

УДК 347.73

DOI <https://doi.org/10.32837/chern.v0i3.101>**І. М. Бондаренко**кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри фінансового праваНаціонального юридичного університету імені Ярослава Мудрого
orcid.org/0000-0001-6561-9857

СПІВВІДНОШЕННЯ МАТЕРІАЛЬНОГО ТА ПРОЦЕДУРНОГО В РЕГУЛЮВАННІ БЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

У науковій роботі автором досліджено співвідношення матеріального та процедурного при регулюванні бюджетних відносин. На основі аналізу норм Бюджетного кодексу України і його структури акцентовано увагу на неможливості відступу від традиційного поділу на структурні елементи у вигляді частин, які виконують функцію диференціації норм на матеріальні і процедурні.

Встановлено, що поділ кодифікованих нормативно-правових актів на загальну та спеціальну частини зумовлюється потребою формування систематизованого блоку нормативних приписів, які визначають загальні правила поведінки, що (за загальним правилом) поширюють свою дію на всю галузеву варіативність суспільних відносин, тоді як в особливій частині закріплюються спеціальні положення, які регламентують конкретні сфери галузево-визначених суспільних відносин.

Автором підкреслено, що кодифікація бюджетного законодавства України відбувається шляхом акцентування матеріальної природи бюджетних відносин. Запропоновано удосконалення чинного бюджетного законодавства шляхом перегляду розділів, які включаються до Глави «Загальні положення» Бюджетного кодексу України. Автором наголошено на тому, що структурування розділів Бюджетного кодексу України здійснюється на матеріальних засадах. В рамках дослідження визначено принциповість у фінансово-правовому регулюванні забезпечення саме динамічного аспекту регулювання, гарантуванні відповідних процедур, шляхом яких має забезпечуватися послідовний рух публічних коштів, починаючи з їх збору та формування дохідних частин бюджетів до витрачання кінцевим споживачем.

На основі доктринальних положень автор вбачає за необхідне звернути увагу на перспективність структурування кодифікованого акту в сфері регулюванні бюджетних відносин, спираючись на його процедурну природу. За результатами дослідження автор дійшов висновку про необхідність перегляду структурування основного акту бюджетного законодавства з огляду на співвідношення матеріального і процесуального у регулюванні бюджетних відносин, зважаючи на мету бюджетно-правового законодавства – вплив на процедурні відносини.

Ключові слова: бюджетно-правове законодавство, бюджетні відносини, матеріальні відносини, процедурні відносини.

Bondarenko I. M. CORRELATION OF MATERIAL AND PROCEDURAL THINGS DURING THE REGULATION OF BUDGETARY RELATIONS

In the scientific work the author investigates the ratio of material and procedural in the regulation of budgetary relations. Based on the analysis of the norms of the Budget Code of Ukraine and its structure, attention is focused on the impossibility of deviating from the traditional division into structural elements in the form of parts that perform the function of differentiation of norms into material and procedural.

It is established that the division of codified regulations into general and special parts is due to the need to form a systematic block of regulations that define general rules of conduct, which (as a general rule) apply to all sectoral variability of social relations, while special time is fixed special provisions that regulate certain, specific areas of industry-defined social relations. The author emphasizes that the codification of budget legislation of Ukraine is by emphasizing the material nature of budget relations.

It is proposed to improve the current budget legislation by revising the sections included in the Chapter “General Provisions” of the Budget Code of Ukraine. The author emphasizes that the structuring of sections of the Budget Code of Ukraine is carried out on a material basis. The study identified the principle of financial and legal regulation to ensure the dynamic aspect of regulation, guaranteeing appropriate procedures that should ensure consistent movement of public funds, starting with their collection and formation of revenue budgets to the final consumer.

Based on the doctrinal provisions, the author considers it necessary to pay attention to the prospects of structuring the codified act in the field of regulation of budgetary relations based on its procedural nature. According to the results of the study, the author came to the conclusion that it is necessary to revise the structuring of the main act of budget legislation in view of the ratio of substantive and procedural in the regulation of budget relations given the purpose of budget law – the impact on procedural relations.

Key words: budgetary legislation, budgetary relations, material relations, procedural relations.

