

*Бондаренко І. М.**Кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри фінансового права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРОЦЕДУРНОГО РЕГУЛЮВАННЯ БЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

Анотація. У науковій роботі досліджено окремі аспекти процедурного регулювання бюджетних відносин зважаючи на визначальну роль процедурного аспекта при визначенні бюджетного процесу. Автором наголошено на необхідності структурної перебудови основного акта бюджетного законодавства з урахуванням процедурного аспекта регулювання бюджетних відносин. У статті підкреслено необхідність поділу Бюджетного кодексу України як кодифікованого акту, що регулює бюджетні відносини за процедурним принципом, на п'ять розділів. Визначено, що до розділів I-II мають бути включено такі норми відповідно: сукупність норм, які однаково необхідні для регулювання будь-якого аспекту відносин на кожній стадії бюджетного процесу; норми, які регулюють першу стадію бюджетного процесу. Автором встановлено передумови необхідності поділу розділів III, IV, V на підрозділи залежно від специфіки регульованих кодексом відносин. У науковому дослідженні визначено, що саме відносини відповідальності за порушення бюджетного законодавства, перш за все, регулюється спорідненими галузями публічного права. Акцентовано увагу на відсутності єдиної, уніфікованої теорії юридичної відповідальності; визначено основні риси юридичної відповідальності. За результатами аналізу доктринальних положень у науковій роботі встановлено наявність широкого і вузького підходу до визначення підстав юридичної відповідальності: що для притягнення особи до юридичної відповідальності повинна бути наявною одночасно фактична та правова підстави відповідальності; для притягнення особи правопорушника до юридичної відповідальності достатня наявність тільки фактичної підстави. За результатами проведеного дослідження автор дійшов висновку про те, що виключно з бюджетно-правовою характеристикою пов'язані відносини, які безпосередньо до характеристики відповідальності віднести складно, і резюмував, що стосовно регулювання подібних відносин застосовуються не традиційні для інших галузей, не сприятливі наслідки для суб'єктів бюджетних правовідносин.

Ключові слова: бюджетні відносини, бюджетне законодавство, процедурне регулювання, процедурний аспект.

Постановка проблеми. Процедурний аспект є основним при визначенні бюджетного процесу, як регламентованого бюджетним законодавством процесу складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства. Зважаючи на те, що основний акт бюджетного законодавства України побудований не за процедурним принципом, детальний аналіз процедурних аспектів регулювання бюджетних відносин і внесення пропозицій щодо його удосконалення є необхідним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичним підґрунтям для цієї наукової роботи стали праці учених-юрис-

тів, зокрема праці Безклубий І. А., Жибер Т. В., Каленіченко Л. І., Латковської Т. А. та ін. При цьому необхідно звертати увагу на відсутність єдиного підходу до місця процедурного аспекту у регулюванні бюджетних відносин.

Постановка завдання. Метою даної статті є визначення окремих аспектів процедурного регулювання бюджетних відносин.

Процедурний аспект є основним при визначенні бюджетного процесу, як регламентованого бюджетним законодавством процесу складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства [1]. Хотілось б звернути увагу, що підхід до визначення бюджетного процесу, певним чином, дублює вихідні засади, що закріплені при характеристиці сфери регулювання Бюджетним кодексом України в ст. 1, бо в обох випадках йдеться про, складання, розгляд, затвердження, виконання бюджетів та звітування, і контроль щодо додержання бюджетного законодавства. Таким чином, важливість цього процедурного аспекту повторюється при визначенні двох із трьох доктринальних конструкцій, що лежать в основі бюджетного регулювання: бюджетних відносин та бюджетного процесу.

Враховуючи вище наведені положення вважаємо, що може бути логічним і побудова кодифікованого акту, що регулює бюджетні відносини за процедурним принципом. Фактично, за кількістю розділів нічого принципово не зміниться, але на відміну від виокремлення матеріально підходу до регулювання бюджетних відносин, зробити більш змістовним саме процедурний аспект. Виходячи з цього, Бюджетний кодекс України має включати п'ять розділів.

