

О. А. КУЗЬМЕНКО

**ВИЗНАЧЕННЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ ОБ'ЄКТІВ
МІЖБЮДЖЕТНИХ ПРАВОВІДНОСИН**

В статье рассмотрены теоретические аспекты определения объекта межбюджетных отношений и значение этого определения. Определены объект межбюджетных отношений и его виды.

Ключевые слова: *межбюджетные отношения; объект; правоотношения.*

In the article the theoretical aspects of determination of object of interbudgetary relations and value of this determination are considered for the legal adjusting of these relations. The object of budget relations and its kinds are determined.

Key words: *interbudgetary relations; object; law relations.*

Актуальність цієї статті обґрунтовується тим, що комплексне уявлення про структуру міжбюджетних правовідносин неможливе без дослідження об'єкта міжбюджетних правовідносин, оскільки саме об'єкт відображає специфіку цих правовідносин.

Проблема поняття, змісту, класифікації та аналізу інших сторін об'єктів правовідносин має важливе значення, оскільки лише наявність об'єкта права викликає необхідність виникнення і здійснення самих правовідносин. Відсутність об'єкта права позбавляє сенсу існування будь-яких правовідносин. У суспільстві немає і не може бути правовідносин не тільки безсуб'єктних, але й безоб'єктних¹. Отже, метою статті є визначення об'єкта міжбюджетних правовідносин та його видів.

О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко та інші автори вважають, що у юридичній літературі існують різні трактування об'єктів правовідносин. Проте у ході тривалої дискусії склалися в основному дві концепції – моністична і плюралістична. Згідно з першою з них об'єктом правовідносин можуть виступати тільки дії суб'єктів, оскільки саме дії, вчинки людей підлягають регулюванню юридичними нормами, і лише людська поведінка здатна реагувати на правовий вплив. Звідси у всіх правовідносин єдиний, загальний об'єкт. Згідно з другою, більш реалістичною позицією, об'єкти правовідносин настільки різноманітні, наскільки різно-

© КУЗЬМЕНКО Олена Анатоліївна – кандидат юридичних наук, доцент, докторант Київського національного університету внутрішніх справ

манітні правовідносини, що регулюються правом². Як зазначає А.П. Дудін, оскільки загальною теорією держави та права питання про об'єкт правовідносин у принципі остаточно не вирішено, вона як методологічна наука не дала галузевим юридичним наукам єдиного загального їх визначення, зазначена проблема досліджується галузевими науками по-різному, в результаті чого маємо розрізнені, іноді навіть протилежні, висновки³.

Властиво, постає питання про те, що ж конкретно може бути і фактично виступає об'єктом різнобічних правовідносин. Різниця між об'єктом права в цілому і об'єктами конкретних правовідносин, що виникають в результаті його дії, полягає в ступені конкретизації⁴.

В. Чернадчук вважає, що науковці визначають об'єкти бюджетних правовідносин умовно, адже вони є неосяжними, а тому складно надати їх дефініцію, але разом із тим вони є об'єктивною реальністю, з приводу якої виникає правовий зв'язок між суб'єктами цих правовідносин⁵.

Виходячи із плюралістичної концепції, яку поділяють переважна більшість науковців, вважаємо, що об'єкти бюджетних правовідносин не є неосяжними, а, натомість, потребують чіткого визначення. У цьому сенсі саме конкретизація об'єктів міжбюджетних правовідносин безпосередньо їх обґрунтовує.

Проаналізуємо позиції науковців щодо визначення об'єкта фінансових правовідносин. Л.К. Воронова визначає об'єкт фінансових правовідносин як фонди коштів, які формуються, розподіляються і використовуються внаслідок реалізації суб'єктивних прав фінансово-кредитних органів і юридичних обов'язків другої сторони фінансових правовідносин. Об'єкт фінансових правовідносин пов'язаний з інтересом держави, яку представляє уповноважений орган⁶. А.А. Пилипенко вважає, що об'єкти фінансових правовідносин – те, з приводу чого виникають фінансові правовідносини, тобто те, на що спрямована поведінка його учасників⁷. Н.І. Химичева під об'єктом фінансових правовідносин розуміє грошові кошти, точніше – фінансові ресурси держави та муніципальних утворень, які використовуються на загальнозначущі потреби⁸.