Постановка проблеми. Фінансове право в якості предмету регулювання гарантує забезпечення послідовної передачі коштів з однієї публічної фінансової стадії на іншу. У цьому сенсі гарантування відповідних процедур руху публічних коштів, забезпечення своєчасного закінчення однієї стадії

фінансової діяльності і початок наступної стадії є невід’ємним процесом при визначенні та характеристиці предмету фінансового права. Зважаючи на це, структурування Бюджетного кодексу України в контексті співвідношення матеріального і процедурного підлягає детальному аналізу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичним підґрунтям для цієї статті слугували праці вчених-юристів, зокрема, О.Я. Рогач, Н.М. Кошіль.

Постановка завдання. Метою наукового дослідження є визначення співвідношення матеріального і процедурного у бюджетно-правовому регулюванні.

З огляду на те, що гарантування відповідних процедур руху публічних коштів, забезпечення своєчасного закінчення однієї стадії фінансової діяльності і наступної стадії є невід'ємним процесом при визначенні та характеристикі предмету фінансового права, хотілося б повернутися до логіки структурування Бюджетного кодексу України. Чинна редакція Бюджетного кодексу України певним чином змінилася порівняно з першою редакцією цього кодифікованого акту, яка була прийнята у 2001 році. Найголовніша формальна зміна структури Бюджетного кодексу України – це зникнення його поділу на Загальну та Особливу частини. З 8 липня 2010 року найбільшим структурним елементом Бюджетного кодексу України є розділ. Хотілося б звернути увагу, що в Податковому кодексі України навіть із прийняття першої редакції не використовувався розподіл на Загальну та Особливу частини.

Структурування кодексів за виокремленням загальної та особливої частин зумовлюється вимогами пандектної системи. Так, загальна частина кодифікованого акту інтегрує в собі правила поведінки, які поширюють свою дію на одні або низку правових інститутів, субінститутів відповідного кодексу. Що ж стосується особливої частини, то вона складається з низки інститутів права, які регламентують конкретні сфери суспільних відносин [1, с. 56–57].

Необхідно зазначити, що поділ кодифікованих нормативно-правових актів на загальну та спеціальну частини зумовлюється потребою формування систематизованого блоку нормативних приписів, які визначають загальні правила поведінки, які (за загальним правилом) поширюють свою дію на всю галузеву варіативність суспільних відносин, тоді як в особливій частині закріплюються спеціальні положення, які регламентують окремі сфери галузево-визначених суспільних відносин. Це зумовлює такий стан справ, за якого особлива частина кодифікованого нормативно-правового акту здебільшого також поділяється на низку самостійних, відносно відособлених інститутів права.

Н.М. Кошіль зазначає, що побудова кодексів шляхом виокремлення загальної та особливої частин є традиційним підходом, виступ від якого порушує логіку конструювання кодифікованих актів [2, с. 131]. Тобто, якщо кодекс не має поділів на загальну та особливу частини, то з точок зору

усталеної нормотворчої техніки це розглядати-меться як певного роду аномалія.

Принципове співвідношення розділів Бюджетного кодексу України в чинній редакції не змінилося. Кодифікація бюджетного законодавства України пішла шляхом акцентування уваги на матеріальній природі бюджетних відносин. У Розділі 1 «Бюджетна система України та основи бюджетного процесу» містяться норми, які регулюють загальні положення (Глава 1); бюджетну систему України та її принципи (Глава 2); фінансування бюджету (дефіцит, профіцит) та державний (місцевий) борг (Глава 3); бюджетний процес та його учасників (Глава 4). Цей розділ нагадує саме Загальну частину законодавчого акту, яка складається із норм, що можуть бути застосовані до кожного аспекту регулювання особливих відносин, які деталізуються за тими чи іншими ознаками (тип бюджету, стадія бюджетного процесу).

Здається, що автори першої редакції Бюджетного кодексу України більш виважено підходили до визначення назви Розділу 1. Все те, що нині міститься у чотирьох перших главах Бюджетного кодексу, можна віднести до тих норм, на підставі яких можливо сформувані певний «єдиний знаменник» для регулювання бюджетних відносин і деталізувати їх у подальших розділах Бюджетного кодексу України.

