

від юрисдикції іноземної держави. Інакше кажучи, імунітет надається не самим співробітникам, а акредитуючій державі відносно його працівників за межею.

Ця теорія припускає однаковий статус у всіх співробітників дипломатичного представництва, хоча насправді різні категорії персоналу користуються далеко не однаковим об'ємом імунітету і привілеїв. Проте дана суперечність носить, як представляється, тимчасовий характер, про що свідчать тенденції розвитку практики в області імунітету і привілеїв. Це постійне розширення кола осіб, що користуються імунітетом і привілеями та стирання відмінностей в статусі різних категорій персоналу дипломатичних представництв.

Література

1. Дипломатический словарь. – Т. 1–3. – М., 1985–1986.
2. Словарь международного права / отв. ред. Б.М. Клименко. – М., 1986.
3. Действующее международное право : в 3 т. – М., 1996 – 1997.
4. Международное публичное право : сборник документов : в 2 т. / сост. и авт. вступ. ст. К.А. Бекашев и А.Г. Ходаков. – М., 1996.
5. Международное право : сборник документов / под ред. А.Н. Талалаева. – М., 2000. – 898 с.
6. Міжнародне право. Основні галузі : підруч. / В.Г. Буткевич, С.А. Войтович, О.М. Григоров та ін. – К., 2004. – 816 с.
7. Матвеева Т.Д. Международное право : курс лекций. / Т.Д. Матвеева. – М.: Изд-во РАГС, 2001. – 628 с.
8. Оппейнгейм Л. Международное право. / Л. Оппейнгейм. – М., 1997. – 481 с.
9. Сандровский К.К. Дипломатическое право. / К.К. Сандровский. – К., 1981. – 745 с.
10. Музика А. Особисті дипломатичні привілеї та імунітети: проблеми теорії та практики використання / А. Музика // Право України. – 2007. – № 5. – С. 91-96.
11. Николаев А. Дипломатические привилегии и иммунитеты / А. Николаев // Международная жизнь. – 1983. – № 8. – С. 152–155.
12. Гуменюк В.І. Основи дипломатичної та консульської служби : навч. посібник / В.І. Гуменюк. – К. : Либідь, 1998. – 248 с.
13. Дурденевский В.Н. Понятие дипломатического иммунитета / В.Н. Дурденевский, М.П. Блищенко // Правоведение. – 1962. – № 4. – С. 120–127.
14. Віденська конвенція про дипломатичні зносини від 18 квітня 1961 р. ратифікована Указом Президії Верховної Ради СРСР від 11 лютого 1964 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1964. – № 18. – Ст. 199.
15. Михеєнко М.М. Питання дипломатичного імунітету і правової допомоги в проєкті нового КПК України / М.М. Михеєнко // Вісник Академії правових наук України. – 1995. – № 2. – С. 131–138.

УДК 347.73:336.14

Т.М. Латковська

БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС В СИСТЕМІ ЮРИДИЧНОГО ПРОЦЕСУ

Першочергове значення для нашої держави в умовах глобалізації економіки належить регулюванню й ефективному управлінню публічними фінансами з метою забезпечення стійкості бюджетної системи, а також фінансової безпеки та стійкого економічного росту.

Україна як суверенна, незалежна держава і суб'єкт міжнародного права обрала курс на інтеграцію в Європейське співтовариство, поступове входження

в європейські інституції та повноправне членство в Європейському Союзі. Процес економічної інтеграції вимагає, перш за все, розроблення, прийняття та адаптації вітчизняного законодавства, яке б відповідало єдиним стандартам та нормам Європейського Союзу.

У зв'язку з цим в Україні важливе місце відводиться побудові національного бюджетного законодавства, визначенню підходів до формування правових засад організації бюджетного процесу та здійснення прогресивних високоефективних бюджетних відносин між усіма його учасниками.

В умовах розвитку бюджетної системи України та подальшого удосконалення бюджетного законодавства бюджетний процес, як один із найважливіших напрямків розвитку фінансово-правового регулювання, набуває ключового значення. Досягнення стабільного соціально-економічного розвитку країни неможливе без утворення оптимальної системи бюджетних відносин. Подальший поступовий розвиток економіки та поліпшення добробуту населення можуть бути досягнутими тільки за умов удосконалення бюджетної та податкової політики.