М.В. Карасьова поділяє об'єкти фінансових правовідносин на дві групи: відокремлені і невідокремлені від матеріального змісту правовідносин. Відокремлені об'єкти – це об'єкти, які з тим чи іншим ступенем конкретності зафіксовані або виходять з аналізу фінансово-правових норм і існують як явища (предмети) світу, що нас оточує (податки, збори, бюджетні асигнування, субсидії, дотації, проекти бюджетів та ін.). Невідокремлені об'єкти – ті, що не зафіксовані у фінансово-правових нормах, можуть бути виділені лише в процесі наукової абстракції та представляють собою результат діяльності суб'єктів фінансових правовідносин, невіддільний від його матеріального змісту (фінансовий контроль та ін.)⁹. Також В.М. Карасьова поряд з об'єктом фінансових правовідносин виділяє і предмет фінансових правовідносин, а також визначає їх співвідношення: об'єкт фінансових правовідносин – те, на що спрямована поведінка його учасників, детермінована їх інтересами у рамках належних їм суб'єктивних прав і обов'язків; предмет фінансових правовідносин – це той «предмет», з яким «працює» суб'єкт правовідносин з метою досягнення об'єкта свого інтересу. При цьому у більшості випадків об'єкт і предмет фінансових правовідносин співпадають, проте інколи існує сенс розглядати їх окремо¹⁰.

Позицію В.М. Карасьової у науково-методологічному аспекті розвинули й інші науковці. Так, О.А. Дмитрик під об'єктом фінансових правовідносин

розуміє централізовані та децентралізовані фонди коштів, а під предметом фінансових правовідносин – фінансові ресурси (грошові кошти), які надходять у відповідні фонди у формі різного роду платежів – трансфертів, податків, зборів, кредитів і т.і.¹¹

У науковій літературі презентовані різні точки зору відносно приводів (підстав) виникнення міжбюджетних відносин, які можна систематизувати у аспекті широко і вузького підходів. При широкому підході (О.І. Бетін, І.А. Пихова, Б.Г. Преображенський, А.І. Татаркін та ін.) приводом виникнення міжбюджетних відносин розглядаються всі ті питання, з якими Бюджетний кодекс пов'язує виникнення бюджетних правовідносин¹². Вважаємо, що даний підхід не дозволяє виділити і конкретизувати підстави виникнення саме міжбюджетних відносин як виду бюджетних, і, по суті, репрезентує бюджетні відносини і міжбюджетні відносини як тотожні.

При вузькому підході (А.М. Годін, І.В. Подпоріна, Д.П. Пупенко та ін.) в якості такого приводу розглядаються виключно питання надання фінансової допомоги бюджетам нижчого рівня¹³. Даний підхід включає лише один з приводів виникнення міжбюджетних відносин, не враховуючи усіх інших підстав.

Піддаючи критиці вузьке трактування підстав виникнення міжбюджетних відносин, В.Б. Шуба справедливо відмічає, що насправді ці відносини не вичерпуються лише наданням фінансової допомоги. Їх сферою, на його думку, «є розподіл і закріплення видатків бюджетів за рівнями бюджетної системи, а також розмежування на постійній основі або розподіл за часовими нормативами регулюючих доходів»¹⁴. Заслуговує на увагу й точка зору О.Ю. Скворцова, який вважає, що міжбюджетні відносини складаються у процесі здійснення бюджетних повноважень між бюджетами різних рівнів в особі їх уповноважених органів при встановленні доходів і видатків відповідних бюджетів і розподілі доходів між бюджетами різних рівнів¹⁵. Вважаємо, що останні дві позиції, порівняно з іншими, більш у повній мірі відображають підстави виникнення міжбюджетних відносин, оскільки саме у процесі розподілу і перерозподілу доходів між бюджетами різних рівнів, тобто у процесі надання фінансової допомоги, вирішується коло питань: з одного боку – питання формування доходної частини відповідного бюджету, з іншого – здійснення пов'язаних з цим видатків з бюджету того чи іншого рівня.

Взагалі слід констатувати, що порівняно з об'єктом фінансового права, дослідженню об'єкту бюджетного права приділено не достатньо уваги. У теорії бюджетного права дослідженню об'єкта саме бюджетних правовідносин значну увагу приділила Ю.А. Крохіна, яка під об'єктом бюджетних правовідносин визнає об'єктивований нормою бюджетного права інтерес суб'єктів (учасників) правовідносин¹⁶.

Ю.А. Крохіна обґрунтувала доцільність класифікації об'єктів правовідносин: переломлення філософських понять «загальне», «особливе» та «одичичне» стосовно об'єкта бюджетних правовідносин може бути таким: об'єкт фінансових правовідносин (фінанси) – загальний; об'єкт бюджетних правовідносин (централізовані державні фонди грошових коштів) – особливий; об'єкт окремих видів бюджетних правовідносин (наприклад, дотації) – одичичний. На думку Ю.А. Крохіної, подібний розгляд об'єкта конкретних бюджетних правовідносин дозволяє виділити загальні ознаки останнього, що зумовлено положенням у системі фінансових правовідносин, та особливі ознаки, притаманні (властиві) тільки даному виду правовідносин¹⁷.

