

СПЕЦИФІКА МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ НОРМ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА

SPECIFICITY OF MECHANISM FOR THE IMPLEMENTATION OF PROCEDURAL BUDGETARY LAW

Яворський І.І., аспірант кафедри фінансового права
Університет державної фіскальної служби України

У статті розглянуто поняття і сутність механізму реалізації процесуальних норм бюджетного права в розрізі правової науки, запропоновано авторське визначення даного поняття і шляхи вдосконалення вітчизняного законодавства в даній сфері. Доведено, що компетенційні норми бюджетного процесу досить чітко визначають коло суб'єктів, здатних ініціювати внесення змін до бюджетних показників. Водночас деякі норми даної групи надають зазначеним суб'єктам відносно широкі можливості для дії на власний розсуд (наприклад, уряду України), що нехарактерно для фінансового права. Багато норм бюджетного процесу мають політико-правовий характер, що зовні проявляється в деталістості і гнучкості процедур, що ними закріплюються. Недоліком даних норм варто визнати слабку врегульованість ними механізму реалізації ухваленого рішення про зміну бюджетних показників у процесі виконання бюджету.

Бюджетно-процесуальні норми, що мають компетенційний характер, в основному встановлюють повноваження різних контролюючих органів. Важливою особливістю і недоліком цих правил є їхня розпорошеність нині у багатьох нормативно-правових актах, як наслідок, недостатня координованість. Аргументовано думку про те, що бюджетно-процесуальні норми процедурного характеру мають на меті вирішення трьох взаємопов'язаних завдань: 1) організують роботу відповідних органів, уводять її в найбільш раціональні форми; 2) забезпечують права й інтереси учасників процесу; 3) закріплюють такий порядок і такі форми роботи, які забезпечують послідовний усебічний і глибокий аналіз питань, правильне їх вирішення. Доведено, що загальноновизнаним у теорії фінансового права є поділ бюджетних правовідносин на матеріальні та процесуальні, отже, і бюджетна діяльність, що здійснюється в межах цих правовідносин, проявляється матеріально і процесуально та дає підстави говорити про існування бюджетно-процесуальної діяльності. Механізм реалізації правових норм (зокрема, і бюджетно-процесуальних) складається із засобів і способів правового та неправового характеру, які забезпечують втілення приписів норм права в життя.

Ключові слова: бюджет, процесуальна норма, бюджетний процес, механізм реалізації, правовий механізм, бюджетне законодавство.

In the article the concept and essence of the mechanism of realization of procedural norms of the budget law, in the context of legal science are considered, and the author's definition of this concept and ways of improvement of the domestic legislation in this sphere is proposed. It is proved that the competence rules of the budget process quite clearly define the range of subjects that can initiate changes in budget indicators. At the same time, some norms of this group give these entities relatively wide opportunities for action at their own discretion (for example, the Government of Ukraine), which is characteristic for financial law. Many of the norms of the budget process are of a political and legal nature, which apparently manifests it self in the detail and flexibility of the procedures that they establish. As a disadvantage of these norms, it is necessary to recognize the weak regulation of their mechanism for the implementation of the decision to change the budget indicators in the process of budget execution. Budgetary and procedural rules of a competent nature, basically, establish powers of different controlling bodies. An important feature and a disadvantage of these rules is their dispersion to date in many regulatory acts and, as a result, insufficient coordination. The position is argued that budget procedural rules of a procedural nature are aimed at solving three interrelated tasks: 1. Organize the work of the relevant bodies, introduce it into the most rational forms; 2. Provide the rights and interests of the participants in the process; 3. Establish such an order and such forms of work, which provide a consistent comprehensive and in-depth analysis of issues and the correct resolution of them. It is proved that generally recognized in the theory of financial law is the division of budgetary legal relations into material and procedural, respectively, and budget activities carried out with in these legal relations, manifestation of material and procedural aspects of their parties and gives grounds to talk about the existence of budget-procedural activities. The mechanism of the implementation of legal norms (including budget-procedural) consists of means and methods of legal and non-legal character, which ensure implementation of the norms of law in life.

