшого розвитку. Наприклад, у провадженні зі складання Бюджетної декларації Кабінет Міністрів України є відповідальним за її розробку. А Міністерство фінансів України відповідає за складання Бюджетної декларації, визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування, що використовуються для розроблення Бюджетної декларації.

У процесі складання проектів бюджетів відповідальними суб'єктами є відповідний орган виконавчої влади (Міністерство фінансів України відповідає за складання проекту закону про Державний бюджет України, визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування, що використовуються для та проекту Державного бюджету України) і місцеві ради. Саме рішення зазначених органів публічної влади підсумовують результати діяльності інших учасників цього провадження і виступають основою її подальшого розвитку.

Відповідно основними бюджетно-процесуальними правовідносинами провадження зі складання проектів бюджетів будуть правовідносини, де відповідний орган виконавчої влади та місцеві ради приймають вищезазначені рішення. У провадженні з розгляду і затвердження бюджетів основними є бюджетно-процесуальні правовідносини,

у рамках яких представницькі органи, діючи від імені народу України (Верховна Рада України) та відповідної територіальної громади (відповідна місцева рада), затверджують ті чи інші бюджетні показники відповідно у законі та рішенні. По суті, основними правовідносинами тут є ті, які здійснюються у представницьких органах влади читання проекту бюджету. Похідними ж будуть відносини з підготовки проектів бюджетів у відповідних комітетах і комісіях представницьких органів влади за їх обговорення, бо ці бюджетно-процесуальні правовідносини покликані лише забезпечити реалізацію основних. За допомогою такого аналізу можуть бути виявлені основні та похідні бюджетно-процесуальні правовідносини та в інших бюджетно-процесуальних провадженнях.

Виділення основних і похідних бюджетно-процесуальних правовідносин, мабуть, також може певною мірою впливати на компонування бюджетно-процесуальних норм, які їх регламентують. Окремі науковці вважають, що бажано виділяти у статтях закону про права й обов'язки спочатку ті, які є основними, а потім вже давати перелік похідних [4, с. 88]. На наш погляд, такий принцип угруповання бюджетно-процесуальних норм у бюджетному законодавстві менш затребуваний, ніж вище розглянутий спосіб, що відображає складну динамічну структуру бюджетно-процесуальних правовідносин. Однак деякі бюджетно-процесуальні норми, мабуть, враховують значимість повноважень, які в них містяться. Так, наприклад, очевидно, що для Міністерства фінансів України одним із найважливіших завдань є складання проекту державного бюджету. У зв'язку з цим зазначене повноваження закріплено у Бюджетному кодексі України, що стосується компетенції цього органу державної влади.

Аналізуючи юридичний зміст бюджетно-процесуальних правовідносин, важливо вказати на деякі особливості основних правовідносин. У фінансово-правовій літературі зазначається, що у структурі складного фінансового правовідношення функцію основного правовідношення, яке становить конструкцію, завжди виконує правовідношення активного типу, тобто через активну поведінку зобов'язаної особи. На відміну від цього, більшість основних бюджетно-процесуальних правовідносин мають пасивний характер. Відповідно, їх активний центр знаходиться не в юридичного обов'язку, а у суб'єктивному праві.

Пасивними є бюджетно-процесуальні правовідносини, які виступають основними у провадженні зі складання проектів бюджетів, у провадженні з розгляду та затвердження бюджетів, у провадженні з підготовки, розгляду і затвердження звітів про виконання бюджетів, а також у контрольному провадженні та провадженні зі звітування. У всіх зазначених відносинах органи державної влади чи

місцевого самоврядування у процесі реалізації своїх прав самі здійснюють активні дії (затверджують бюджетні показники або їх проекти, затверджують звіти про виконання бюджетів, що коригують раніше затверджені бюджетні проектування або контролюють їх реалізацію).

Причина цього криється у характері і цілях цієї процесуальної діяльності, яка здійснюється у зазначених провадженнях. Тут має місце здійснення права державної або комунальної власності (визначення напрямів використання державних чи місцевих грошових коштів або контроль). Юридичний інтерес власника буде задоволений, якщо ніхто з оточуючих не перешкоджатиме поведінці уповноваженої особи. Звідси активна роль у відносинах щодо реалізації права державної та комунальної власності належить уповноваженим суб'єктам, а самі зазначені відносини є пасивними. Відзначимо, що в загальнотеоретичній літературі правовідносини власності наводяться як класичний приклад пасивних правовідносин [6, с. 101].