Прийнятий 21 червня 2001 року Бюджетний кодекс України започаткував кардинальні зміни в бюджетному процесі, проведення реформ у бюджетній сфері, спрямованих на формування нових прогресивних відносин у управлінні бюджетними ресурсами та реалізацію бюджетної політики в напрямку зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування та держави. Однак слід зазначити, що розвиток національної бюджетної системи виявився довготривалим та складним процесом, який вимагає визначення чіткої стратегії та виконання послідовних, програмних перетворень у системі організації бюджетних відносин та здійсненні бюджетного процесу в Україні.

За сім років, що пройшли з моменту введення в дію Бюджетного кодексу, було прийнято 20 законів про зміни до кодексу, що, з одного боку, обумовлено потребами розвитку суспільства та створення адекватній ринковій економіці бюджетної системи, а з іншого боку, стало наслідком досить широкого кола неврегульованих питань та внутрішніх протиріч бюджетно-процесуальних норм Бюджетного кодексу України. Вимогою сьогодення виступають нові підходи до бюджетного права, а саме до бюджетного процесу як інституту бюджетного права, що обумовлено процесами світової глобалізації, які справляють безпосередній вплив на формування сучасної української держави, як на міжнародному, так і на внутрішньодержавному рівні.

Сьогодні постає питання визначення місця бюджетного процесу в системі юридичного процесу та бюджетно-процесуальних норм в системі фінансового права.

Необхідно зазначити, що в юридичній літературі немає єдиної точки зору щодо змісту поняття “бюджетний процес”. Вихідними для визначення місця бюджетного процесу у вітчизняній правовій системі є категорія юридичного процесу, підходів до визначення якої в юридичній літературі існує декілька.

Взагалі термін “процес” означає послідовну зміну станів або явищ, яка відбувається закономірним порядком [1]. Юридичний процес та його категорії

(процесуальна форма, процесуальні режими, процесуальні стадії) досліджувалися багатьма вченими, однак основи юридичного процесу були закладені ще у XIX – на початку XX ст. у вигляді єдності трьох процесів – кримінального, цивільного, адміністративного [2]. У середині 60-х років виникла дискусія з приводу змісту та об'єму понять “процесуальні норми”, “процесуальне впровадження”, що привело до визнання загальною теорією права поняття “вузького” та “широкого” розуміння процесу.

Змістом “вузького” розуміння процесу є визнання за ним тільки того об'єму, який передбачений для юрисдикційної діяльності уповноважених державних органів, а “широке” розуміння має на увазі вихід за межі юрисдикції та включення в це поняття всього того, що регламентує врегулювання розбіжностей, які виникли між учасниками правових відносин [3].

Серед прихильників “вузького” розуміння юридичного процесу єдиного погляду немає. Одні вчені вважають, що юридичний процес повинен розумітися традиційно в якості судового права врегульованого нормами, які відносяться до судочинства та мають чітко визначену сферу використання та чітко встановлену форму. Так, А.М. Васильєв вважає, що процесуальна форма як юридичний феномен встановлена законом не для кожної правозастосовної процедури, а тільки для такої, в якій права та інтереси, що охороняються, вимагають додаткових гарантій та засобів захисту через суд, як особливий орган спеціально уповноважений на застосування покарань, визначених адміністративних та цивільних санкцій, а також на вирішення спорів з цивільних, трудових, сімейних та інших справ [4].

Інша група вчених вважає, що до юридичного процесу можна віднести всі види юрисдикційної діяльності незалежно від того, яким органом вона здійснюється [5].

Більшість вчених пропонують “широке” розуміння юридичного процесу, хоча і тут не існує єдиної точки зору. Вчені вважають, що змістом “широкого” розуміння є не тільки регламентація примусу в рамках кримінального та цивільного процесу, але й будь-яка діяльність з реалізації приписів матеріально-правових норм. Ще у 60-х роках В.М. Горшенев висунув ідею про наявність у кожній галузі права самостійної частини – процесуального права, підкреслюючи, що процес має місце тоді, коли здійснюється правозастосовна діяльність з реалізації матеріально-правових приписів будь-яких галузей права. Правозастосовну діяльність вчений і називає процесом [6].