Key words: budget, procedural norm, budget process, mechanism of realization, legal mechanism, budget legislation.

Постановка проблеми. У Конституції України закладено загальні положення бюджетного процесу, визначено його учасників і розмежовано їхні повноваження в цій сфері, а також закріплено, що виключно законами встановлюються державний бюджет України і бюджетна система України (ст. ст. 85, 92, 95, 96, 97).

Держава в особі єдиного органу законодавчої влади, яким є Верховна Рада України, ухвалює закони, зокрема в бюджетній і соціальній сферах, затверджує державний бюджет України та вносить до нього зміни, здійснює контроль за виконанням державного бюджету України, ухвалює рішення щодо звіту про його виконання (п. 4 ч. 1 ст. 85 Конституції України); затверджує загальнодержавні програми, зокрема соціального розвитку, розглядає і ухвалює рішення щодо схвалення Програми діяльності уряду України, здійснює контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції України, визначає основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення тощо (п. п. 3, 4, 6, 11, 13 ч. 1 ст. 85, п. 6 ч. 1, п. 1 ч. 2 ст. 92, ст. 96 Конституції України).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичну основу дослідження склали роботи вітчизняних

і закордонних учених-юристів, зокрема: С. Алексєєва, Г. Атаманчука, І. Балабанова, О. Василика, Л. Воронової, І. Голосніченка, О. Горбунової, В. Горшенєва, О. Грачової, Л. Дюгі, П. Єлісейкіна, Т. Єрмакова, І. Заверухи, Л. Зубченко, Н. Ісаєвої, С. Кадькаленка, М. Карасьової, К. Кіллєна, Д. Ковачева, А. Козиріна, В. Котюка, М. Кучерявенка, В. Лебедєва, В. Лучина, Л. Маслій, Н. Матузова, А. Нечай, І. Озерова, Л. Савченко, М. Селивона, О. Скакун, В. Сорочкіна, Н. Теремцової, Г. Толстопятенко, Н. Травкіної, Ю. Тихомірова, Н. Хімичевої, О. Худякова, В. Чернадчука, Р. Шагієвої, О. Шемякіної, М. Якимчука, Х. Ярмачі й ін.

Мета статті – дослідження нормативно-правового забезпечення та закріплення процесуальних норм бюджетного права з виявленням проблемних аспектів і колізій вітчизняного законодавства в цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Провідними суб'єктами у провадженні щодо складання проектів бюджетів, виконання бюджетів, а також у контрольному провадженні є органи державної влади та місцевого самоврядування. Бюджетно-процесуальні правовідносини мають складний динамічний характер. Це необхідно враховувати під час розроблення

бюджетно-процесуальних норм. Крім того, послідовність розташування таких процесуальних норм у структурі нормативних актів повинна відображати послідовність розвитку правовідносин, що виникають на їх підставі.

Отже, бюджетно-правові норми визначають права й обов'язки суб'єктів бюджетних відносин, вказують на обставити, за яких умов учасники цих відносин стають носіями конкретних прав і обов'язків, і передбачають наслідки, які настають у разі невиконання вимог, установлених цими нормами. Закріплюючи на рівні нормативно-правового акта компетенцію органів державної та місцевої влади, а також права й обов'язки учасників бюджетних відносин, бюджетні норми надають економічним (бюджетним) відносинам офіційного характеру, що захищається державою та підкріплюється її імперативно-владними повноваженнями [1].

До особливих рис, що характеризують бюджетні відносини, варто віднести також звужене, порівняно з фінансовими, коло суб'єктів таких відносин. Зокрема, учасниками бюджетних відносин не можуть виступати фізичні особи, оскільки вони, згідно із чинним законодавством, не можуть безпосередньо отримувати кошти з бюджетів будь-якого рівня на власне фінансування. Кожний учасник бюджетних відносин бере участь у формуванні, розподілі або використанні коштів, зібраних до бюджету відповідного рівня, на одній чи всіх стадіях бюджетного процесу.