Розділ I «Загальні положення» має містити всю сукупність норм, які однаково необхідні для регулювання будь-якого аспекту відносин на кожній стадії бюджетного процесу. Тобто, основна частина матеріальних норм, які визначають поняття бюджетного законодавства, бюджету, бюджетної системи та її елементів, складових частин бюджету, бюджетного процесу і т.д. мають скласти саме зміст цього розділу. Принципова важливість стосується щодо закріплення в цьому розділі певного глосарію бюджетних термінів. Як влучно зауважує О. В. Солдатенко та І. І. Наєменко реформування та поступальна модернізація бюджетної діяльності не є можливою без чіткого нормативного оформлення. При цьому науковці відмічають, що недосконале бюджетне законодавство може слугувати одним із основних чинників загрози національній безпеці у розрізі бюджетної сфери [2, с. 37]. У свою чергу ми відмічаємо, що неодноразово проблематика вдосконалення бюджетного законодавства підіймалася в контексті необхідності модернізації саме його дефініційної частини – положень ст. 2 Бюджетного кодексу України («Визначення основних термінів»). Т. М. Лат-

ковська зазначає, що реформування бюджетного законодавства не буде вважатися комплексним без послідовного визначення бюджетної термінології. Серед таких термінів науковець визначає наступні поняття: “бюджетне законодавство”, “бюджетний устрій”, “гарантовані послуги”, “видатки на соціальні потреби”, “фінансовий норматив бюджетного забезпечення” [3]. Т. В. Жибер зазначає, що термінологія, яка застосовується у бюджетному праві потребує подальшого глибинного доктринального опрацювання. Належне впорядкування та систематизація бюджетної термінології створить умови для уникнення зайвих розбіжностей у правозастосовній практиці [4, с. 7-8].

Розділ II «Складання проекту бюджету» має охоплювати норми, які регулюють першу стадію бюджетного процесу. При цьому важливо мати на увазі два аспекти. По-перше, починаючи саме з цього розділу закладається певний алгоритм, що базується на принциповому підході до побудови бюджетної системи України. Виходячи з того, що бюджетна система України включає дві ланки: державний бюджет України та місцеві бюджети, кожний розділ починаючи з цього включає два підрозділи, один із них має бути присвячений регулюванню відносин на відповідній стадії бюджетного процесу щодо державного бюджету України, інший, буде включати до себе норми, які регулюють такі ж самі за природою відносини, але щодо місцевих бюджетів.

Розділ III «Розгляд та затвердження бюджету» має складатися із двох підрозділів, про що вже йшло вище. Зрозуміло, що навряд чи ті підрозділи мають бути повним, дзеркальним відображенням один одного. Принципова наявність двох підрозділів в кожному розділі, що характеризує окрему стадію бюджетного процесу не виключає і певних специфічних особливостей. Так, стосовно другої стадії бюджетного процесу - розгляду та затвердження бюджету, треба мати на увазі, два принципових моменти. По-перше, затвердження державного бюджету України в трьох читаннях. Ця особливість законотворчого процесу характеризує саме державний бюджет України, і не має узагальненого значення для всіх актів, які характеризують всі елементи бюджетної системи України.

Бюджетним кодексом України та Законом України “Про Регламент Верховної Ради України” в аспекті окремих стадій бюджетного процесу перебувають у нерозривній єдності. В даному випадку мова йде зокрема про процедуру складання та схвалення бюджетної декларації. Процедурні питання прийняття бюджетної декларації в Бюджетному кодексі України регламентується положеннями ст. 33 Бюджетного кодексу України (“Складання та схвалення Бюджетної декларації”). При цьому важливо відмітити, що в Бюджетному кодексі України регламентується “до законодавчі” процедури пов’язані із складанням бюджетної декларації та ті аспекти, які стосуються змісту бюджетної декларації як специфічного документа. Коли ж мова йде про законодавчу процедуру розгляду бюджетної декларації то вона отримує своє закріплення в ст. 152 Закону України “Про Регламент Верховної Ради України”. Навряд чи можна назвати послідовним закріплення цілого пласту нормативного масиву, який регулює бюджетний процес не у галузевому (не у профільному) нормативно-правовому акті.

По-друге, другий підрозділ цього розділу теж мусить мати певну диференціацію залежно від особливостей обговорення та затвердження окремих типів місцевих бюджетів.

Розділ IV «Виконання бюджету» в перспективі може містити два підрозділи, що сформовані за вищезначеним критерієм по розмежуванню норм щодо державного бюджету

України та місцевих бюджетів. В той же час в цих підрозділах має сенс ще одне розподілення виходячи з того, що виконання бюджету базується на його структурі, і необхідно чітко розмежувати виконання бюджету за доходами та виконання бюджету за видатками. В першому аспекті, має бути деталізовані процедури формування дохідних частин певного типу бюджету, залежно від джерела формування доходу (податкові надходження, не податкові надходження, доходи від операцій з капіталом, офіційні трансферти) та напрямки використання бюджетних коштів, спираючись на загальні засади класифікації бюджетних видатків. Останнє має бути пов’язане із завданнями та функціями відповідного адміністративного-територіального утворення (держави чи відповідної, територіальної громади).

