

УДК 347.73

*А. Монаєнко*, доктор юридичних наук, доцент, заслужений юрист України, про-ректор з наукової роботи Класичного приватного університету

## Поняття бюджетно-процесуального права

Правовою основою бюджетного процесу є бюджетно-процесуальне право, що є інститутом бюджетного права. Останнє у свою чергу виступає підгалуззю фінансового права. Для того, щоб з'ясувати зміст бюджетно-процесуального права, спочатку розглянемо його місце в системі бюджетного права. З цією метою розглянемо ряд визначень бюджетного права, запропонованих юридичною наукою, звертаючи увагу на те, якою мірою в даних визначеннях відображений бюджетний процес.

Мета статті: дослідити поняття бюджетно-процесуального права та визначити його місце в системі бюджетного права.

Категорію бюджетного права досліджували такі провідні вітчизняні та зарубіжні вчені, як: Л. К. Воронова, М. П. Кучерявенко, О. П. Орлюк, І. Б. Заверуха, Т. А. Латковська, А. А. Нечай, Н. Ю. Пришва, Л. А. Савченко, О. В. Солдатенко, Н. Я. Якимчук, М. В. Карасьова, Ю. О. Крохіна, О. Ю. Грачова, О. М. Горбунова, Н. Д. Ерішвілі, О. І. Худяков, Н. І. Хімічева, І. М. Пахомов. Проте недостатньо уваги було приділено дослідженню питання щодо інституту бюджетно-процесуального права в системі бюджетного права.

Академік НАПрН України Л. К. Воронова вважає, що бюджетне право як підгалузь фінансового права — це сукупність правових норм, які регулюють бюджетний устрій, структуру та порядок розподілу доходів і видатків між ланками бюджетної системи, повноваження держави і органів місцевого самоврядування в галузі бюджетів і бюджетний процес<sup>1</sup>.

Академік НАПрН України М. П. Кучерявенко та професор Н. Ю. Пришва зазначають, що бюджетне право України як підгалузь фінансового права — це сукупність правових норм, що регулюють бюджетний устрій, структуру й порядок розподілу доходів і видатків

<sup>1</sup> Воронова Л. К. Фінансове право України : підручник / Л. К. Воронова. – К. : Прецедент ; Моя книга, 2006. – С. 114.

бюджетної системи, повноваження держави і органів місцевого самоврядування в галузі бюджетів і бюджетний процес<sup>1</sup>.

Член-кореспондент НАПрН України О. П. Орлюк стверджує, що бюджетне право України — це сукупність бюджетно-правових норм, що регулюють фінансові відносини, які виникають у зв'язку з бюджетною діяльністю, тобто утворенням, розподілом, перерозподілом і використанням коштів державного та місцевих бюджетів<sup>2</sup>.

Російський вчений Н. І. Хімичева дає визначення бюджетного права РФ як сукупності фінансово-правових норм, що регулюють бюджетну систему і бюджетний устрій у РФ, склад і порядок розподілу доходів і видатків бюджетної системи, бюджетну компетенцію держави і муніципальних утворень, а також бюджетний процес<sup>3</sup>.

Російські фахівці М. В. Карасьова і Ю. О. Крохіна зазначають, що бюджетне право — це сукупність встановлюваних державою загальнообов'язкових норм, що визначають основи бюджетного устрою держави, порядок складання, розгляду, затвердження і виконання державного бюджету і бюджетів, що входять у бюджетну систему держави<sup>4</sup>.

З аналізу вищенаведених визначень бюджетного права перераховано інститути бюджетного права. Бюджетний процес існує в цих визначеннях у вигляді перерахування його стадій. Проте, на нашу думку, у цих визначеннях бюджетного права не згадується така його традиційна стадія, як складання, розгляд і затвердження звіту про виконання бюджету.

А. М. Костюков вважає, що бюджетне право — це сукупність правових норм, що встановлюють структуру бюджетної системи держави, обсяги окремих бюджетів, перелік доходів і видатків і порядок їх розподілу між бюджетами різного рівня, а також норми, що встановлюють бюджетний процес, тобто порядок складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів і порядку складання і затвердження звітів про їх виконання<sup>5</sup>. У цьому визначенні процес не лише згадується бюджетний, а й перераховано всі його стадії.

<sup>1</sup> Фінансове право України : навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / [Л. К. Воронина, М. П. Кучерявенко, Н. Ю. Пришва та ін.]. – К. : Прав. єдність, 2009. – С. 129.

<sup>2</sup> Орлюк О. П. Фінансове право. Академічний курс : підручник / О. П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – С. 218–219.