Навряд чи назва Розділу 1 чітко відображає його зміст. Фактично назва розділу «Бюджетна система України та основи бюджетного процесу» збігається з назвою двох глав цього розділу із чотирьох (Глава 2 «Бюджетна система України та її принципи», Глава 4 «Бюджетний процес та його учасники»). Глава 3 «Фінансування бюджету (дефіцит, профіцит) та державний (місцевий) борг» не зовсім підпадає під назву розділу, оскільки фінансування бюджету, публічний борг мають досить опосередковане, умовне відношення як до бюджетної системи України, так і до бюджетного процесу. На наш погляд, всі ті чотири глави та норми, які їх складають, можна було б включити до Розділу 1 із традиційною назвою «Загальні положення».

У подальшому структурування розділів Бюджетного кодексу України так само здійснюється на матеріальних засадах. Тобто, законодавець чітко структурує законодавчі норми на групу норм, які стосуються централізованого фонду публічних коштів держави – Розділ II «Державний бюджет України»; сукупність норм, метою впливу яких є кошти територіальних громад, – Розділ III «Місцеві бюджети», норми, які стосуються регулювання відносин між різними ланками бюджетної системи, – Розділ IV «Міжбюджетні відносини».

Однак вважати, що нині термінологічне структурування розділів і глав Бюджетного кодексу є ідеальним, навряд чи можна. Так, Розділ IV «Міжбюджетні відносини» починається з Глави 13

«Загальні положення». Але Глава 1 Бюджетного кодексу також має назву «Загальні положення», тобто таким редакційним підходом закладається певна колізія, проблематичність у співвідношенні та застосуванні бюджетно-правових норм. Які норми Глави 1 та Глави 13 «загальніші» або яким чином загальність на рівні підгалузі (бюджетного права) та інституту (міжбюджетні відносини) співвідносяться між собою?

З цієї ситуації необхідно виходити, керуючись тим, що Бюджетним кодексом України регулюється значна кількість суспільних відносин, які реалізується у виокремленні підгалузі фінансового права – бюджетного права. Главою 1 «Загальні положення» Бюджетного кодексу України формуються певні вихідні засади регулювання бюджетних відносин загалом, тобто йдеться про певний єдиний знаменник під усією підгалуззю бюджетного права.

Положення Глави 1 розповсюджується на усі відносини в сенсі бюджетно-правового регулювання. Спрямованість норм, які увійшли до Глави 13 «Загальні положення», має більш вузьке інституційне призначення. «Загальність» положень Глави 13 стосується лише міжбюджетних відносин. Тобто, таким чином згруповані норми, які так само утворюють знаменник, як і норми Глави 1, мають більш вузьке призначення і стосуються лише інституту міжбюджетного регулювання.

Розділ V «Контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за порушення бюджетного законодавства» включає бюджетно-правові норми стосовно закріплення повноважень суб'єктів контролю, відповідальності та заходів впливу за порушення бюджетного законодавства.

Чинна структура Бюджетного кодексу України орієнтована на структурування цього кодифікованого акту шляхом акцентування уваги на матеріальній природі бюджетних відносин. З огляду на назви та структурування розділів Бюджетного кодексу України, правовий вплив спрямовується на регулювання бюджетних систем (Розділ 1), державного бюджету України (Розділ 2), місцевих бюджетів (Розділ 3). Тобто, законодавчі норми згруповані по принципу з'ясування сутності та деталізації матеріальних конструкцій бюджетної системи як сукупності різних типів бюджетів; державного бюджету України як централізованого державного грошового фонду; місцевих бюджетів як централізованих фондів, коштів територіальних громад.

Хотілося б зробити кілька уточнень. Варто звернути увагу на більшу логічність і послідовність назви Розділу 1 як «Загальні положення», оскільки саме через сукупність норм, які сконцентровані в Розділі 1, формуються родові поняття, які мають бути застосовані до інших розділів ко-

дифікованого акту. Однак такі родові конструкції не завжди відображають зміст назви розділів.

Так, ст. 9 «Класифікація доходів бюджету», ст. 10 «Класифікація видатків та кредитування бюджету» до з'ясування природи бюджетної системи (саме на цьому акцентується увага в назві Розділу 1) відносяться дуже опосередковано. Цими статтями закріплюється узагальнений підхід до родового визначення доходної та видаткової частин будь-якого бюджету. У подальших розділах вичерпний перелік можливих доходів і видатків бюджетів деталізується через визначення їх видів під державний бюджет України та місцеві бюджети.

