

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО, ФІНАНСОВОГО ТА ІНФОРМАЦІЙНОГО ПРАВА

УДК 347.73

DOI 10.32755/sjlaw.2020.03.051

Ніщимна С. О.,

доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративного, цивільного та господарського права і процесу, Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна
ORCID: 0000-0001-7424-7688;

Крупко Я. М.,

кандидат юридичних наук, начальник аспірантури, Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна
ORCID: 0000-0002-1578-2303

БЮДЖЕТНЕ ПРАВО ЯК ПРОВІДНА ПІДГАЛУЗЬ ФІНАНСОВОГО ПРАВА

Стаття присвячена характеристиці бюджетного права як провідної підгалузі фінансового права. Проблематика бюджетного права, як сфера реалізації бюджетної діяльності, розглядалась у численних загальнотеоретичних дослідженнях. Однак і сьогодні це питання знаходиться в центрі уваги вчених і практиків, особливо, коли йдеться про спеціальні галузеві дослідження. У науці фінансового права ця проблема ускладнюється неоднозначним розумінням системи фінансового права, його поділу на загальну й особливу частини, структури обох цих частин.

Ключові слова: фінансове право, бюджетне право, підгалузь, бюджетний устрій, бюджетний процес, бюджетна діяльність.

Постановка проблеми. На відміну від деяких інститутів і підгалузей фінансового права, навколо яких ведеться дискусія з питання їх включення або виключення з цієї галузі (наприклад, податкове, банківське, валютне, емісійне, грошове право), бюджетне право є центральною підгалуззю фінансового права та беззаперечно входить до його структури. Більше того, бюджетне право іноді повністю ототожнюють з фінансовим правом і публічними фінансами, що характерно для наукової позиції французьких учених [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичною базою дослідження стали наукові праці вчених-дослідників проблем фінансового права: Л. К. Воронової, О. П. Гетманець, О. О. Дмитрик, І. Б. Заверухи, С. Т. Кадькаленка, Л. М. Касьяненко, А. Н. Козиріна, Т. В. Конюхової, І. Є. Криницького, М. П. Кучерявенка, Т. А. Латковської, А. А. Лукашева, О. А. Музики-Стефанчук, А. А. Нечай, О. П. Орлюк, М. І. Піскотина, Н. Ю. Пришви, Л. А. Савченко, А. І. Худякова, В. Д. Чернадчука, Н. Я. Якимчук та ін.

Проблематиці бюджетного права, як сфери реалізації бюджетної діяльності, присвячені численні загальнотеоретичні дослідження. Однак і сьогодні це питання знаходиться в центрі уваги вчених і практиків, особливо, коли йдеться про спеціальні галузеві дослідження. У науці фінансового права ця проблема ускладнюється неоднозначним розумінням системи фінансового права, його поділу на загальну й особливу частини, структури обох цих частин.

Метою статті є виявлення, постановка й вирішення фундаментальних теоретико-прикладних проблем бюджетного права як сфери реалізації бюджетної діяльності, що має позитивно вплинути на правову регламентацію окремих видів і напрямків цієї діяльності.

Виклад основного матеріалу. Бюджетне право, відповідно до традиційних поглядів вітчизняних дослідників на структуру галузей права в цілому, та фінансового права, зокрема, є складовою особливої частини фінансового права та провідною його підгалуззю.

Бюджетне право розглядається як сукупність фінансово-правових норм, що регулюють фінансові відносини, що виникають у зв'язку з мобілізацією, розподілом і використанням централізованих фондів коштів. Цю позицію відстоювала у своїх працях і академік Л. К. Воронова, яка визначала бюджетне право як підгалузь фінансового права та характеризувала його як сукупність правових норм, що регулюють бюджетний устрій, структуру й порядок розподілу доходів і витрат бюджетної системи, повноваження держави та органів місцевого самоврядування в галузі бюджетів та бюджетний процес [2, с. 115].

