

УДК 347.43

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2-2.12>

**І. І. Яворський**

аспірант кафедри фінансового права  
Університету державної фіскальної служби України

## **СПЕЦИФІКА ДЖЕРЕЛ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ НОРМ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА**

*У статті проаналізовано та досліджено специфіку бюджетного законодавства, а саме Конституцію України, Бюджетний Кодекс, закон про Державний бюджет України на поточний рік, інші закони, що регулюють бюджетні правовідносини, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, прийняті на підставі та на виконання Бюджетного Кодексу та інших законів України, нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади, прийняті на підставі та на виконання Бюджетного Кодексу, інших законів України та нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України. Аргументовано позицію, що особливостями бюджетного законодавства є те, що під час здійснення бюджетного процесу в Україні положення нормативно-правових актів застосовуються лише в частині, в якій вони не суперечать положенням Конституції України, Бюджетного Кодексу та закону про Державний бюджет України, якщо міжнародним договором України, поданим на ратифікацію, встановлено інші положення, ніж у відповідних нормах бюджетного законодавства України, такі положення приймаються окремими законами про внесення змін до відповідних законів і розглядаються Верховною Радою України одночасно з ратифікацією міжнародного договору України, яким такі положення передбачені та розгляд законопроектів, які впливають на дохідну чи видаткову частину бюджетів, здійснюється за особливою процедурою, що визначається Бюджетним Кодексом. Проаналізовано джерела бюджетно-процесуальних норм в юридичному сенсі, тобто висвітлені зовнішні форми, способи виразу вказаних процесуальних норм. Доведено, що вони реалізують вже встановлені повноваження суб'єктів цієї діяльності, які регламентуються матеріальними нормами бюджетного права. Таким чином, процесуальні норми мають підлеглий характер щодо матеріальних. Аргументовано позицію, що у фінансово-правовій літературі як джерело фінансово-правових норм вказуються міжнародні договори України, здебільшого, в частині оподаткування. Зазначено, що бюджетне право базується на широкому колі бюджетно-правових норм.*

**Ключові слова:** бюджет, Бюджетний Кодекс України, джерело права, бюджетне законодавство, норма права.

**Постановка проблеми.** Бюджетне право базується на широкому колі бюджетно-правових норм, які складають певну систему. Ця система має логіку побудови, об'єктивний характер, тобто вона, згідно з характером правового регулювання, включає дві великі групи норм. Ці групи пов'язані між собою і взаємозалежні. Матеріальні норми складають основу бюджетного права, а процесуальні забезпечують виконання цих норм. Відмінними рисами процесуальних норм бюджетного права є те, що вони мають процедурний характер. Вони регламентують процес формування проектів бюджетів, їх роз-

гляду, затвердження, виконання, звітності, контролю та міжбюджетні відносини, тобто вони керують стадіями бюджетного процесу. Проте вони реалізують вже встановлені повноваження суб'єктів цієї діяльності, які регламентуються матеріальними нормами бюджетного права. Таким чином, процесуальні норми мають підлеглий характер щодо матеріальних. Ці характеристики норм бюджетного права є підставою для системи бюджетного права.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичну основу дослідження склали наукові роботи вітчизняних та закордонних вчених-юристів, зокрема С.С. Алексєєва, Г.В. Атаманчука, І.Т. Балабанова, О.Д. Василика, Л.К. Воронової,

І.П. Голосніченка, О.М. Горбунової, В.М. Горшенєва, О.Ю. Грачової, Л. Дюгі, П.Ф. Єлісейкіна, Т.С.Єрмакова, І.Б. Завєрухи, Л.А. Зубченко, Н.К. Ісаєвої, С.Т. Кадькаленка, М.В. Карасьової, К. Кіллена, Д.А. Ковачева, А.М. Козиріна, В.О. Котюка, М.П. Кучерявенка, В.О. Лебедєва, В.О. Лучина, Л.П. Маслій, Н.І. Матузова, А.А. Нечай, І.Х. Озерова, Л.А. Савченко, М.Ф. Селивона, О.Ф. Скакун, В.Д. Сорокіна, Н.В. Теремцової, Г.П. Толстопятенко, Н.М. Травкіної, Ю.О. Тихомірова, Н.І. Хімічевої, О.І. Худякова, В.Д. Чернадчука, Р.В. Шагієвої, О.Б. Шемякіної, М.К. Якимчука, Х.П. Ярмакі та інші.