В українській фінансово-правовій науці питанням об'єкта бюджетних правовідносин значну увагу приділив В. Чернадчук, який сформулював поняття об'єкта бюджетних правовідносин у декількох аспектах. Так, на його думку, у широкому, узагальненому вигляді об'єкт бюджетних правовідносин – це те, з приводу чого виникає й існує правовий зв'язок між суб'єктами бюджетних правовідносин у межах їх бюджетної правосуб'єктності, детермінований інтересами забезпечення публічних потреб. При цьому, об'єктом інтересу у бюджетних правовідносинах (публічного інтересу) є блага, за допомогою яких задовольняються визнані публічні потреби, а об'єктом бюджетних правовідносин є фонди коштів, визначені актом про бюджет, з приводу яких існує правовий зв'язок між суб'єктами бюджетних правовідносин щодо утворення, розподілу та використання коштів цих фондів. Об'єкт бюджетних правовідносин зумовлюється публічним інтересом, тобто визнаними публічними потребами, які не є об'єктом бюджетних правовідносин, будучи об'єктом інших видів правовідносин¹⁸.

В. Чернадчук запропонував виділяти загальний, видовий та елементарний об'єкт бюджетних правовідносин. Загальним об'єктом бюджетних правовідносин є те, з приводу чого виникає правовий зв'язок між суб'єктами бюджетних правовідносин, детермінований їх інтересами забезпечення публічних потреб у межах їх бюджетної правосуб'єктності. Бюджетні правовідносини, маючи загальний об'єкт, різноманітні та численні. Тому, на думку науковця, на другому рівні можна виділити видовий об'єкт бюджетних правовідносин, властивий лише окремим видам бюджетних правовідносин. Але кожен вид бюджетних правовідносин є складним правовідношенням, яке являє собою послідовну зміну (перехід) простих (неподільних) правовідносин, кожне із яких має свій власний об'єкт, що визначається як елементарний об'єкт бюджетних правовідносин. У послідовній зміні (переході) елементарних бюджетних правовідносин відбувається послідовна зміна елементарних об'єктів цих правовідносин, хоча суб'єкти можуть залишатися тими самими¹⁹.

Текстуально-змістовний аналіз сформульованих визначень об'єктів бюджетних правовідносин дозволяє висловити наступні міркування. Саме ступінь конкретизації об'єкта дозволяє виділити міжбюджетні правовідносини як вид бюджетних правовідносин. У визначенні поняття міжбюджетних відносин, передбаченого ст. 81 Бюджетного кодексу, прямо не передбачено з приводу чого виникають відносини між бюджетами, а лише зазначається, що міжбюджетні відносини необхідні для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України. Пряме визначення цієї необхідності, а також мети регулювання міжбюджетних відносин, яка передбачена ч.2 ст. 81 Бюджетного кодексу, обумовлюють твердження про те, що об'єкт міжбюджетних правовідносин пов'язаний як з інтересом держави, так і з інтересами органів місцевого самоврядування, яких представляють уповноважені органи. Більше того, виходячи із призначення міжбюджетних відносин, об'єкт міжбюджетних правовідносин пов'язаний з публічним інтересом суспільства в цілому, громад та інтересами окремих громадян, що проживають у певних адміністративно-територіальних одиницях. Іншими словами, у сфері міжбюджетних правовідносин прослідковується тенденція, за якої саме інтерес обумовлює і наповнює об'єкт правовідносин. *Об'єктом інтересу* у міжбюджетних правовідносинах (публічного інтересу) є забезпечення фінансування бюджетними коштами, за допомогою якого задовольняються визнані публічні потреби і блага громадян, громад, що проживають на територіях

певних адміністративно-територіальних одиниць (наприклад, здійснення програм соціального захисту, інвестиційних проектів, виконання власних повноважень територіальних громад). Отже, об'єкт міжбюджетних правовідносин зумовлюється публічним інтересом, тобто публічними потребами як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях.

На нашу думку, *загальним об'єктом бюджетних правовідносин* є централізовані державні та місцеві фонди коштів – Державний та місцеві бюджети, з приводу яких існує правовий зв'язок між суб'єктами бюджетних правовідносин щодо утворення, розподілу та використання коштів цих фондів.