Зрозуміло, що провідне місце в бюджетних відносинах посідають представницькі органи, які своїми рішеннями затверджують акти про бюджет, а також органи виконавчої влади (центральної або на місцевому рівні), які є основними виконавцями бюджетів. Окреме місце належить органам спеціальної компетенції в галузі фінансів (Міністерство фінансів, Державне казначейство тощо), які безпосередньо забезпечують бюджетну діяльність [86]. У межах компетенції, визначеної Конституцією України, Бюджетним кодексом та чинним законодавством, уряд і органи центральної виконавчої влади здійснюють поточне нормативно-правове регулювання бюджетної діяльності. Визначальне місце в цьому процесі відведено органами системи Міністерства фінансів та Державного казначейства. У межах компетенції, визначеної ст. ст. 142 і 143 Конституції України, законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про державні адміністрації», актами Автономної Республіки Крим (далі – АРК), рішення у сфері регулювання відносин, пов'язані з утворенням, розподілом і використанням коштів відповідних місцевих бюджетів, здійснюють представницькі та виконавчі органи АРК, місцеві державні адміністрації й органи місцевого самоврядування. Як слушно зазначено в юридичній науці, ефективність бюджетного процесу на загальнодержавному та місцевому рівнях залежить від тісної співпраці всіх гілок влади. Як нами вище зазначено, проблема ухвалення державного бюджету є однією з найскладніших серед тих, які доводиться розв'язувати державним органам. Її складність підвищується щорічною необхідністю ухвалення закону про державний бюджет України, тобто щорічним проходженням законодавчої процедури [1].

Зазначимо, що на всіх стадіях бюджетного процесу здійснюється контроль за дотриманням бюджетного законодавства (гл. 17 Бюджетного кодексу України (далі – БКУ)), аудит та оцінка ефективності управління бюджетними коштами (ст. 26 БКУ). Усі стадії бюджетного процесу ґрунтуються на правових засадах, які повинні гарантувати чітке планування, додержання бюджетної дисципліни і постійний контроль за виконанням усіх видатків. Для цього вимагається чітка організація бюджетного процесу, дотримання встановлених БКУ процедур і процесуальних строків.

У забезпеченні фінансового контролю й аудиту беруть участь як органи загальної компетенції, тобто Верховна Рада України (далі – ВРУ), Кабінет Міністрів України (далі – КМУ), органи місцевої влади та місцевого самоврядування, так і спеціально уповноважені у сфері фінансової

діяльності органи, зокрема: Рахункова палата, Рахункова палата АРК, Міністерство фінансів України та місцеві фінансові органи, органи Державного казначейства й інші.

У зв'язку з вищезазначеним, на нашу думку, доцільно звернутись до позиції Конституційного Суду України (далі – КСУ) щодо проблеми розмежування повноважень органів державної влади в бюджетній сфері. Адже в основу розмежування повноважень між різними органами державної влади та недопущення привласнення повноти державної влади однією з гілок влади має бути покладений принцип функціонального поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6 Конституції України), що, загалом, узгоджується з позицією Конституційного Суду України (абз. 1 п. 2 мотивувальної частини рішення від 24 червня 1999 р. № 6-рп/99 у справі про фінансування судів).

Варто зауважити, що виключно закони регулюють найважливіші суспільні відносини [2, с. 103], мають найвищу юридичну силу щодо інших нормативно-правових актів, втілюють основні права людини, встановлюють загальнообов'язкові правила поведінки, породжують юридичні наслідки, гарантуються й охороняються державою, виражають волю й інтереси більшості населення [3, с. 130].

Конституцією України визначено статус Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади, який відповідальний перед Президентом України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України та у своїй діяльності керується Конституцією і законами України, актами Президента України; Кабінет Міністрів України розробляє проект закону про державний бюджет України і подає його до Верховної Ради України, забезпечує виконання затвердженого нею державного бюджету України, звітує перед Верховною Радою України про його виконання (ст. 95, ч. 2 ст. 96, ч. 1 ст. 97, п. 6 ст. 116) [1].

Державний бюджет України є планом із формування і використання фінансових ресурсів, який визначає джерела доходів та будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, зокрема для забезпечення витрат у сфері соціального захисту, розміри і цільове спрямування цих видатків на бюджетний період, тобто встановлює розподіл державних фінансових ресурсів [3].