Розділ V «Звітність про виконання бюджету» поряд з традиційним структуруванням на два підрозділи, обумовлює розподілення законодавчих приписів залежно від типу бюджетної звітності (поточна, місячна, квартальна, річна). Принциповим моментом в регулюванні процедурних відносин на цій стадії бюджетного процесу є виділення типу акту, щодо звітності виконання бюджету та процедури його прийняття. Принциповим моментом в цій ситуації є те, що чітко має бути додержана конструкція співпадіння реалізації компетенції органу щодо, як прийняття акту про бюджет, так і затвердження звіту про його виконання. Тобто, Верховна Рада України затвердивши показники державного бюджету України має затвердити і звіт щодо його виконання.

Відкритим залишається питання стосовно відносин, які пов’язані із здійсненням контролю за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальністю за його порушення. На наш погляд, ця проблема може вирішуватись трьома шляхами:

а) формуванням окремого Розділу VI, який будуть складати норми спрямовані на регулювання відносин контролю та відповідальності. В цьому контексті, хотілося б звернути увагу на дві обставини. Чинне бюджетне регулювання проблеми бюджетного контролю зводиться до деталізації повноважень низки учасників бюджетних відносин за дотриманням бюджетного законодавства [1]. Але подібні повноваження, що закріплені в Бюджетному кодексі України дублюються з повноваженнями, що складають зміст інших законів, які встановлюють компетенцію таких учасників бюджетних відносин. Навряд чи подібне дублювання має сенс. Достатньо було б лише згадати про ті особливості використавши відсилальне посилання на відповідні спеціальні законодавчі акти. Такий же принцип може бути застосовано і стосовно відповідальності за порушення бюджетного законодавства. Слушним може бути посилання до інших галузевих кодифікованих актів [5, ст. 210]. Більш того, на наш погляд, саме відносини відповідальності за порушення бюджетного законодавства, перш за все, регулюється спорідненими галузями публічного права.

Незважаючи на той аспект, що на сьогоднішній день є різні підходи до формування юридичної відповідальності, основні її елементи є відносно усталеними у правовій доктрині. У правовій доктрині юридичну відповідальність прийнято розглядати як: а) форму державного примусу; б) процедурну форму застосування заходів державного примусу; в) санкцію; г) кару; г) міру покарання тощо [6]. Л. С. Явич зазначав, що незважаючи на всі спори у загальнотеоретичній площині так і не було створено єдиної, уніфікованої теорії юридичної відповідальності [7, с. 40]. Відповідна теза є цілком справедливою і в наш час.

Так із загальнотеоретичної точки зору в аспекті юридичної відповідальності ключовою категорією являються підстави

такої відповідальності. Л. І. Каленіченко зазначає, що під підставами юридичної відповідальності слід розуміти сукупність умов (обставин) із наявністю яких право пов'язує можливість настання юридичної відповідальності. Автор відмічає, що саме чіткість формулювання підстав юридичної відповідальності обумовлює ефективність реалізації юридичної відповідальності як гарантії забезпечення правопорядку та законності. З приводу підстав юридичної відповідальності, то потрібно відмітити, що їх прийнято розглядати із вузького та широкого підходу. Так, представники вузького підходу (В. В. Оксамитний, В. М. Хропанюк, Л. С. Явич, В. С. Петров) стверджують, що для притягнення особи-правопорушника до юридичної відповідальності достатня наявність тільки фактичної підстави. Тоді як прихильники широкого підходу (І. О. Кузьмін, М. В. Вітрук, Т. Тарахониз) зазначають, що для притягнення особи до юридичної відповідальності повинна бути наявною одночасно фактична та правова підстави відповідальності (існує також підхід у відповідності з яким є необхідною наявність одразу 3 видів підстав – фактичної, правової та процесуальної) [8].

При цьому виключно з бюджетно-правовою характеристикою пов'язані відносини, які безпосередньо до характеристики відповідальності віднести складно. Йдеться про не сприятливі наслідки для порушників бюджетного законодавства, застосування заходів впливу на них і т.д. [1, ст. 117-124]. Саме, стосовно регулювання подібних відносин застосовуються не традиційні для інших галузей, не сприятливі наслідки для суб'єктів бюджетних правовідносин (наприклад, зупинення фінансування операцій з бюджетними коштами).