Міжбюджетні правовідносини як вид бюджетних мають особливий специфічний об'єкт, властивий лише цим правовідносинам, оскільки виникають та здійснюються не з приводу самих бюджетів в цілому, а з приводу *взаємодії, взаємозв'язків між бюджетами* як по вертикалі, так і по горизонталі, які конкретизуються у певних видах фінансової діяльності у бюджетній сфері. Але, враховуючи, що міжбюджетні відносини є різноманітними, численними та багатогранними, доцільно об'єкт міжбюджетних правовідносин поділяти на: загальний, видовий та одиночний.

Отже, приходимо до висновку, що *загальним об'єктом міжбюджетних правовідносин* є взаємодія, взаємозв'язки між бюджетами в особі суб'єктів міжбюджетних правовідносин у межах їх бюджетної правосуб'єктності, що мають, передбачені правовими нормами конкретні форми, та детерміновані інтересами забезпечення публічних потреб як на державному, так і на місцевому рівнях. Саме різноманітність форм взаємозв'язків між бюджетами обумовлює наявність цілого ряду *видових об'єктів*, властивих лише окремим напрямкам-видам міжбюджетних правовідносин, а саме міжбюджетні відносини виникають з приводу: передачі державою права на здійснення видатків; розмежування видатків між бюджетами; розрахунку видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів; розрахунку видатків, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів; власне міжбюджетних трансфертів та ін.

При цьому слід наголосити, що названі видові об'єкти об'єднують, у свою чергу, ряд *одиночних об'єктів*, наприклад, видовий об'єкт міжбюджетних трансфертів об'єднує такі одиночні об'єкти, як: дотацію вирівнювання; субвенцію; передачу коштів до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів; інші дотації, – з приводу яких виникають міжбюджетні правовідносини.

Такий конкретизуючий розгляд об'єкта міжбюджетних правовідносин дозволяє виділити загальні ознаки останніх, що зумовлено їх положенням у системі бюджетних правовідносин, та особливі ознаки, притаманні (властиві) тільки даному виду правовідносин.

1. Проблемы общей теории права и государства. – М., 2002. – 813 с. – С. 382. 2. Теория держави і права. Академічний курс: Підручник / За ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К., 2006. – С. 445. 3. Дудин А.П. Объект правоотношения (вопросы теории). – Саратов, 1980. – С. 5. 4. Кельман М.С., Мурашин О.Г. Загальна теорія права (з схемами, кросвордами, тестами): Підручник. – К., 2002. – С. 128. 5. Чернадчук В. До питання об'єкта бюджетних правовідносин // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 3. – С. 79. 6. Воронова Л.К. Фінансове право України: Підручник. – К., 2007. – С. 72. 7. Финансовое право: Учебное пособие. – Мн., 2007. – С. 101. 8. Финансовое право / Отв. ред. Н.И. Химичева. – М., 1999. – С. 61. 9. Финансовое право Российской Федера-

ции: Учебник / Отв. ред. М.В. Карасева. – 2-е изд. – М., 2006. – С. 136. **10.** Карасева М.В. Финансовое правоотношение. – М., 2001. – С. 145–146. **11.** Дмитрик О.А. Централизованные и децентрализованные фонды как объекты финансовых правоотношений // Финансовое право. – 2004. – № 6. – С. 45. **12.** Татаркин А.И., Пыхова И.А. Территориальные межбюджетные отношения в экономике переходного периода (проблемы, пути решения, рекомендации). – Екатеринбург, 2000. – С. 11; Бетин О.И., Преображенский Б.Г. Механизмы государственного бюджетного регулирования: научн.-метод. пособие. – Воронеж, 2001. – С. 43. **13.** Годин А.М., Подпорина И.В. Бюджет и бюджетная система Российской Федерации: Учеб. пособ. – М., 2002. – С. 165; Пупенко Д.П. Бюджетное регулирование на субфедеральном уровне: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. – М., 2002. – С. 6. **14.** Шуба В.Б. Формирование и развитие межбюджетных отношений. – М., 2004. – С. 13. **15.** Скворцов О.Ю. Вопросы межбюджетных отношений в судебно-арбитражной практике // Бюджетное право: вопросы теории и практики. – СПб., 2002. – С. 66. **16.** Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм / Под. ред. Н.И. Химичевой. – М., 2002. – С. 290; Крохина Ю.А. Базисные категории бюджетного права: доктрина и реальность // Журнал российского права. – 2002. – № 2. – С. 24–32; Крохина Ю.А. Системообразующие категории бюджетного права // Правоведение. – 2002. – № 5. – С. 61–67. **17.** Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм / Под. ред. Н.И. Химичевой. – М., 2002. – С. 292. **18.** Чернадчук В. До питання об'єкта бюджетних правовідносин // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 3. – С. 84. **19.** Чернадчук В. Класифікація об'єктів бюджетних правовідносин // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 4. – С. 91.