Відносини, що виникають у процесі бюджетної діяльності держави, регулюються нормами фінансового права. Як і норми всіх інших галузей права, це правила поведінки, які встановлюються державою в суворому визначеному порядку й формі та вводяться в дію в точно встановлений законодавцем термін. Держава пропонує правила поведінки юридичним особам, громадянам в області фінансової діяльності. Вимоги до учасників фінансово-правових відносин виражаються в категоричній формі.

Бюджетні правовідносини – це врегульовані нормами бюджетного законодавства суспільні відносини, учасники яких реалізують надані їм правомочності щодо формування доходів і здійснення видатків консолідованого бюджету, бюджетів державних позабюджетних фондів, здійснення державних і муніципальних заповіть, регулювання державного та муніципального боргу, складання і розгляду проектів бюджетів усіх рівнів бюджетної системи держави, їх затвердження і виконання, розгляду та затвердження звітів про виконання бюджетів і бюджетів державних позабюджетних фондів, а також у процесі здійснення фінансового контролю на всіх стадіях бюджетного процесу [4].

Процесуальні норми бюджетного права не є простою волею законодавчих і виконавчих органів, вони мають матеріальне обґрунтування. Державні органи, коли ухвалюють закони й нормативні акти в області фінансової діяльності, завжди обмежені об'єктивними економічними можливостями. Так, держава може фінансувати свої потреби тільки виходячи з доходів, одержання яких, у свою

чергу, залежить від рівня розвитку матеріального виробництва й діяльності всієї соціальної сфери, що визначає надходження податків й інших платежів у бюджет й інші позабюджетні фонди

Реалізація правових норм розглядається в юридичній літературі з різних позицій. Під нею розуміють як процес, так і остаточний результат відповідної діяльності [3]. Водночас «центр ваги» проблеми реалізації права перебуває у площині вивчення процесу втілення правових приписів у дійсність. Це пов'язано з тим, що правильно організований процес реалізації дозволяє досягти тих кінцевих результатів, на які розраховував законодавець під час ухвалення відповідної норми. Забезпечити безперешкодний та найбільш інтенсивний перебіг зазначеного процесу покликаний механізм реалізації правових норм. Ураховуючи дану обставину, неможливо всебічно розкрити питання щодо реалізацію бюджетно-процесуальних правил, не приділивши уваги її механізму.

Так, у юридичній літературі зазначається, що механізм реалізації правових норм визначається як «комплекс взаємоузгоджених заходів матеріально-технічного, організаційно-управлінського, ідеологічного (соціально-психологічного) та спеціально-юридичного характеру, що здійснюються державою, її органами та посадовими особами і мають своїм призначенням забезпечити реальну дію закону, тобто створити умови, за яких громадяни, їх об'єднання та організації узгодять свої дії з вимогами закону, а також безперешодно і ефективно зможуть використати надані ним можливості для задоволення різноманітних інтересів і потреб» [5, с. 52].

Інакше кажучи, механізм реалізації правових норм (зокрема, і бюджетно-процесуальних) складається із засобів і способів правового та неправового характеру, які забезпечують втілення приписів норм права в життя. Отже, характеристика процесу реалізації бюджетно-процесуальних норм, його механізму зводиться, у кінцевому підсумку, до розгляду особливостей засобів і способів їх реалізації.

Неправові засоби і способи реалізації норм традиційно підрозділяються на політичні, економічні й ідеологічні умови, які відіграють важливу роль у процесі реалізації бюджетно-процесуальних приписів. Особливо це стосується політичних умов. Адже «політичний процес у сфері фінансів, а точніше – у сфері відносин, які охоплюються предметом фінансово-правового регулювання, завжди характеризується масштабністю, гранично широким залученням політичних сил. У цьому полягає одна із принципових відмінностей процесу ухвалення державних рішень у галузі фінансів від аналогічного процесу у сфері екологічного, цивільно-процесуального, арбітражно-процесуального та багатьох інших галузей права» [5].

