

*Коробцова Д. В.,**викладач кафедри загальноправових дисциплін
Харківського національного університету внутрішніх справ*

ПРОБЛЕМИ ПОБУДОВИ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Анотація. Статтю присвячено визначенню поняття «бюджетне законодавство», аналізу його складових та обґрунтуванню доцільності систематизації з врахуванням сучасних факторів впливу на його побудову.

Ключові слова: бюджетне законодавство, нормативно-правовий акт, система, бюджетний закон, рішення про бюджет, бюджетний процес.

Постановка проблеми. Важливою умовою функціонування бюджетної системи України й організації бюджетного процесу є бюджетне законодавство. Оскільки об'єктивною формою права є законодавство, важливо визначити зміст і склад бюджетного законодавства, склад і систему нормативно-правових актів, які містять правові основи фінансової діяльності держави у важливій сфері публічних відносин – бюджетній. Структура побудови системи нормативно-правових актів, які визначають загальні та спеціальні положення бюджетної діяльності учасників бюджетного процесу, процедурно-процесуальний порядок їх реалізації та встановлюють правовий статус, завдання, функції та повноваження задіяних суб'єктів тощо, мають важливе значення для правової системи країни, зокрема для забезпечення правового порядку в бюджетній діяльності держави й захисту фінансових інтересів бюджетних споживачів.

Бюджетним кодексом України (далі – БКУ) встановлюється склад бюджетного законодавства та визначається необхідність контролю за його дотриманням і відповідальність за вчинені порушення. Проте, на нашу думку, реформи, що останнім часом проводяться в українському суспільстві, бурхливий розвиток адміністративних, фінансових і бюджетних відносин, зумовлюють необхідність уточнення категоріального апарату бюджетного права, зокрема поняття «бюджетне законодавство» і складових, що його утворюють, з урахуванням потреб удосконалення бюджетної діяльності й налагодження ефективного контролю за його дотриманням.

Стан дослідження. Питання покращення якості нормативно-правових актів, які регламентують бюджетні відносини, концептуальні засади побудови системи та складу бюджетного законодавства досліджувалися в працях Л.К. Воронової, Т.А. Латковської, А.О. Монасенко, А.А. Нечай, Л.А. Савченко, В.Д. Чернадчука, О.В. Чернадчука та інших. Так, у праці Л.К. Воронової розглядається місце та значення Конституції України як основного правового акта у фінансовому законодавстві [1, с. 111]. Дослідники відмічають недоліки сучасного стану бюджетного законодавства України та пропонують напрями його розвитку [2]. Аналізується поняття «бюджетне законодавство», надається його вузьке та широке тлумачення [3, с. 12–13]. До нормативно-правових актів із бюджетної діяльності фахівці відносять набір різних за правовим значенням документів [4, с. 96–97], які на практиці в минулому, залежно від політичної й економічної ситуації, застосовувалися стихійно. Таким чином, питання сутності категорії «бюджетне зако-

нодавство» в наукових розробках залишається дискусійним. З урахуванням широкого використання цієї дефініції в чинному БКУ, інших законах і юридичних роботах потреба в її дослідженні є актуальною.

Метою статті є вивчення, аналіз і систематизація бюджетного законодавства з урахуванням сучасних факторів впливу на розвиток суспільних і фінансових правовідносин.

Виклад основного матеріалу. Розгляд сутності поняття «бюджетне законодавство» потребує використання засобів діалектичного методу пізнання, який забезпечує розгляд названої проблеми крізь призму взаємодії та взаємозумовленості соціальних процесів і явищ у бюджетній діяльності та дає змогу проаналізувати його складові через використання таких філософських понять, як «загальне» й «одиничне». Із цих позицій категорія «бюджетне законодавство» складається із загального поняття під яким треба розуміти «законодавство», та одиничного поняття – «бюджет».

Термін «законодавство» тлумачиться в різних наукових працях, але фахівці визначають три основні типи розуміння цієї категорії. Перший тип передбачає тільки закони й постанови (законодавчі акти) вищих органів державної влади; другий охоплює законодавчі й урядові акти нормативного характеру; прихильники третього підходу вважають, що це система всіх нормативних юридичних актів держави, тобто законів і підзаконних актів, а отже, «законодавство» розглядається як коло нормативно-правових актів від вузького до широкого наповнення [5, с. 117–118]. Поряд із цим фахівці також вказують на необхідність подолання неоднозначності тлумачень терміна «законодавство», проте в теорії це досі дискусійне питання, що не заважає його використанню в практиці законотворчої діяльності [6, с. 18].