Виходячи з цього можна визначити коло відносин, що є предметом бюджетного права. Це коло окреслює відносини пов'язані з:

- встановленням бюджетного устрою й бюджетної системи;
- встановленням структури доходів і видатків бюджетної системи та їх розподілення між бюджетами різних рівнів;
- розмежуванням бюджетної компетенції між державою та територіальними громадами;
- організацією бюджетного процесу та здійсненням контролю за виконанням бюджетів.

Одними з перших науковців, що досліджували проблеми фінансового права, були М. І. Піскотін та Ю. А. Ровінський, які наполягали на доцільності виокремлення підгалузей у системі фінансового права. Піскотіна М. І. можна вважати першим, хто зацентрував увагу на появі у фінансовому праві такої підгалузі, як бюджетне право [3, с. 69].

Безчеревних В. В. вважав, що до системи фінансового права входять більш великі елементи, порівняно з інститутами. До них він відносив розділ бюджетного права та розділ державних доходів [4, с. 34].

Місце ж бюджетного права, як сукупності правових норм, що регулюють бюджетні відносини в правових системах різних держав, визначається по-різному. Так, у державах романо-германської правової системи бюджетне право розглядається як підгалузь або розділ фінансового права. У державах англосаксонського права норми, що регулюють бюджетні відносини, частіше розпорошені по різних актах конституційного та адміністративного права [5, с. 33–34]. Хоча є й приклади віднесення бюджетного права до комплексних галузей права [6, с. 92–93].

У зарубіжних державах бюджетне право систематизує знання про правове регулювання публічних фінансів відповідно до принципу плановості та щорічного (періодичного) ветування (розгляду, голосування) представницьким (законодавчим) органом влади основного фінансового акта – бюджету [5, с. 33].

Останнім часом учені все частіше стали звертати увагу на систему фінансового права. Так, колектив науковців Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого порушує пи-

тання про відсутність загальної частини фінансового права як сукупності фінансово-правових норм, які стосуються та виявляються в інститутах особливої частини фінансового права [7, с. 105].

Характеризуючи складові елементи особливої частини фінансового права, дослідники акцентують увагу на тому, що «безумовною ознакою появи в межах фінансово-правової галузі інституту, який перетворюється на підгалузь або в перспективі на окрему галузь, є не лише кількісне накопичення фінансово-правових норм, а й якісне перетворення, складне структурування вже наявних норм, а також тих, що мають ухвалюватися. Одним із яскравих прикладів цього є відокремлення бюджетного та податкового права в підгалузі фінансового права» [7, с. 101].

За твердженням Л. В. Вакарюк, у сучасних умовах розвитку держави бюджетне право остаточно сформувалося як підгалузь фінансового права. Цьому сприяли такі фактори:

1) охоплення своїм регулювальним впливом широкого кола суспільних відносин;

2) результатом розвитку бюджетно-правових відносин стало ухвалення Бюджетного кодексу України [8, с. 101, 105].

Особливість бюджетного права України, як підгалузі фінансового права, полягає в тому, що:

– містить велику кількість фінансово-правових норм, що вміщені в масиві бюджетних нормативно-правових актів: Бюджетному кодексі України, щорічних законах про Державний бюджет, рішеннях про місцеві бюджети тощо;

– складається з бюджетно-правових норм і є різновидом фінансово-правових норм;

– відносини виникають під час здійснення бюджетної діяльності, регулюють процес формування, розподілу і використання фондів грошових коштів держави і місцевого самоврядування;

– суб'єктний склад бюджетних правовідносин має свою специфіку і включає державу як специфічний суб'єкт, територіальні утворення, які є власниками бюджетів відповідного рівня, й органи виконавчої влади в межах своїх повноважень.