Автори “широкого” розуміння юридичного процесу пропонують включити в юридичну процедуру позитивне правозастосування, інші додають ще правотворчу діяльність, треті припускають, що діяльність будь-якого суб'єкта з утворення та реалізації норм права є юридичним процесом.

Використовуючи поняття юридичного процесу як з “вузької”, так і з “широкої” точок зору В.Н. Баландін, А.А. Павлушина, А.В. Осіпов досліджують юридичний процес як наукове поняття, що означає форму перетворення юридичних ідеальних моделей, закріплених у внутрішньому законодавстві та в міжнародних нормах, в реальну систему правовідносин [7].

В юридичній літературі виділяють такі ознаки юридичного процесу:

- 1) стадійність юридичного процесу (де стадія – це сукупність процедурних дій, пов'язаних найближчою метою);
- 2) обов'язкова наявність державно-владного суб'єкта;
- 3) динамічний характер процесу, тобто це завжди розкрита у часі діяльність;
- 4) наявність у ньому правозастосовних циклів чи процесуальних проваджень;
- 5) юридична, правова природа процесу;
- 6) юридична, правова результативність процесу;
- 7) правова регламентованість, цілеспрямованість юридичного процесу;
- 8) учасники процесу поділяються на лідируючих та безпосередньо зацікавлених, так як юридичний процес складається виключно для переслідування “чужого інтересу”.

Всі названі ознаки можна віднести і до бюджетного процесу в Україні.

Часто в літературі автори використовують два терміни: норми процесуальні та норми процедурні. І “процес” і “процедура” визначаються по-різному.

Визначаючи юридичну (правову) процедуру, вчені розглядають її як систему, яка [8]: 1) орієнтована на досягнення конкретного правового результату; 2) складається з послідовно змінюючи один-одного актів поведінки та як діяльність внутрішньо структурована правовими відносинами; 3) володіє моделлю свого розвитку, попередньо встановленої на нормативному та індивідуальному рівні; 4) ієрархічно побудована; 5) має службовий характер; 6) виступає засобом реалізації основного для неї правового відношення.

Визначаючи процедуру як загальне родове поняття та досліджуючи різновид процедури, її особливості, які визначаються характером правового відношення, реалізації якого служить даний різновид процедури, юридичну процедуру поділяють на матеріальну, процесуальну та правотворчу. На думку дослідників правової процедури, для неї характерними є ті різновиди соціальних норм, в яких найбільш глибоко проявляється ознака формальної визначеності, які є за своєю природою зовнішніми регуляторами та діють при умові чіткої фіксації та оформлення.

Досліджуються процес та процедура як рівнозначні поняття (Лучін В.О.) чи такі, які не мають нічого загального (Тарасова В.А.). існує і підхід представників процесуальних наук, де процес розглядається як юрисдикційна процедура, спрямована на вирішення спорів про право та здійснення правового примусу (Чечіна Н.А.; Єлісейкін П.Т.).

Досліджується юридичний процес як різновид юридичної процедури, спрямований на виявлення та реалізацію матеріального охоронного правовідношення, що зумовлює своєрідність її змістовних рис (обов'язкову наявність у складі владного суб'єкта; специфіку опосередкованих заходів; високий рівень нормативної регламентації) та головне – особливий механізм зв'язку з матеріально-правовою регулятивною сферою.

С.С. Алексєєв пише, що не будь-яка урегульована правом процедура здійснення юридичних дій може бути визнана процесом. Юридичний процес –

це не просто процедура, розтягнута у часі юридичні відносини, а особлива процедура, яка є виразом специфічних юридичних режимів застосування права. Слід не тільки зберегти категорію “процесуальна форма”, але й затвердити в теорії права поняття “юридична процедура” [9].

Утворюючи категоріальний апарат загально-правової процесуальної теорії, відмічено, що поняття “процесуальна процедура” та “юридичний процес” відображають одне й те саме явище, але в різних аспектах.