Відзначимо, що в літературі існують різні підходи до визначення змісту правового механізму реалізації правових норм. Пропонується, наприклад, розуміти під ним лише «інституційні утворення (встановлення, форми) правової дійсності, використання яких у спеціальній правовій діяльності приводить до досягнення певного результату у вирішенні соціально-економічних, політичних, моральних та інших завдань і проблем, що стоять перед суспільством і державою на сучасному етапі» [6].

Однак така характеристика механізму, що досліджується, має дещо односторонній характер, адже охоплює лише його статичну частину. Більш адекватною, на наш погляд, є думка, згідно з якою механізм реалізації включає правові явища, що виражаються в інструментах (встановлення) та діяннях (технології), за допомогою яких задовольняються інтереси суб'єктів права, забезпечується досягнення соціально корисних цілей.

Більшість бюджетно-процесуальних правовідносин мають складну динамічну структуру, а це, у свою чергу, зумовлює взаємозв'язок і взаємозалежність змісту різних

бюджетно-процесуальних норм, необхідність їх спільної послідовної реалізації.

Об'єкти бюджетно-процесуальних правовідносин невід'ємні від їхнього матеріального змісту. У зв'язку із цим вони прямо не фіксуються у змісті бюджетно-процесуальних норм. Водночас дана обставина висуває на передній план питання щодо предмета відповідних правовідносин, які й відображено в бюджетно-процесуальних нормах.

Характер конкретних правових засобів і способів реалізації бюджетно-процесуальних норм зумовлюється тією метою, яка ставиться перед відповідними правилами. Загалом, особливості механізму реалізації бюджетно-процесуальних норм зумовлюються їхньою приналежністю до того чи іншого бюджетно-процесуального провадження.

Як вище зазначалось, провідними суб'єктами у процесі щодо складання проєктів бюджетів, виконання бюджетів, а також у контрольному процесі є органи державної влади та місцевого самоврядування. Як засоби реалізації бюджетно-процесуальних норм у процесі щодо складання проєктів бюджетів виокремлюються показники і нормативи, що лежать в основі тих чи інших фінансово-економічних документів; індивідуально-правові приписи тощо. Способами реалізації зазначених норм є метод взаємодії різних органів держави і місцевих органів за провідної ролі виконавчих органів загальної компетенції і метод централізованого керівництва щодо складання проєктів бюджетів у рамках всієї бюджетної системи України.

Загалом процес ухвалення бюджетів можна охарактеризувати як поетапне затвердження окремих бюджетних показників.

Реалізацію норм провадження щодо виконання бюджетів забезпечують такі правові засоби: деталізують приписи як постійного, так і термінового характеру; зразки різних документів; договори; заліки; реструктуризації заборгованостей. Способами реалізації норм даної групи виступають банківська і казначейська системи виконання бюджетів. З погляду органів і організацій, що беруть участь у виконанні бюджетів, спосіб такого виконання можна охарактеризувати як взаємодію фінансових органів, кредитних організацій, що обслуговують рух фінансових ресурсів. Крім того, технологію виконання бюджетів можна розглядати як процес поступової деталізації ухваленого закону чи іншого акта про бюджет аж до окремих платіжних документів конкретних бюджетотримувачів (через зведені бюджетні розписи, повідомлення про бюджетні асигнування, кошторис доходів і витрат, ліміти бюджетних зобов'язань).

Бюджетно-процесуальні норми провадження в підготовці, розгляду й затвердженні звітів про виконання бюджетів реалізуються за допомогою таких засобів, як приписи, що деталізують процес збору й узагальнення необхідної інформації; правила, що встановлюють алгоритми відповідних дій; різноманітні форми документів, які водночас складаються; звітні матеріали. Основним способом підготовки звітів є узагальнення інформації про зібрані бюджетні доходи і здійснені витрати. Основною технологією затвердження звіту у представницькому органі є обговорення відповідних матеріалів у комітетах і комісіях, а також під час парламентських читань.