**Мета статті** полягає у дослідженні специфіки джерел процесуальних норм бюджетного права.

**Виклад основного матеріалу.** В юридичній літературі справедливо відзначається, що джерела бюджетного права є багато чисельними, але недостатньо досконалими, впорядкованими, дієвими та погодженими між собою [1, с. 10]. Як відомо, в юридичній літературі терміну «джерела права» надаються різні тлумачення. Найбільш розповсюдженим є його розуміння в матеріальному та формальному (юридичному) значеннях. Під матеріальними джерелами права розуміють матеріальні умови життя суспільства. Певною мірою матеріальні джерела бюджетно-процесуальних норм були зачеплені під час розгляду причин їх існування та розвитку у попередньому підрозділі. Юридичні (формальні) джерела являють собою форму встановлення та виразу правових норм. Отже, ми проаналізуємо джерела бюджетно-процесуальних норм в юридичному сенсі, тобто нами будуть висвітлені зовнішні форми, способи виразу вказаних процесуальних норм.

В українській правовій науці виокремлюють, як правило, такі джерела: правовий звичай, правовий прецедент, нормативно-правовий договір та нормативно-правовий акт [2, с. 3–9]. Водночас вчені зауважують, що «нормам деяких галузей права має бути властива певна визначена зовнішня форма (тип джерела права)» [3, с. 17]. У зв'язку з цим доцільно проаналізувати, які джерела найбільш характерні для бюджетно-процесуальних

норм, а також якими вони володіють особливостями.

Правовий звичай є найдавніший різновид джерел права. Під ним розуміється «правило, що склалося на підставі постійного та одноманітного повтору даних фактичних обставин» [4, с. 128]. Водночас, щоб стати джерелом права воно має бути санкціоновано державою [4, с. 129]. Вбачається, що правовий звичай не може виступати джерелом бюджетно-процесуальних норм, оскільки звичай виникає лише в результаті багаторазового повтору певної поведінки людей, тобто поведінка передуює його становленню. Натомість, бюджетно-процесуальні відносини не існують як фактичні суспільні відносини, а існують не інакше як у правовій формі, тобто у вигляді правовідносин [5, с. 27]. Отже, правовий звичай не здатний виступати джерелом бюджетно-процесуальних норм у зв'язку зі специфікою відносин, що ним регулюються.

Під правовим прецедентом в юридичній літературі розуміється «таке рішення державного органу, яке береться за зразок (правило) під час наступного розгляду аналогічних справ» [6, с. 332].

Джерелом права прецедент традиційно визнається в англо-американській правовій сім'ї. Так, на думку С.С.Алексєєва, з якою автор цілком погоджується, «настав час взагалі змінити своє бачення правосуддя, інтерпретацію його призначення як одного лише «застосування права». Досвід розвинених демократичних країн, причому не лише англо-американської правової сім'ї засвідчує, що високий рівень правового розвитку досягається в суспільстві тоді, коли суд, спираючись на конституцію, на закон, на загальновизнані права людини, також творить право. Тому надання рішенням вищих судових інстанцій функцій судового прецеденту уявляється справою назрілою та цілком виправданою» [7, с. 219].

Вважаємо, судову практику та судовий прецедент слід розглядати не в якості офіційно визнаних та доктринально-підтверджених джерел українського права, а як фактичні, реально наявні регулятори суспільних відносин української дійсності, які наразі посідають відповідне

місце в структурі правового регулювання та в багатьох випадках не можуть бути замінені іншими джерелами права. Водночас слід зазначити, що ці судові праворегулятори поки що не в повній мірі сформувались як повноцінне джерело права, багато їх елементів потребують удосконалення.

Отже, джерелом бюджетно-процесуальних норм слід визнати правовий прецедент у вигляді постанов КСУ. Натомість, постанови Пленумів Верховного Суду не можна розглядати як джерело права, оскільки ці документи являють собою узагальнення, аналіз судової практики [3, с. 184]. Їх природа як джерел права потребує особливого вивчення та аналізу. Зазначимо також, що наразі ще не приймалися постанови, які закріплювали б бюджетно-процесуальні норми, що, зі свого боку, пов'язується з відсутністю достатньої практики у відповідних спорах.

Важливу роль відіграють нормативні договори для бюджетно-правового регулювання, зокрема, у федеративних державах. Йдеться про бюджетно-процесуальні норми, які включаються у договори, що укладаються між загальною федеральною владою та суб'єктами федерації. Взагалі, під нормативними договорами слід розуміти «договірний акт, що встановлює правові норми (правила поведінки), обов'язкові для чисельного та формально невизначеного кола осіб, призначений для неодноразового застосування, чинний незалежно від того, виникли чи припинилися правовідносини, що ним передбачені» [8, с. 18].