У разі коли мова йде про процесуальну процедуру, то увага акцентується на тих якостях процесу, які відрізняють його від інших видів правової процедури. На думку деяких дослідників зміст понять “процес” та “процедура” розкриваються так: поняття “процес” найбільше за об’ємом, а його частина, яка має самостійне значення для розвитку будь-якого правовідношення, відповідає розумінню процедури. Досліджується “процес” і як такий, що має зміст, який історично сформований, який опосередковує тільки охоронні правовідносини, процесуальне право поряд з матеріальним – правові блоки чи відносно самостійні правові масиви, які не є галузями та не рівні ним, а такі, що виділяються на іншій ступені вивчення права, на макрорівні.

В наш час наявність процесуальних норм доведено в багатьох галузях права: фінансове, земельне, трудове, господарське. В.Д. Сорокін відмічає, “що стосується інших різновидів процесуальних норм, пов’язаних з деякими матеріальними галузями – трудовим, земельним, фінансовим, то ці групи норм не можуть претендувати на роль процесуальної галузі права, оскільки обслуговують потреби своєї матеріальної галузі, знаходячись в її складі” [10].

Сукупність фінансово-правових норм, що регулюють відносини в галузі бюджету складають бюджетне право, яке є центральним розділом фінансового права.

Бюджетне право є підгалуззю фінансового права, яка являє собою сукупність встановлених державою норм, що регулюють групи відносин, які закріплюють: 1) бюджетний устрій держави, тобто бюджетну систему, принципи її побудови; 2) склад доходів та видатків бюджетів бюджетної системи та порядок їх розподілу між ланками бюджетної системи; 3) бюджетні повноваження держави й органів місцевого самоврядування; 4) бюджетний процес, тобто порядок: а) складання проекту бюджету; б) розгляду і прийняття закону про Державний бюджет, рішень про місцеві бюджети; в) виконання бюджету, в тому числі, у разі необхідності, внесення змін до закону про Державний бюджет України, рішення про місцевий бюджет; г) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення про нього; 5) відповідальність за порушення бюджетного законодавства.

Не дивлячись на те, що вченими виділяються різні групи правовідносин, які включаються в предмет дослідження бюджетного права, загальним є те, що бюджетно-правовому регулюванню підлягають норми, які поділяються на матеріальні та процесуальні.

Необхідно підкреслити, що характер зв’язку матеріальних та процесуальних норм бюджетного права істотно відрізняються від характеру зв’язку, який має

місце, наприклад, між цивільним правом та цивільним процесом. Цивільне право та цивільний процес існують як самостійні галузі права, матеріальні цивільно-правові відносини існують самостійно, окремо від цивільно-процесуальних відносин. Їх зміст та суб'єкти є різними. В той час коло суб'єктів матеріальних та процесуальних бюджетних правовідносин одне й те саме. Матеріальні і процесуальні норми бюджетного права різняться в межах інституту однієї галузі права – фінансового права.

Усі процесуальні норми мають процедурний характер. Вони встановлюють порядок та правові форми діяльності відповідних державних органів, переслідуючи три взаємопов'язаних завдання: 1) організують роботу відповідних органів, забезпечують досягнення найбільших результатів; 2) забезпечують права та інтереси учасників процесу; створюють правові гарантії їх дотримання; 3) закріплюють такий порядок та такі форми роботи, які забезпечують послідовний та глибокий аналіз питань, що розглядаються, та їх правильне вирішення.

Відповідно до вказаних завдань всі процесуальні норми: 1) визначають коло учасників тої чи іншої діяльності; 2) вказують види необхідних дій та їх обов'язкову послідовність; 3) передбачають організаційну форму кожної дії; 4) встановлюють права та обов'язки учасників діяльності; 5) визначають порядок прийняття рішень.

Всі названі риси характеризують і процесуальні норми бюджетного права, відрізняючи їх від матеріальних норм бюджетного права.

Бюджетний процес є єдиним юридичним процесом (на відміну від адміністративного, кримінального, цивільного), який обслуговує формування та виконання одного тільки закону – закону про бюджет на майбутній фінансовий рік (всі інші процеси не виступають процесуальною формою прийняття та виконання одного закону). Таким чином, бюджетний процес відрізняється від усіх інших видів процесів.

Процесуальні бюджетні правовідносини не існують ізольовано, вони нерозривно пов'язані з матеріальними бюджетними правовідносинами. Тому правовідносини зі складання проектів бюджетів, їх розгляду та затвердженню, виконанню, підготовки та розгляду звіту про виконання бюджетів і прийняття рішення щодо них, а також здійснення бюджетного контролю на всіх стадіях бюджетного процесу є складовою частиною бюджетного права. І процесуальним інститутом бюджетного права є інститут бюджетного процесу.