Худяков А. І. розділяє бюджетне право на загальну частину (охоплює бюджетний устрій, управління в галузі бюджету; правові основи бюджетного планування; правові основи бюджет-

ного контролю) та особливу частину (охоплює інститути правового регулювання доходів бюджетів; правового регулювання видатків бюджетів; правового регулювання державного кредиту) [9, с. 24].

Конюхова Т. В. розглядає бюджетне право як підгалузь фінансового права і, підтримуючи А. І. Худякова, розділяє його на дві частини – загальну й особливу [10]. Так, інститутами загальної частини бюджетного права є: бюджетні повноваження держави, її суб'єктів та муніципальних утворень, бюджетний устрій. Інститутами особливої частини (матеріального характеру), на думку вченої, є доходи бюджетів, витрати бюджетів, збалансованість бюджетів, державний та муніципальний борг, зовнішні боргові вимоги, міжбюджетні трансферти, державні позабюджетні фонди.

До інститутів особливої частини (організаційного характеру) віднесені: бюджетний процес, бюджетний облік і звітність, державний і муніципальний фінансовий контроль, відповідальність за порушення бюджетного законодавства. На наш погляд, виділення названих інститутів є не зовсім коректним. Наприклад, бюджетний облік і звітність – це відносини або діяльність, що здійснюється в рамках бюджетного процесу. Штучне їх виділення від інституту «бюджетний процес», на нашу думку, є необґрунтованим. Наступне застереження стосується інституту «державний і муніципальний фінансовий контроль». Вважаємо, що, описуючи інститути бюджетного права, слід виділяти бюджетний контроль як вид публічного фінансового контролю.

На думку Т. В. Конюхової, запропонована нею система інститутів бюджетного права дозволяє розкрити нерозривний зв'язок інститутів бюджетного права між собою, а також з інститутами інших підгалузей фінансового права. Так, інститут доходів бюджетів включає в доходи бюджетів відрахування від податків і зборів, тісно пов'язаний з податковим правом. Субінститут асигнувань містить у собі низку субінститутів. Таким чином, система бюджетного права складається з інститутів, субінститутів, ще більш дрібних (мініінститутів) і норм-приписів. У зв'язку з цим автор пропонує виділити такі види інститутів: а) інститути, що розділяють галузі (підгалузі) на частини; б) субінститути – дрібніші; в) мініінститути – найдрібніші, що належать до муніципальної власності [10, с. 4]. Вважаємо, що

запропоноване бачення системи інститутів бюджетного права не стільки дозволяє розкрити якийсь зв'язок, скільки породжує ще більше питань. Намагаючись висвітлити всю систему бюджетного права, автор мала б не тільки констатувати, але і розкрити бюджетно-правові інститути, субінститути й мініінститути, а не обмежуватися тільки їх перерахуванням. Крім того, Т. В. Конюхова зазначає, що основними принципами виділення інституту є кількісний склад норм та їх публічна, громадська та економічна значущість. Очевидно, що в цьому випадку йдеться не про принципи, а про критерії виділення інститутів.

Учений С. В. Запольський підкреслює, що бюджетне право як підгалузь фінансового права є внутрішньо єдиною та практично неподільною. У її структурі він виділяє норми, які: 1) визначають бюджетний устрій; 2) регулюють розподіл доходів і витрат між різними ланками бюджетної системи; 3) встановлюють порядок та способи забезпечення збалансованості бюджетів; 4) закріплюють порядок виконання видаткової частини бюджету; 5) регулюють міжбюджетні відносини [11, с. 87].

Звертаючись до характеристики предмета бюджетного права, деякі вчені визначають його як сукупність суспільних відносин у сфері бюджетної діяльності держави і територіальних громад, які виникають у результаті їх державного встановлення, закріплення або регулювання. Ці суспільні відносини класифікуються у відокремлені групи, які виникають щодо:

- бюджетного устрою держави;
- встановлення й структури дохідних джерел бюджетів різних рівнів;
- порядку розподілення витрат між ланками бюджетної системи;
- міжбюджетного регулювання;
- повноважень держави і територіальних громад у галузі бюджету;
- порядку здійснення відносин, що регулюють бюджетний процес;
- порядку регулювання відносин щодо встановлення підстав відповідальності за порушення бюджетного законодавства [8, с. 114].