б) більш акцентоване використання бланкетних норм, що може бути пов'язане із концентрацією подібних норм в Розділі I «Загальні положення» та формування в ньому двох окремих глав, які будуть стосуватися бюджетного контролю та відповідальності за порушення бюджетного законодавства. При цьому, ми виходимо з того, що подібні сукупності бюджетних норм дійсно мають родові, узагальнені значення і в однаковій мірі мають застосовуватись до відносин на кожній стадії бюджетного процесу;

в) норма, що регулюють бюджетний контроль та відповідальність за порушення бюджетного законодавства, можуть бути, розпорощені та міститися в розділах, що регулюють відносини на окремих стадіях бюджетного процесу. Не можна виключати і того, що визначивши основні моменти цього аспекту регулювання серед загальних положень в Розділі I, доцільно буде завершувати кожний розділ саме особливостями здійсненні бюджетного контролю на ньому, та деталізації несприятливих наслідків в результаті порушення бюджетного законодавства в таких умовах. Певна послідовність такого підходу може бути пов'язана і з тим, що кожна стадія бюджетного процесу передбачає, корегування, зміну суб'єктного складу учасників, що дозволить більш чітко виокремити адресність застосування нормативного припису.

Висновки. У регулюванні бюджетних відносин першочерговим є саме процедурний аспект бюджетного регулювання. Побудова Бюджетного кодексу України підлягає удосконаленню зважаючи на першочергову роль процедурного аспекта у регулюванні бюджетних відносин. Виключно з бюджетно-правовою характеристикою пов'язані відносини, які безпосередньо до характеристики юридичної відповідальності не можна однозначно віднести, а отже стосовно регулювання подібних відносин застосовуються не традиційні для інших галузей, не сприятливі наслідки для суб'єктів бюджетних правовідносин.

Література:

1. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2020 р. № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2010, № 50-51, ст.572.
2. Солдатенко О. В., Науменко І. І. Актуальні питання вдосконалення бюджетного законодавства України. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LIN&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_a&C21COM=S&2_S21P03=FILEA=&2_S21STR=urykr_2013_11_8
3. Латковська Т. А. Бюджетне законодавство: сучасний стан та перспективи розвитку/ Т. А. Латковська // *Право України*. – 2013. – № 1/2. – С. 57 – 64.
4. Жибер Т. В. Бюджетна термінологія як основа організації бюджетного процесу. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/197226298.pdf>
5. ст.210 Кримінального кодексу України: Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2001, № 25-26, ст.131.
6. Безклубий І. А. Правова відповідальність. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/39590/02-Bezklubiy.pdf?sequence=1>
7. Явич Л. С. Научно-техническая революция и юридическая наука / Л. С. Явич // *Правоведение*. 1973. – № 5. – С. 35–42. (с. 40)
8. Каленіченко Л. І. Загальнотеоретична характеристика підстав юридичної відповідальності. URL: https://www.google.ru/url?sa=t&rc=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewjv1oWn3rXrAhVD2qQKHeAOCKMQFjAAegQIBBAb&url=http%3A%2F%2Fnbuv.gov.ua%2Fj-pdf%2FPib_2016_4_5.pdf&usg=AOvVaw3ynlx7Xw0wlPyYgrN4bVO

Bondarenko I. Some aspects of procedural regulation of budgetary relations

Summary. In the scientific work some aspects of procedural regulation of budgetary relations are investigated taking into account the determining role of procedural aspect in determining the budget process. The author emphasizes the need for structural restructuring of the main act of budget legislation, taking into account the procedural aspect of regulating budget relations. The article emphasizes the need to divide the Budget Code of Ukraine as a codified act regulating budgetary relations according to the procedural principle into five sections. It is determined that sections I-II should include the following rules, respectively: a set of rules that are equally necessary to regulate any aspect of relations at each stage of the budget process; rules governing the first stage of the budget process. The author establishes the preconditions for the need to divide sections III, IV, V into subdivisions depending on the specifics of the relations regulated by the code. The research found that the relationship of responsibility for violations of budget legislation is primarily governed by related branches of public law. Emphasis is placed on the lack of a single, unified theory of legal liability; the main features of legal responsibility are defined. According to the results of the analysis of doctrinal provisions in the scientific work it is established that there is a broad and narrow approach to determining the grounds for legal liability: that to bring a person to justice must be available both factual and legal grounds for liability; to bring the offender to justice is sufficient only the factual basis. Based on the results of the study, the author came to the conclusion that the relationship is exclusively related to the budget-legal characteristics, which are difficult to attribute directly to the characteristics of responsibility, and summarized that the regulation of such relations is not traditional for other industries, not favorable subjects of budgetary legal relations.

Key words: budget relations, budget legislation, procedural regulation, procedural aspect.