<sup>3</sup> Хімичева Н. И. Финансовое право / Н. И. Химичева. – М., 2005. – С. 167.

<sup>4</sup> Карасева М. В. Финансовое право / М. В. Карасева, Ю. А. Крохина. – М., 2003. – С. 103–104.

<sup>5</sup> Костюков А. Н. Дискуссионные вопросы предмета и системы российского финансового права / А. Н. Костюков. – Омск, 2002. – С. 36.

На нашу думку, бюджетне право як підгалузь фінансового права є сукупністю правових норм, які регулюють бюджетний устрій, структуру та порядок розподілу доходів і видатків між ланками бюджетної системи, повноваження держави й органів місцевого самоврядування в галузі бюджетної діяльності, тобто під час формування, розподілу (перерозподілу) і використання коштів Державного та місцевих бюджетів, а також складання, розгляд проекту бюджету, затвердження та виконання бюджету, складання, розгляд і затвердження звіту про виконання бюджету.

Бюджетне право визначає, хто і в якому порядку має скласти проект бюджету, хто має остаточно зводити його в єдине ціле, які суб'єкти беруть участь в обговоренні проекту бюджету, хто його затверджує і в якому порядку. Предметом бюджетного права є суспільні відносини, що виникають у зв'язку із встановленням бюджетної системи, з формуванням, розподілом і використанням централізованих фондів коштів, що надходять у розпорядження держави й органів місцевого самоврядування на кожній території, а також із здійсненням бюджетного процесу. Ці відносини можна об'єднати в певні групи, які регулюють окремі сторони бюджетної діяльності: встановлення видів бюджетів, які входять до бюджетної системи України, принципи їх зв'язку; структуру доходів і видатків як бюджетної системи в цілому, так і кожного виду бюджетів, принципи розподілу доходів і видатків між бюджетами; повноваження України й органів місцевого самоврядування в галузі бюджетної діяльності.

Варто зазначити, що бюджетний процес є лише одним з інститутів бюджетного права, і його предмет ширший ніж бюджетно-процесуальні відносини. Проте більшість авторів у своїх визначеннях включають бюджетний процес до складу бюджетного права. Однак виникає запитання, що є бюджетним процесом у рамках бюджетного права.

Треба сказати, що існує достатньо багато різних класифікацій норм бюджетного права. Попри всю різноманітність класифікацій найбільше значення мають такі класифікації норм бюджетного права: за характером регульованих відносин норми бюджетного права з певною часткою умовності можна поділити таким чином:

1. За змістом:

– матеріальні норми, які встановлюють матеріальний зміст бюджету, структуру бюджетної системи України, склад доходів і видатків бюджетної системи, їх обсяги та порядок закріплення за різними ланками бюджетної системи, здійснення міжбюджетних трансфертів по-

вноваження з отримання бюджетних доходів тощо; вони становлять основу бюджетного права;

– процесуальні норми бюджетного права виконують підлеглу, службову роль щодо матеріальних норм бюджетного права, проте це не зменшує їх значення, оскільки вони забезпечують правильне застосування матеріальних норм.

Відмітною особливістю процесуальних норм бюджетного права є те, що вони мають процедурний характер, регламентують бюджетний процес: процедуру складання, розгляду, затвердження й виконання бюджетів і звітів про їх виконання.

Процесуальні норми бюджетного права розподіляються за стадіями бюджетного процесу. Надзвичайно важливу роль процесуальні норми бюджетного права відіграють у чіткій регламентації порядку вирішення розбіжностей, що виникають при розгляді й затвердженні бюджетів (наприклад, реалізація права вето Президента України при затвердженні Державного бюджету).

## 2. За часом дії:

– постійні норми — мають визначальний характер при встановленні бюджетної системи та визначенні бюджетних повноважень учасників бюджетного процесу;

– необмежені в часі — містяться, наприклад, у Бюджетному кодексі України, Законі України «Про місцеве самоврядування»;

– періодичні норми — містяться в щорічних актах про відповідний бюджет, що затверджують представницькі органи влади, а також у нормативно-правових актах, які приймають органи виконавчої влади на їх забезпечення. Такі норми чинні, як правило, лише протягом бюджетного періоду, тобто з 1 січня по 31 грудня, набувають чинності або після їх прийняття, або з настанням нового бюджетного періоду.

Залежно від способу впливу на учасників фінансових відносин, що визначає характер їх юридичних прав і обов'язків, норми бюджетного права поділяються на ті, що зобов'язують, забороняють і уповноважують.