У фінансово-правовій літературі як джерело фінансово-правових норм вказуються міжнародні договори України, здебільшого, в частині оподаткування. Конституція України (ст. 9) встановлює, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України [9]. Але для цього потрібно, щоб норми міжнародних договорів, що вміщують інші положення, ніж у відповідних нормах бюджетного законодавства України, були прийняті ВРУ окремими законами. Ці закони про внесення змін до відповідних законів повинні роз-

глядатися одночасно з ратифікацією міжнародних договорів України, якими такі положення передбачені. Такими положеннями можуть бути зміни в дохідній або видатковій частині бюджету, скорочення пільг за податками тощо. Відтак, якщо на ратифікацію подається міжнародний договір України, виконання якого потребує прийняття нових або внесення змін до чинних законів України, що регулюють бюджетні відносини, проекти таких законів подаються на розгляд ВРУ разом з проектом закону про ратифікацію і приймаються одночасно.

Основним джерелом бюджетно-процесуальних норм, безумовно, є нормативно-правовий акт. Система бюджетного законодавства України знайшла своє відбиття в статті 4 БК України. Так, до складу бюджетного законодавства України відносять: 1) Конституцію України; 2) Бюджетний кодекс України (далі – БК); 3) закони про Державний бюджет України; 4) інші закони, що регулюють бюджетні відносини, передбачених статтею 1 цього Кодексу; 5) нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, прийняті на підставі та на виконання цього Кодексу та інших законів України, передбачених пунктами 3 та 4 цієї частини статті; 6) нормативно-правові акти органів виконавчої влади, прийняті на підставі та на виконання цього Кодексу, інших законів України та нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України.

До джерел бюджетного права належать спеціальні закони, норми яких регулюють тільки бюджетні правовідносини. Спеціальні бюджетні закони включають Бюджетний кодекс України як систематизований бюджетний закон та закон про державний бюджет. Крім того, до актів цього виду належать і закони, які регулюють окремі бюджетні відносини. Бюджетний кодекс прийнято 8 липня 2010 року і введено в дію з 1 січня 2011 р. [8].

Провідну роль у складі бюджетного законодавства відіграє закон про державний бюджет. Останніми роками ВРУ приймає бюджет і закон про державний бюджет більш-менш вчасно (за винятком 2010 року, коли державний бюджет на бюджетний період 2010 року було

схвалено лише у квітні поточного року), а це дає можливість місцевим радам своєчасно прийняти рішення про свої бюджети. В законі про державний бюджет затверджуються загальний обсяг видатків і доходів, розмір бюджетного дефіциту (якщо він є), необхідні нормативи відрахувань, дотації та субсидії областям, джерела покриття дефіциту (під час його планування).

Серед інших законів, які безпосередньо не регулюють бюджетні відносини, але відіграють роль у їх регулюванні, слід назвати закони України «Про місцеве самоврядування» та інші. Кабінет Міністрів України на підставі Конституції України та законів України, указів Президента видає постанови та розпорядження, норми яких регулюють бюджетні відносини на всіх стадіях бюджетного процесу.

Серед нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади, насамперед, слід назвати укази Президента України, приписи яких регулюють відносини, не врегульовані законами України. Президент України, маючи конституційне право підписувати всі закони, впливає і на зміст законів, які регулюють фінансові та бюджетні відносини. Центральні органи виконавчої влади видають на підставі та на виконання БК України, інших законів України та нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України свої акти.

Особливу роль у регулюванні бюджетних відносин відіграють нормативно-правові акти Міністерства фінансів України, Державного казначейства України. Для регулювання бюджетних відносин видаються спільні нормативно-правові акти. Міністерство фінансів України видає не тільки інструкції, які вміщують нові правові норми, що поширюють свою дію на всіх учасників бюджетних правовідносин, а й листи, які вміщують роз'яснення статей законів про Державний бюджет України. До нормативно-правових актів, що регулюють бюджетні відносини, належать також акти органів місцевого самоврядування. До них належать рішення про затвердження місцевих бюджетів, планів соціально-економічного розвитку, надання пільг окремим платникам, платежі яких надходять до місцевих бюджетів, випуск місцевої позики тощо.

Слід зауважити, що під час здійснення бюджетного процесу в Україні положення нормативно-правових актів застосовуються лише в тій частині, в якій вони не суперечать Конституції України, Бюджетному кодексу України і щорічному закону про Державний бюджет України на відповідний рік.