Інститут бюджетного процесу об'єднує норми бюджетного права, що регулюють коло однорідних та утворюючих окрему групу бюджетно-процесуальних суспільних відносин, тобто відносин, що регулюють порядок складання проекту бюджету, їх розгляду та прийняття, виконання бюджету та звіту про виконання бюджету, та здійснення бюджетного контролю на всіх стадіях бюджетного процесу.

Бюджетний процес є складовою частиною бюджетного права – інститутом бюджетного права.

З позицій науки фінансового права поняття “процес” значно ширше, ніж поняття “процедура”. Бюджетний процес – це діяльність з реалізації норм

бюджетного права, це проходження бюджету (його рух), тобто бюджетний процес передбачає проходження бюджету за строго регламентованими стадіями, а саме: складання, розгляду проекту бюджету, затвердження і виконання бюджету, складання, розгляду і затвердження звіту щодо виконання бюджету.

Як відмічають науковці, виконання бюджету є основною та найбільш відповідальною стадією бюджетного процесу, яка виражає перетворення в життя головного фінансового плану [11]. Дійсно в рамках наявного об'єму державних фінансових ресурсів принциповим залишається процедура вкладення коштів, під якою розуміється формування фінансового плану суспільства – бюджету держави – й що саме головне, його виконання. Питання правового регулювання порядку виконання бюджетів та міжбюджетних відносин є найбільш болючими. Їх гострота пояснюється як економічними, так і політичними інтересами, які неминуче зачіпаються при формуванні правил розподілу та використання публічних фінансів, акумульованих в рамках бюджетної системи країни.

Зверхність ролі процедури в бюджетному процесі, тобто її чітке визначення дозволить уникнути таких небажаних явищ, як заморожування коштів на рахунках казначейства чи незапитаність частини ресурсів головними розпорядниками бюджетних коштів.

Таким чином, процедура – це внутрішній зміст бюджетного процесу, оскільки вона передбачає порядок застосування процесуальних норм на кожній стадії бюджетного процесу, отже, процедура регламентує склад учасників бюджетного процесу, їх повноваження, права та обов'язки; об'єкти бюджетного процесу, строки проходження бюджету на кожній стадії. Процесуальні бюджетні правовідносини не існують ізольовано, вони нерозривно пов'язані з матеріальними бюджетними правовідносинами.

Література

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2002. – С. 997.
2. Рязановский В.А. Единство процесса. / В.А. Рязановский. – М., 1996. – С. 74.
3. Борисова Л.А. Юридический процесс и юридическая процедура как категории права / Л.А. Борисова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2006. – № 2. – С. 156–157.
4. Васильев А.М. О правоприменении и процессуальном праве / А.М. Васильев // Проблемы соотношения материального и процессуального права. – М., 1980. – С. 13.
5. Протасов В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории / В.Н. Протасов. – М., 1991. – С. 59; Панова И.В. Юридический процесс / И.В. Панова. – Саратов, 1998. – С. 34.
6. Горшенев В.М. Функции и содержание норм процессуального права по советскому законодательству / В.М. Горшенев // Проблемы правоправедения. – Новосибирск, 1967. – С. 16–38.
7. Баландин В.Н. Принципы юридического процесса / В.Н. Баландин, А.А. Павлушина. – Тольятти, 2001. – С. 50; Осипов А.В. Реализация права и толкование норм права / А.В. Осипов. – М., 2001. – С. 89.
8. Протасов В.Н. Теоретические основы правовой процедуры / В.Н. Протасов. – М., 1993.
9. Алексеев С.С. Структура советского права / С.С. Алексеев. – М., 1975. – С. 237.
10. Сорокин В.Д. Правовое регулирование. Предмет, метод, процесс (макроуровень) / В.Д. Сорокин. – СПб., 2003. – С. 143.
11. Бюджетное право : учебное пособие / [Д.А. Ремиханова и др.] ; под ред. Г.Б. Поляка, П.И. Кононова. – 6-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008. – С. 118.