Традиційно бюджетне право розглядається як сукупність двох інститутів: бюджетний устрій і бюджетний процес. Такий поділ обумовлено наявністю матеріальних і процесуальних норм бюджетного права. Свого часу вчений В. В. Безчеревних писав, що бюджетне право складається з двох підрозділів (інститутів): один з них – «бюджетний устрій» (присвячений матеріальним бюджетно-правовим нормам), інший – «бюджетний процес» (присвячений процесуальним бюджетно-правовим нормам) [4, с. 39].

Учений М. І. Піскотін стосовно цього зазначав, що поділ норм бюджетного права на матеріальні й процесуальні виглядає цілком реально і чітко [12, с. 57].

У вітчизняних роботах з фінансового права під редакцією Л. К. Воронової, Т. А. Латковської, М. П. Кучерявенка, О. А. Музики-Стефанчук, О. П. Орлюк, Н. Ю. Пришви, Л. А. Савченко та інших бюджетне право так чи інакше пов'язують з матеріальним і процесуальним правом. При цьому різні підходи до визначення бюджетного права в цілому не заперечують того, що його норми регулюють бюджетні відносини, пов'язані з бюджетною діяльністю. На думку В. Д. Чернадчука, сферою виникнення та розвитку бюджетних відносин є бюджетна діяльність держави й адміністративно-територіальних одиниць, яка, в свою чергу, є видом публічної фінансової діяльності [13, с. 57]. На наш погляд, така діяльність здійснюється не стільки державою, як її органами, але не адміністративно-територіальними одиницями, а відповідними органами місцевої влади.

Висновки. Підтримуючи поділ бюджетного права на дві частини: матеріальну й процесуальну, можемо говорити про існування бюджетно-матеріальної та бюджетно-процесуальної діяльності. У будь-якому разі бюджетне право є провідною підгалуззю фінансового права, яка існує й реалізується в межах бюджетної діяльності.

Список використаних джерел

1. Газье А. Публичное право Франции и России: пересечения и параллели. *Правоведение*. Москва. 2003. № 3 (248). С. 30–54.
2. Воронова Л. К. Фінансове право України: підручник. Київ: Прецедент; Моя книга, 2006. 448 с.
3. Очерки бюджетно-правовой науки современности: монография / под общ. ред. Е. Ю. Грачевой и Н. П. Кучерявенко. Москва; Харьков: Право, 2012. 512 с.

4. Бесчеревных В. В. Компетенция Союза ССР в области бюджета. Москва: Юрид. лит., 1976. 176 с.
5. Козырин А. Н. Финансовое право и управление публичными финансами в зарубежных странах. Москва: ЦППИ, 2009. 182 с.
6. Starck В., Roland Н., Boyer L. Introduction au droit. Seme edition. Paris, 2000. 154 с.
7. Фінансове право: підручник / О. О. Дмитрик, І. Є. Криницький, О. А. Лукашев та ін.; за ред. М. П. Кучерявенка. Харків: Право, 2017. 374 с.
8. Вакарюк Л. В. Інститути бюджетного права як підглузі фінансового права: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2009. 210 с.
9. Худяков А. И. Финансовое право Республики Казахстан. Особенная часть. Алматы: Норма-К, 2000. 344 с.
10. Конюхова Т. В. Система институтов бюджетного права Российской Федерации: автореф. дис. на соиск. науч. степ. канд. юрид. наук. Москва, 2012. 36 с.
11. Запольский С. В. Дискуссионные вопросы теории финансово-го права: монография. Москва: РАП, Эксмо, 2008. 153 с.
12. Пискотин М. И. Советское бюджетное право. Основные проблемы. Москва: Юрид. лит., 1971. 312 с.
13. Чернадчук В. Д. Стан та перспективи розвитку бюджетних правовідносин в Україні: монографія. Суми: Ун-ка кн., 2008. 456 с.