Бюджет як план формування та використання фінансових ресурсів – це нормативно-правовий акт, закон або рішення, який приймається в спеціально встановленій процедурі. Відповідно до БКУ до складу бюджетного законодавства належать Конституція України, Бюджетний кодекс України, Закон про Державний бюджет України; інші закони, що регулюють бюджетні відносини; нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, а також нормативно-правові акти органів виконавчої влади, рішення про місцевий бюджет, рішення органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування (ст. 4 БКУ). Спільним для цієї групи нормативно-правових актів є бюджет як предмет правового регулювання й нормативно-правовий акт про бюджет як системоутворюючий елемент бюджетного законодавства.

Погоджуємося з думкою науковців про те, що визначення терміна «бюджетне законодавство» відповідає третьому типу розуміння цієї категорії [5, с. 365]. Бюджетне законодавство складається з різних за юридичною силою нормативно-правових актів, що регулюють бюджетні відносини, та має основний спільний елемент сукупності – бюджет, що надає системності

цьому угрупованню. Філософи визначають, що система – це впорядкована множина взаємопов'язаних елементів, який притаманні певні структури, організація, єдність і цілісність [7, с. 365]. Із цих позицій Конституція України, БКУ, інші закони, підзаконні акти (постанови, рішення, укази, декрети, інструкції), що приймаються відповідно до Конституції України – це бюджетне законодавство України.

Отже, бюджетне законодавство – це система нормативно-правових актів, які встановлюють правові засади регулювання бюджетних відносин. Це коло нормативно-правових актів, які на підставі Конституції України регламентують бюджетні відносини за напрямками фінансової діяльності держави, органів місцевого самоврядування в бюджетній сфері, тобто і з приводу побудови бюджетної системи, реалізації бюджетного процесу, міжбюджетних відносин, бюджетного контролю й відповідальності.

У наукових працях існує думка, що бюджетне законодавство охоплює не всі нормативно-правові акти, а лише закони та законодавчі акти, до яких належать нормативно-правові акти президента чи уряду, видані в межах делегованих Конституцією України чи законом повноважень, які пов'язані з правовим регулюванням суспільних відносин, що виникають у зв'язку зі встановленням та функціонуванням бюджетної системи, встановленням, формуванням, розподілом і використанням коштів державного й місцевих бюджетів, бюджетним контролем, а також застосуванням заходів впливу за порушення бюджетного законодавства [3, с. 13]. Вважаємо, що такий підхід до тлумачення складу бюджетного законодавства штучно його обмежує, оскільки результатом правотворчої діяльності уповноважених учасників бюджетного процесу є не тільки бюджети, а й нормативно-правові акти, без яких бюджетна діяльність не здійснюється. Наприклад, у БКУ вказано на такі акти, як проєкт Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період, який готує Міністерство фінансів України, або Прогнозні монетарні показники на наступний бюджетний рік, що готує Національний банк України (ст. 33 БКУ), або Річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України, що готує Рахункова палата України (ст. 62 БКУ), та інші. Важливе призначення в бюджетному процесі мають норми Податкового кодексу України, який регулює питання, пов'язані з політикою у сфері оподаткування й адміністрування податків. Митний кодекс України регулює питання, пов'язані з митною справою й адмініструванням митних зборів. У процесі виконання бюджетів застосовується казначейський спосіб, який регламентується наказами Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України. Стратегічне й вирішальне значення мають нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України щодо регулювання бюджетних відносин і створення системи державного фінансового контролю, які серед інших положень встановлюють загальні засади контролю бюджетного процесу.

Оскільки БКУ визначає рішення про місцевий бюджет у складі бюджетного законодавства, потрібно враховувати нормативно-правові акти, які регламентують процедуру його прийняття, виконання та звітності. На рівні місцевих бюджетів постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим про бюджет, рішення місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування про бюджети – це нормативно-правові акти, які визначають відповідальних розпорядників бюджетних коштів, на яких покладаються бюджетні повноваження. Учасники бюджетного процесу на різних стадіях його здійснення можуть складати договори, спільним рішенням відповідних рад приймати угоди на надання субвенцій, на пере-

дачу видатків, тобто складається коло локальних нормативних актів, які також входять до складу бюджетного законодавства.