Переважання в бюджетно-процесуальних провадженнях правовідносин пасивного типу відображається на бюджетно-процесуальних нормах. У таких правовідносинах праву уповноваженої особи на активні дії протистоїть обов'язок усіх інших суб'єктів (невизначеного кола осіб) не перешкоджати реалізації цього права. У зв'язку з невизначеністю конкретного складу зобов'язаних осіб бюджетно-процесуальні норми, що регулюють пасивні правовідносини, вказують у своєму змісті лише на уповноважених суб'єктів. Такі, наприклад, норми Регламенту Верховної Ради України, які визначають порядок проведення читань під час розгляду та затвердження проекту Державного бюджету України.

Тепер звернемося до матеріального змісту бюджетно-процесуальних правовідносин, тобто до фактичних дій їх учасників. Відразу зазначимо: у юридичній літературі загальноновизнано, що в матеріальному змісті правовідносин немає нічого такого, що не було б дано у вигляді можливості та необхідності в його юридичному змісті [4, с. 88]. У зв'язку з цим немає сенсу здійснювати аналіз характеру бюджетно-процесуальних дій, які здійснюються під час реалізації бюджетно-процесуальних правовідносин, бо це буде лише проекцією тих специфічних рис, що були вказані при розгляді їх юридичного змісту. Водночас буде цікаво, на наш погляд, вказати на особливості виникнення матеріального змісту бюджетно-процесуальних правовідносин.

Більшість правових відносин є суспільними відносинами, які згодом були врегульовані правом. У таких випадках норми права лише певним чином корегують або просто закріплюють вже сформовані відносини. У зв'язку з цим право є регулятором і стабілізатором суспільних відносин. Стосовно бюджетно-процесуальних правовідносин

спостерігається дещо інша ситуація. Бюджетно-процесуальні правовідносини, будучи різновидом фінансових, не існують поза правовою формою.

Тому бюджетно-процесуальні норми не просто регулюють суспільні відносини, формуючи з них матеріальний зміст відповідних правовідносин, вони його створюють. Виникнувши без певного фактичного (матеріального) змісту, юридична форма потім знаходить цей зміст (відбуваються позитивні дії), і тим самим досягається мета правового регулювання – складаються в повному обсязі відносини, яких раніше не було. Так, наприклад, на початку 90-х рр. в Україні не застосовувалася казначейська система виконання бюджетів (відповідних відносин не існувало). Потім з'явилися бюджетно-правові норми, що встановили обов'язкове казначейське виконання бюджетів. Як наслідок, у відповідних суб'єктів права з'явилися процесуальні права й обов'язки, пов'язані з виконанням бюджетів саме через органи казначейства. А потім зазначена юридична форма викликала до життя матеріальний зміст відповідних бюджетно-процесуальних правовідносин (відповідні суб'єкти стали здійснювати процесуальні дії щодо виконання бюджетів через казначейство).

Відзначимо, що такий процес виникнення матеріального змісту бюджетних правовідносин відбувається на їх науковому визначенні. Так, вчені розглядають бюджетні правовідносини не як суспільні відносини, врегульовані нормами бюджетного права, а як суспільні відносини, які виникають на основі норм бюджетного права [8, с. 352].

З огляду на той факт, що матеріальний зміст бюджетно-процесуальних правовідносин є, по суті, втіленням юридичного змісту і відповідної бюджетно-процесуальної норми, він може бути розглянутий як певний індикатор дієвості відповідної правової норми.

Справа в тому, що невідповідність реальної поведінки, запропонованої загальною нормою права, може бути викликана рядом причин, у т.ч. може бути зумовлена недоліками самої норми. Якщо в останній не враховані повною мірою вимоги, які пред'являються закономірностями розвитку цього виду відносин, то невідповідність реальної поведінки прав і обов'язків, що випливають з норми об'єктивного права, буде відображати саме недолік норми.

У вітчизняній правозастосовчій практиці виникали ситуації, в яких бюджетно-процесуальні норми так і не втілювалися в матеріальному змісті бюджетно-процесуальних правовідносин. Йдеться про норми, пов'язані із секвестром бюджетів. Незважаючи на те, що відповідні бюджетно-процесуальні правила були передбачені, й обставини, за яких вони повинні були бути реалізовані, виникали неодноразово, в дійсності зазначені норми не запрацювали. Інакше кажучи, норми існували,

але реальні дії не здійснювалися (матеріальний зміст не виникав).

Подібне становище свідчило про недостатню опрацьованість бюджетно-процесуальних норм про секвестр. І в нині чинному Бюджетному кодексі України законодавець передбачив більш гнучку процедуру скорочення видатків відповідних бюджетів.

Таким чином, аналізуючи причини відсутності матеріального змісту бюджетно-процесуальних правовідносин, можна визначати недоліки бюджетно-процесуальних норм, на основі яких він має складатися, і надалі вносити необхідні зміни у бюджетно-процесуальне законодавство.