Норми бюджетного права, що зобов'язують, вимагають від учасників бюджетних відносин виконання певних дій, встановлюють їх обов'язки у сфері цих відносин. Більшість норм бюджетного права має саме такий характер, у чому виявляється основний метод фінансово-правового регулювання — метод владних приписів. Наприклад, відповідно до ч. 3 ст. 39 Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI, якщо Президент України повернув до Верховної Ради

України для повторного розгляду закон про Державний бюджет України із вмотивованими і сформульованими пропозиціями, які передбачають зміни бюджетних показників, Кабінет Міністрів України у тижневий строк подає Верховній Раді України зміни до показників, зазначених у текстових статтях такого закону, та оновлені додатки до нього відповідно до пропозицій Президента України.

Ще один приклад. Відповідно до ч. 1 ст. 42 Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI Кабінет Міністрів України забезпечує виконання Державного бюджету України. Міністерство фінансів України здійснює загальну організацію та управління виконанням Державного бюджету України, координує діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету.

Норми бюджетного права, які забороняють здійснення певних дій, встановлюють обов'язок учасників фінансових відносин утриматися від них. Так, відповідно до ч. 2 ст. 73 Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI, яка регулює питання надання позик місцевим бюджетам, надання позик з одного бюджету іншому забороняється.

Проте кількість забороняючих норм бюджетного права порівняно невелика, а при регулюванні бюджетних відносин переважають норми зобов'язального характеру. Наказуючи здійснення визначених дій, вони, зазвичай, виключають необхідність спеціального встановлення пов'язаних із цими діями заборон. У інших випадках забороняючі норми визначають межі дозволених дій.

Уповноважуючі норми бюджетного права встановлюють права учасників бюджетних відносин на здійснення певних самостійних дій у передбачених рамках. Вони надають можливість прийняття самостійних рішень у сфері бюджетів, але в чітко встановлених межах. Таким чином, цим нормам властива імперативність, оскільки не допускається вихід за ці межі. Наприклад, органи місцевого самоврядування, відповідно до ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (із змінами та доповненнями) від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР, мають право встановлювати на своїй території місцеві податки в межах їх переліку, основного змісту і граничних розмірів, встановлених чинним законодавством.

Процесуальні норми забезпечують реалізацію матеріальних норм бюджетного права. Поділ норм бюджетного права на матеріальні і процесуальні є не тільки загальноновизнаним, а й традиційним. Бюджетне право складається з двох інститутів: 1) матеріальне бюджетне право,

яке являє собою сукупність матеріальних норм бюджетного права; 2) процесуальне бюджетне право, що є сукупністю процесуальних норм бюджетного права.

Інша класифікація поділяє дані норми на дві підсистеми: 1) норми загальної частини бюджетного права (більшість норм Бюджетного кодексу України, який у цілому регулює всі основні аспекти бюджетних відносин); 2) норми особливої частини бюджетного права. До цієї групи слід віднести нормативно-правові акти, що визначають кількісні характеристики бюджету того чи іншого рівня на черговий рік. Зокрема, до них належить щорічний Закон України «Про Державний бюджет України на відповідний рік», рішення місцевих рад про затвердження відповідного місцевого бюджету<sup>1</sup>.

Свою систему бюджетного права пропонує О. І. Худяков. На його думку, бюджетне право складається з двох підрозділів: загальна і особлива частини. Загальна частина включає інститути: 1) бюджетний устрій; 2) управління у сфері бюджету; 3) бюджетне планування; 4) бюджетний контроль. Особлива частина включає інститути: 1) правове регулювання доходів бюджету; 2) правове регулювання видатків бюджету; 3) правове регулювання державних запозичень<sup>2</sup>.

Про наявність особливих бюджетних відносин — процесуальних відносин — свідчить, по-перше, наявність самого щорічного фінансового плану — бюджету, у складанні, розгляді, затвердженні і виконанні якого бере участь безліч суб'єктів бюджетно-правових відносин; по-друге, наявність процесуальних бюджетно-правових норм, що регулюють процедури складання, розгляду, затвердження і виконання бюджету, а також звіту про його виконання. Ці норми становлять значну частину Бюджетного кодексу України; по-третє, процесуальні бюджетно-правові норми групуються в певний інститут бюджетного права, який прийнято називати «бюджетний процес» чи «правове регулювання бюджетного процесу».

На нашу думку, доцільно назвати цей інститут бюджетно-процесуальним правом. Бюджетно-процесуальним правом є сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджету, а також складання, розгляду і затвердження звіту про виконання бюджету.