Інструментами реалізації бюджетно-процесуальних норм компетенційного характеру можуть бути названі альтернативні процедури; індивідуально-правові акти, що визначають конкретні розміри змін бюджетних показників. Технології такого процесу схожі з тими, які використовуються під час затвердження бюджетів: це обговорення, читання, узгодження тощо. Крім того, під час коригування бюджетних показників необхідно використовувати методи фінансово-економічного аналізу.

Бюджетно-процесуальні норми контрольного провадження, у свою чергу, реалізуються за допомогою таких засобів, як запити; подання; приписи. Крім того, способами здійснення контрольної діяльності є перевірки і ревізії.

Бюджетні правовідносини за своєю суттю є економічними відносинами, як загалом фінансові правовідносини. Свого часу дуже влучно щодо цього висловився вчений Ю. Ровінський, написавши, що найважливіша особливість фінансових правовідносин полягає в тому, що вони є юридичною формою вираження і закріплення фінансових відносин, які, у свою чергу, є формою визначення економічних відносин. Особливими (характерними) ознаками фінансових (зокрема, бюджетних) правовідносин є такі:

1) це суспільний, двосторонній (і більше) зв'язок, який виникає на підставі фінансово-правових норм, відповідно, відносини завжди виникають, змінюються та припиняються лише на підставі нормативно-правового акта;

2) цей зв'язок виявляється через суб'єктивні права й обов'язки сторін;

3) це вольові відносини, оскільки одна сторона (владний орган) завжди наділена владними повноваженнями;

4) ці відносини завжди пов'язані з публічними коштами;

5) існує постійна охорона цих відносин із боку держави;

6) вони завжди виникають із публічної фінансової діяльності та мають грошовий характер;

7) усім фінансовим (бюджетним) правовідносинам властивий владно-майновий характер (або державно-владний майновий (грошовий) характер);

8) ці відносини мають розподільчий характер, що закладено вже у функціях фінансів, передусім у функції

створення грошових фондів і спрямування цих фондів (їхніх коштів) на задоволення потреб суспільства;

9) їм властива плановість, пов'язана з дією закону планомірного розвитку економіки.

А. Чесноков пише, що характерною особливістю бюджетних правовідносин є те, що вони не можуть тривати більше одного року, проте це твердження не виключає того, що бюджетні правовідносини зазвичай мають систематичний, безперервний характер.

Ураховуючи викладене вище, можемо визначити бюджетні правовідносини як урегульовані нормами права суспільні відносини економічного та матеріального характеру, що виникають, змінюються та припиняються у сфері бюджетної діяльності органів публічної влади та спрямовані на задоволення публічного інтересу.

Висновки і пропозиції. Отже, під бюджетними повноваженнями учасників бюджетного процесу варто розуміти їхні права й обов'язки, які виникають у процесі їхньої діяльності, пов'язаної з формуванням та використанням бюджетних коштів, здійсненням контролю за дотриманням бюджетного законодавства, і яка спрямована на досягнення цілей, завдань і конкретних результатів діяльності (що зумовлена їхнім правовим статусом і спрямована на виконання визначених цим статусом повноважень), та забезпечення ефективного, результативного і цільового використання бюджетних коштів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Касьяненко Л. Процесуальна фінансово-правова теорія: становлення і розвиток : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь. 2010. 468 с. С. 22.
2. Боднарук Ю. Податкові провадження в Україні: теоретико-правові засади : дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 . Одеса, 2008. 248 с. С. 14.
3. Орлюк О. Фінансове право. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком-Інтер, 2010. 808 с.
4. Фінансове право України : навчальний посібник / Л. Воронова та ін. Київ : Правова єдність, 2009. 395 с.
5. Пришва Н. Місце процесуальних норм у регулюванні фінансових правовідносин. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2005. № № 65–66. С. 10–12.
6. Касьяненко Л. Фінансово-правовий процес : монографія. Ірпінь : Національний університет ДПС України. 2010. 505 с.
7. Янкевич С. О понятіи бюджетного процесса. *Общество. Среда. Развитие (Terra Humana)*. 2011. № 3. С. 94–97.
8. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 липня 2010 р. № 2456–IV, зі змінами. URL: zakon2.rada.gov.ua. (дата звернення: 14.04.2019).