Література

1. Бандурка О.М., Гетманець О.П. Бюджетне право України : підручник. Харків : Університет внутрішніх справ, 2000. 210 с.
2. Загальна теорія держави і права : підручник / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін. ; за ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.
3. Монаєнко А.О. Бюджетне право України : навчальний посібник. Запоріжжя : КПУ, 2009. 480 с.
4. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2001. 176 с.
5. Ровинский Е.А. Финансовое право : учебник. Москва, 1971. 320 с.
6. Теорія держави та права : навчальний посібник / Є.В. Білозоров, В.П. Власенко, О.Б. Горова, А.М. Завальний, Н.В. Заяць та ін. ; за заг. ред. С.Д. Гусарева, О.Д. Тихомирова. Київ : НАВС, Освіта України, 2017. 320 с.
7. Теремцова Н.В. Загальнотеоретичні питання бюджетного процесу в Україні (порівняльний аналіз). *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2008. Вип. 9. С. 436-439.
8. Теремцова Н.В. Стадії і елементи бюджетного процесу в юридичній науці. *Вчені записки Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського. Серія «Юридичні науки»*. 2008. Т. 21 (№ 2). С. 352-353.
9. Худяков Л.И. Основы теории финансового права. Алматы, 1995. 330 с.

Анотація

Радченко О. М. Формування бюджетно-процесуальних правовідносин та їх видів. – Стаття.

У статті автор досліджує загальні особливості бюджетно-процесуальних правовідносин, підстави їх виникнення та продовження, а також їх види. Дається авторське визначення поняття бюджетно-процесуальних правовідносин. Наголошено, що бюджетно-процесуальні відносини виникають на основі правових норм; є вольовими відносинами; мають уповноважуючий і зобов'язуючий характер. У конкретному правовідношенні одна сторона завжди має право, а інша обов'язок, право й обов'язок кореспондують один одного; бюджетно-процесуальні правовідносини завжди конкретні. Вони є правовим зв'язком, який характеризується індивідуалізованістю суб'єктів, визначеністю їх взаємної поведінки, а також прав та обов'язків; бюджетно-процесуальні правовідносини охороняються примусовою силою держави.

Виділено такі особливості бюджетно-процесуальних правовідносин: вони виникають, змінюються

і припиняються у процесі бюджетної діяльності, тобто діяльності зі складання проекту бюджету, розгляду і затвердження проекту бюджету, виконання бюджету і здійснення бюджетного контролю, а також складання, розгляду і затвердження звіту про виконання бюджету; пов'язані з утворенням, розподілом і використанням централізованого державного або місцевого публічного грошового фонду відповідної території; права й обов'язки суб'єктів бюджетно-процесуальних правовідносин зумовлені складанням, розглядом і затвердженням бюджету, виконанням бюджету, складанням, розглядом і затвердженням звіту про виконання бюджету як основного фінансового плану; завжди однією зі сторін є відповідний представницький або виконавчий орган влади або контролюючий орган; мають повторюваний характер, тобто має місце відновлення стадій бюджетного процесу; мають владно-майновий характер.

Ключові слова: бюджет, бюджетний процес, прийняття бюджету, затвердження бюджету, бюджетні асигнування, фонди грошових коштів, централізація, фінансування, видатки, доходи.

Summary

Radchenko O. M. The forming of budgetary and processal law relations and their species. – Article.

The article is dedicated to the general features of the budget-procedural legal relations, the grounds for their occurrence and continuation. Budgetary-procedural legal relations can be distinguished also according to the stages of the budget process: budget-procedural legal relations at the stage of drafting the budget, budget-legal relations at the stage of consideration and approval of the draft budget, budget-legal relations at the stage of bud-

get execution and implementation of budget control, budget-procedural legal relationship at the stage of drafting, review and approval of the report on the implementation of budgets.

The author delineates budgetary-procedural legal relations at the state level, at the local level (at the level of the corresponding administrative-territorial unit).

Budgetary-procedural legal relations are regulated by the budgetary procedural norms, property social relations that are imperious in nature, whose participants act as bearers of legal rights and obligations contained in these norms, and which implement the requirements for drafting budgets, their review and approval, execution of budgets, control over compliance with budget laws, as well as drafting, reviewing and approval of the budget performance report.

Procedural fiscal rules determine the composition of participants in budget activities, establish the rights and responsibilities of participants.

Budgetary-procedural relations are among the organizational budget legal relations. They are not economic (monetary) relations. Unlike material budget legal relations, the budgetary-procedural legal relationship does not mediate the movement of funds to the budget or, conversely, from the budget. In other words, material budgetary relations arise during the formation of the budget or its spending. Budgetary-procedural legal relations are related to the development of a financial plan, which is designed to streamline the movement of funds to the budget (budgeting) or from the budget (budget), that is the processes of collecting, distributing and using the budget as a centralized monetary.

Key words: budget, budget process, budget adoption, budget approval, budgetary allocations, funds, funds, centralization, financing, expenses, revenues.