<sup>1</sup> Фінансовое право : учебник / под ред. проф. О. Н. Горбуновой. – М. : Юристъ, 1996. – С. 89.

<sup>2</sup> Худяков А. И. Основы теории финансового права / А. Л. Худяков. – Алматы, 1995. – С. 138.

Норми бюджетно-процесуального права складаються з двох видів норм: а) норм, які визначають компетенцію (повноваження) учасників бюджетного процесу; б) процедурних норм, які регулюють процедури в процесі здійснення бюджетного процесу. Бюджетно-процесуальні норми можуть класифікуватися за такими критеріями:

1) залежно від їх юридичного змісту ці норми поділяються на ті, що зобов'язують, забороняють і уповноважують;

3) за часом дії процесуальні норми класифікуються на загальні і тимчасові. Загальних норм у бюджетному праві більшість, вони містяться в Бюджетному кодексі України. Прикладом тимчасових бюджетно-процесуальних норм є норми, що містяться у щорічному Законі України «Про Державний бюджет України на відповідний рік».

До відмінностей бюджетно-процесуальних норм від матеріальних бюджетно-правових норм можна віднести:

1) особливий предмет процесуально-правового регулювання. Предметом матеріальних норм бюджетного права є відносини, що виникають між суб'єктами бюджетних правовідносин, у процесі формування доходів і здійснення видатків бюджету. Предметом бюджетно-процесуальних норм є відносини, що виникають між суб'єктами бюджетних правовідносин у процесі складання і розгляду проекту бюджету, затвердження і виконання бюджету, контролю за його виконанням;

2) підлегла роль бюджетно-процесуальних норм. Зовнішньою метою матеріальних бюджетно-правових норм є переміщення бюджетних коштів (їх формування або розподіл). Бюджетно-процесуальні норми покликані лише забезпечити це переміщення, тобто організувати його, визначити порядок руху бюджетних коштів, а також забезпечити контроль за цим процесом;

3) особливий зміст бюджетно-процесуальних норм. Бюджетно-процесуальні норми виконують підлеглу роль відносно норм матеріального бюджетного права, будучи формою і засобом їх здійснення. У бюджетному праві матеріальні норми визначають порядок бюджетного устрою, склад доходів і видатків бюджетної системи в цілому, а також компетенцію суб'єктів бюджетного права у сфері бюджету. Приписи процесуальних норм мають процедурний характер.

Предметом бюджетно-процесуального права є суспільні відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджету, а також складання, розгляду і затвердження звіту про виконання бюджету. Залежно від стадій бюджетного процесу норми

бюджетно-процесуального права утворюють такі субінститути: «Правове регулювання складання проектів бюджетів»; «Правове регулювання розгляду і затвердження бюджетів»; «Правове регулювання виконання бюджетів»; «Правове регулювання підготовки, розгляду і затвердження звітів про виконання бюджетів»; «Правове регулювання бюджетного контролю».

Отже, предметом бюджетно-процесуального права виступає особлива група суспільних відносин — бюджетно-процесуальні відносини. Інтерес становить питання, якою мірою бюджетно-процесуальні відносини належать до предмета бюджетного права.

Так, наприклад, російський вчений професор О. М. Горбунова до категорії бюджетних правовідносин відносить суспільні відносини, що складаються між суб'єктами у процесі формування доходів і здійснення видатків бюджетів і бюджетів державних позабюджетних фондів, відносини з приводу державних і муніципальних запозичень, регулювання державного і 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 всіх рівнів бюджетної системи, контролю за виконанням бюджетів. До бюджетних правовідносин також належать правовідношення з приводу застосування заходів відповідальності, встановлених Бюджетним кодексом РФ<sup>1</sup>.

На нашу думку, бюджетні правовідносини — це врегульовані нормами бюджетного права суспільні відносини, учасники яких виступають носіями юридичних прав і обов'язків, що реалізують приписи, які містяться в цих нормах, щодо утворення, розподілу й використання централізованих публічних грошових фондів. Вони виникають у процесі бюджетної діяльності, тобто діяльності щодо утворення, розподілу й виконання бюджетних фондів. Особливість бюджетних правовідносин полягає в тому, що коло їх суб'єктів вужче ніж суб'єктний склад інших фінансових правовідносин.

Бюджетні правовідносини є видом фінансово-правових відносин, тому їм притаманні всі особливості останніх: їх виникнення пов'язане з бюджетною діяльністю держави та органів місцевого самоврядування, вони мають грошовий характер, одна зі сторін наділена владними

<sup>1</sup> Финансовое право : учебник / А. Б. Быля, О. Н. Горбунова, Е. Ю. Грачева [и др.] ; отв. ред. Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2009. – С. 167.