Навряд чи чіткості законодавчого регулювання додає дублювання назв глав. Так, Глава 1 та Глава 13 мають однакову назву «Загальні положення». Але в Главі 1 йдеться про вихідні засади бюджетного регулювання загалом (характер бюджетних відносин, бюджетний період, склад бюджетного законодавства та відповідний глосарій бюджетних термінів), тоді як у Главі 13 до загальних положень відносяться норми, які деталізують порядок реалізації міжбюджетних відносин.

Загальне значення норми Глави 13 мають виключно в сенсі регулювання міжбюджетних відносин. Однак навіть при цьому наявність окремих статей цієї глави породжує принципову колізію з попередніми главами. Так, ст. 82 «Види видатків бюджетів» збігається за своїм змістом зі ст. 10 «Класифікація видатків та кредитування бюджетів». Зрозуміло, що в першому випадку йдеться про з'ясування видатків бюджету у контексті реалізації міжбюджетних відносин, що має більш вузьке інституційне значення.

У той же час із вказаним можна сперечатися. По-перше, вище ми вже звертали увагу на принциповість у фінансово-правовому регулюванні забезпечення саме динамічного аспекту регулювання, гарантування відповідних процедур, шляхом яких має забезпечуватися послідовний рух публічних коштів, починаючи з їх збору та формування доходних частин бюджетів до витрачання кінцевим споживачем. По-друге, навіть початок цього кодифікованого акту акцентує увагу на динамічних, процедурних аспектах регулювання бюджетних відносин.

«Бюджетним кодексом України визначаються правові засади функціонування бюджетної системи України, її принципи, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин і відповідальність за порушення бюджетного законодавства» [3]. Зрозуміло, що в цьому випадку фактично перераховані потенційні назви окремих розділів Бюджетного кодексу України, але за своїм змістом і функціонуванням бюджетної системи і бюджетний процес, і міжбюджетні відносини охоплюють здебільшого процедурні норми, а не виключно ма-

теріальні приписи. Саме тому хотілося б звернути увагу на перспективність структурування кодифікованого акту в сфері регулювання бюджетних відносин, насамперед спираючись на його процедурну природу.

В якості вихідного доктринального положення у цій ситуації ми можемо виходити з розуміння трьох доктринальних конструкцій: поняття відносин, які регулюються Бюджетним кодексом України; бюджету та бюджетного процесу. Статтею 1 Бюджетного кодексу України передбачено, що «Бюджетним кодексом України регулюються відносини, які виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства, а також визначаються правові засади утворення та погашення державного і місцевого боргу» [3].

Цією нормою визначено мету бюджетно-правового регулювання, спрямованість дії законодавчих норм, які містяться у цьому кодексі. В якості такої мети визначено вплив на процедурні відносини (виділено нами – *І.Б.*) – відносини, які насамперед виникають і діють на окремих стадіях бюджетного процесу та виражають активні дії щодо реалізації повноважень учасників бюджетного процесу. Тобто при закріпленні сфери регулювання Бюджетним кодексом України йдеться, на наш погляд, саме про гарантування та дію певних процедур, пов'язаних із організацією акуму-

ляції та використання бюджетних коштів. Через визначення бюджетних відносин законодавець на перший план виводить саме процедурний аспект бюджетного регулювання, що робить матеріальний сенс бюджетного регулювання похідним від нього. Навіть визначення бюджету пов'язується з висвітленням процедурних аспектів у регулюванні бюджетних відносин.

Висновки. Співвідношення матеріального і процедурного у бюджетно-правовому регулюванні визначається шляхом аналізу структури основного акту бюджетного законодавства. У регулюванні бюджетних відносин основним є саме процедурний аспект бюджетного регулювання, що робить матеріальний сенс бюджетного регулювання похідним від нього. Отже, перспективність структурування кодифікованого акту у сфері регулювання бюджетних відносин необхідно здійснювати, насамперед спираючись на його процедурну природу, що є перспективним напрямом удосконалення чинного бюджетного законодавства.

Література

1. Рогач О.Я. Кодекс у системі законодавчих актів України. *Підприємництво, господарство і право*. 2002. № 5. С. 56–58.
2. Кошіль Н.М. Систематизація конституційного законодавства України : дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Н.М. Кошіль. Одеса, 2017. 187 с.
3. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 2010, №№ 50-51, ст. 572.