**Висновки та пропозиції.** Отже, джерела бюджетного права – це зовнішні конкретні форми його вираження, тобто правові акти представницьких і виконавчих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що регулюють суспільні відносини у сфері бюджетної діяльності. Основним джерелом бюджетного права, його центральним документом, є Бюджетний кодекс України прийнятий Верховною радою України 21 червня 2001 року. До джерел бюджетного права належать також закони про щорічний бюджет України, Конституція України та інші закони, що регулюють бюджетні відносини. Таким чином, розглянувши сукупність юридичних джерел бюджетно-процесуальних норм, можна дійти таких висновків. Найбільш характерною та розповсюдженою зовнішньою формою даних норм є нормативно-правові акти, які вибудовуються в строго ієрархічну систему, яка наразі викладені в статті 4 БК України. Бюджетно-процесуальні норми, що містяться в договорах, не повинні суперечити правилам, що встановлені в нормативних актах. Судовий прецедент поки що не отримав широкого розповсюдження як джерела бюджетно-процесуальних норм. Однак в майбутньому такий його різновид як постанови КСУ здатний відіграти важливу роль у закріпленні норм, що регулюють бюджетно-процесуальні відносини. Правовий звичай не може виступати джерелом бюджетно-процесуальних норм через специфіку предмету їх регулювання. Більша частина бюджетно-процесуальних норм зосереджена в БК України, саме в цьому акті закладені основи бюджетного процесу в Україні.

#### **Список використаної літератури:**

1. Мартыненко В.Е. Правовое регулирование бюджетного процесса субъекте Российской Федерации : На примере Санкт-Петербурга : Автореферат

- диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.14 Административное право ; Финансовое право ; Информационное право. Санкт Петербург, 2006. 19 с.
2. Карасева М.В. Финансовое право. Общая часть : Учебник. Москва, 1997.
  3. Законодательная техника : Науч.-практ. пособие / Под ред. Ю.А. Тихомирова. Москва, 2000. 103 с.
  4. Зивс С.Л. Источники права. Москва, 1981.
  5. Касьяненко Л.М. Фінансово-правовий процес : монографія. Ірпінь : *Національний університет ДПС України*. 2010. 505 с.
  6. Скуляк М.В. Бюджетний процес на місцевому рівні. Автореферат дис..на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. *Класичний приватний університет*. Запоріжжя, 2010. 24 с.
  7. Окрема думка судді Конституційного Суду України Маркуш М.А. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України щодо офіційного тлумачення положень статті 1. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/nd03d710-12> (дата звернення 26.11. 2018р.)
  8. Гетьман А.П. Процессуальные нормы и отношения в экологическом праве. Харьков, 1994.
  9. Конституція України : Закон України від 28.06.96. *ВВРУ*, 1996. № 30. Ст. 141.
  10. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI ( в редакції від 13.03.2015). *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 37-38. Ст. 189.

#### **Yavorskiy I. Specific of sources of judicial norms of budgetary right**

*The specific of budgetary legislation is analyzed in the article and investigational, namely Constitution of Ukraine; Budgetary Code; a law is on the State budget of Ukraine on a current year; other laws that regulate budgetary legal relationships; normatively-legal acts of Cabinet of Ministers of Ukraine, accepted on founding and on implementation of Budgetary Code and other laws of Ukraine; normatively-legal acts of central executive bodies, accepted on founding and on implementation of Budgetary Code, other laws of Ukraine and normatively-legal acts of Cabinet of Ministers. Position is argued, that the features of budgetary legislation is that during realization of budgetary process in Ukraine of position of normatively-legal acts are used only in part, in that they do not contradict position of Constitution of Ukraine, Budgetary Code and law on the State budget of Ukraine, if the international agreement of Ukraine, given on ratification, is set other positions, than in the corresponding norms of budgetary legislation of Ukraine, such positions are accepted by a separate law on making alteration to corresponding law and examined the Verkhovna Rada Ukraine simultaneously with ratification international agreement Ukraine, that such position envisaged and consideration bill, that influence on profitable or expense part budget, come true on special procedure, that determined budgetary.*

*The sources of budgetary-procedural norms in the legal sense are analyzed, that is, illuminated external forms, ways of expressing these procedural norms. It is proved that they implement already established powers of the subjects of this activity, which are regulated by the material rules of budgetary law. Thus, procedural norms are subordinate to material ones. It is argued that financial and legal literature as the source of financial and legal norms indicates international treaties of Ukraine, mainly in the part of taxation. It is noted that budget law is based on a wide range of fiscal rules.*

**Key words:** budget, Budgetary Code of Ukraine, source of right, budgetary legislation, norm of right.