повноваженнями щодо іншої, змінюються та припиняються на підставі нормативно-правових актів. Особливостями бюджетних правовідносин є також те, що їх існування пов'язане із законом.

Питанням про бюджетно-процесуальні відносини у фінансово-правовій науці приділялося недостатньо уваги. На нашу думку, бюджетно-процесуальні відносини — це врегульовані нормами бюджетного права суспільні відносини, що виникають у процесі здійснення бюджетного процесу, а також фінансового контролю на всіх стадіях цього процесу. Бюджетно-процесуальні відносини є різновидом бюджетних правовідносин. Подібно до всіх фінансових правовідносин, бюджетно-процесуальні правовідносини є відносинами влади і підпорядкування. Одним із суб'єктів бюджетно-процесуального правовідношення є завжди орган публічної влади, який виступає як владний суб'єкт.

Бюджетно-процесуальні відносини належать до організаційних бюджетних правовідносин. Вони не є 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 витрачання бюджетних коштів. Бюджетно-процесуальні ж правовідносини пов'язані з розробкою фінансового плану, який покликаний упорядкувати рух грошових коштів до бюджету (формування бюджету) або з бюджету (витрачання бюджетних коштів), тобто процес формування, розподілу й використання бюджету як публічного централізованого грошового фонду.

Ще однією відмінністю бюджетно-процесуальних правовідносин від матеріальних бюджетних правовідносин є відмінність дії в часі цих видів правовідносин. Матеріальні бюджетні відносини існують лише протягом бюджетного року. Разом з тим ця обставина не виключає того, що бюджетні правовідносини мають, як правило, систематичний, безперервний характер і поновлюються між більшістю суб'єктів бюджетного права в черговому бюджетному році, а період дії бюджетно-процесуальних відносин збігається з бюджетним періодом, що охоплює всі стадії бюджетного процесу. Таким чином, період існування бюджетно-процесуальних відносин в даному випадку більший, ніж у матеріальних бюджетно-правових відносин. Процесуальні відносини передують матеріальним бюджетним правовідносинам, забезпечуючи їх виникнення (складання, розгляд і затвердження бюджетів), визначаю-

чи порядок їх реалізації (виконання бюджетів), а також упорядковують здійснення контролю за витрачанням бюджетних коштів відповідно до нормативно-правового акта про бюджет (підготовка, розгляд і затвердження звітів про виконання бюджету).

Щодо суб'єктів бюджетно-процесуальних відносин, то слід зазначити, що такими суб'єктами можуть бути:

а) держава та адміністративно-територіальні одиниці. Як суб'єкт цього правовідношення вони представлені своїми органами влади, які виступають від їх імені. До цієї групи належать Україна, області, райони, міста, села, селища, Автономна Республіка Крим. Законодавство України закріплює право на державний або місцевий бюджет саме за цими суб'єктами, а не за органами державної влади, що виражає принцип народовладдя, зафіксований у Конституції України. У зв'язку з правом на самостійний бюджет вони володіють комплексом прав на отримання певних бюджетних доходів і використання їх для соціально-економічного розвитку відповідної території. Держава, адміністративно-територіальні одиниці беруть участь у бюджетно-процесуальних відносинах через свої представницькі й виконавчі органи влади. У цьому випадку вони виступають від імені і в інтересах у цілому України, області, району тощо;

б) органи державної влади та місцевого самоврядування;

в) отримувачі бюджетних коштів.

### **Монаєнко А. Поняття бюджетно-процесуального права**

В статті автором досліджується поняття і місце бюджетно-процесуального права в системі бюджетного права, надається класифікація норм бюджетного права, досліджується поняття норм бюджетно-процесуального права, відмінності бюджетно-процесуальних норм від матеріальних бюджетно-правових норм, особливості бюджетно-процесуальних правоотношень.

**Ключевые слова:** бюджетно-процесуальное право, бюджетный процесс, процессуальные нормы бюджетного права, материальные нормы бюджетного права, бюджет, бюджетные средства, денежные фонды.

### **Monaienko A. The concept of budgetary-judicial law**

The author probes in the article the concept and place of budgetary-judicial law in the system of budgetary law, gives a classification of budgetary law norms, probes a concept of budgetary-judicial law norms, difference of budgetary-judicial norms from budgetary-legal norms, feature of budgetary-judicial legal

**Keywords:** budgetary-judicial law, budgetary process, judicial norms of budgetary right, norms of budgetary right, budget, budgetary facilities, money funds.