Nishchymna S., Krupko Ya.

BUDGET LAW AS THE MAIN SUB-BRANCH OF FINANCIAL LAW

The article is dedicated to characteristics of Budget Law as the main sub-branch of Financial Law. A lot of general theoretical researches are devoted to the problem of Budget Law as the sphere of maintaining budgetary activity. But this question is in the center of scientists and practitioners' attention, especially, when it concerns specific branch researches. In the science of Financial Law this problem is complicated by the absence of strict understanding of Financial Law System, its division into general and special parts, the structures of both of these parts.

Budget Law, according to traditional domestic scholars' views on the branches of law structure in general and Financial Law in particular, is a component of special part of Financial Law and its main sub-branch.

The attention is concentrated on the problem of determination the place of Budget Law as a complex of legal norms, which regulate budgetary relations in legal systems of different states: complex branch of law; sub-branch of Financial Law; totality of two institutes: budgetary arrangement and budgetary process.

Recently, the scholars began to pay their attention to the System of Financial Law, more often. So that, the scientists of Yaroslav Mudryi National Law University ask question, concerning the absence of general part of Financial Law, as a complex of financial and legal norms, which reveal in special part of Financial Law Institutes.

Traditionally Budget Law is considered to be a complex of two institutes: budgetary arrangement and budgetary process. Such division is determined by material and procedural rules of Budget Law. Budgetary activity of the state and its bodies is the sphere of budgetary relations rising and development.

Supporting division of Budget Law into two parts: material and procedural, it can be talked about the existence of budgetary-material and budgetary-procedural activity. In any case, Budget Law is the main sub-branch of Financial Law, which exists and is realized within budgetary activity.

Key words: *Financial Law, Budget Law, sub-branch, budgetary system, budgetary process, budgetary activity.*

References

1. Gazyev, A. (2003), "Public Law of France and Russia: intersections and parallels", *Jurisprudence*, No. 3 (248), pp. 30–54.
2. Voronova, L. K. (2006), *Financial Law of Ukraine*, Moia knyha, Pratsedent, Kyiv.
3. Gracheva, Ye. Yu. and Kucheriavenko, N. P. (2012), *Essays on modern budget and legal science: a monograph*, Pravo, Moscow, Kharkov.
4. Bescherevnykh, V. V. (1976), *Competence of the USSR in the field of budget*, Yurid. lit., Moscow.
5. Kozyrin, A. N. (2009), *Financial Law and public finance management in foreign countries*, TSPPI, Moscow.
6. Starck, B., Roland, H. and Boyer, L. (2000), *Introduction au droit*, 5eme edition, Paris.
7. Dmytryk, O. O., Krynytskyi, I. Ye. and Lukashev, O. A. (2017), *Financial Law: a textbook*, Pravo, Kharkiv.
8. Vakariuk, L. V. (2009), "Institutions of Budget Law as a subject of Financial Law", Ph.D. in Law Thesis, Kyiv.
9. Khudiakov, A. I. (2000), *Financial Law of the Republic of Kazakhstan. Special part*, Publishing house "Norma-K", Almaty.
10. Koniukhova, T. V. (2012), "System of Budget Law Institutions of Russian Federation", Abstract of Ph.D. in Law dissertation, Moscow.
11. Zapolskiy, S. V. (2008), *Discussion questions of the Theory of Financial Law: a monograph*, RAP, Eksmo, Moscow.
12. Piskotin, M. I. (1971), *Soviet Budget Law. Main problems*, Yurid. lit., Moscow.
13. Chernadchuk, V. D. (2008), *State and prospects for the development of budgetary legal relations in Ukraine: a monograph*, Univ. kn., Sumy.