Існують нормативно-правові акти, які визначають повноваження суб'єктів державного бюджетного контролю, дотримання яких є гарантом неупередженості його проведення й засобом захисту інтересів бюджетних споживачів, проте всі нормативно-правові акти, що складають бюджетне законодавство, спираються на принцип верховенства права, відповідно до якого Конституція України має найвищу юридичну силу, а закони й інші нормативно-правові акти приймаються на її підґрунті та повинні відповідати їй.

Нормативно-правові акти, які регулюють бюджетні відносини, мають різну форму, юридичну силу, обсяг повноважень (закон, декрет, указ, постанова, рішення, наказ). Проте всі ці акти мають спільний об'єкт (предмет) діяльності – план формування й використання фінансових ресурсів, тобто бюджет, який має правову форму, і дотримання вимог цього документу є обов'язковим для всіх учасників бюджетного процесу. Таким чином, склад бюджетного законодавства – це не сукупність різних за правовим впливом нормативних актів, а система, яка спирається на Основний Закон і логічно об'єднує взаємопов'язані складові.

Відносини, що регулюються бюджетним законодавством, охоплюють нормативно-правові акти, які визначають правовий порядок у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, що складають бюджетну систему країни, звітів про виконання бюджетів, питання контролю за дотриманням бюджетного законодавства й відповідальності за порушення бюджетного законодавства. З врахуванням напрямів бюджетної діяльності можливо відокремити такі інституційні блоки бюджетного законодавства: про бюджетну систему, про Державний бюджет України, про місцеві бюджети, про міжбюджетні відносини, процесуальне бюджетне законодавство, законодавство з контролю за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальності за його порушення. Такий поділ, вважаємо, доцільно враховувати під час розгляду низки поточних питань, пов'язаних із вирішенням тактичних дискусійних завдань, що виникають у процесі організації бюджетної діяльності, оскільки це конкретизує проблему й повноваження виконавців.

У сучасних умовах господарювання необхідно враховувати фактори впливу на систему бюджетного законодавства, на його структуру та якість нормативно-правових актів, які її утворюють. Існує низка об'єктивних факторів, які склалися внаслідок політичної й економічної ситуації в країні та світі. За даними економічного огляду України, який надав Світовий банк (станом на 29 квітня 2015 р.), можливо визначити такі обставини, які безпосередньо або опосередковано впливають на бюджетний процес, зумовлюють зміни в структурі та змісті бюджетного законодавства.

По-перше, це економічний спад у 2014 р., який характеризувався девальвацією національної валюти, скороченням споживання й інвестицій. Майже всі галузі, які є важливими для формування доходної частини бюджетів всіх рівнів, зазнали негативного впливу. Так, промисловість скоротилася на 10,1% за 2014 р. порівняно з 2013 р.; оптова торгівля – на 15,0%; будівництво – на 12,7%. Різка девальвація та збільшення тарифів на газ і комунальні послуги підштовхнули 12-місячну інфляцію до 24,9% у грудні [8, с. 89].

По-друге, ескалація військового конфлікту в другій половині 2014 р., яка негативно позначилася на економічній активності на індустриальному сході країни та підірвало довіру інвесторів і споживачів.

По-третє, продовження зростання дефіциту Державного бюджету України й обсягу державного боргу, що пов'язано зі зменшенням доходів бюджету внаслідок скорочення надходжень зі сходу та з ростом витрат бюджетів на фінансування заходів безпеки. Із цих причин уряд повинен був переглянути податкову політику й прийняти непопулярні заходи щодо збільшення податкового навантаження на платників податків і зменшення податкових пільг (наприклад, введення пенсійних надходжень в об'єкт оподаткування податком на доход фізичних осіб).

По-четверте, проблеми в банківському секторі, що привели до скорочення кредитування економіки протягом 2015 р. в результаті реструктуризації банків та обмеження ліквідності, і надалі мають негативні наслідки на платіжний баланс країни. Фінансовий ринок також продовжує перебувати під тиском через необхідність виплати заборгованості, зростання попиту на валюту та затримки надходження міжнародної фінансової допомоги.

По-п'яте, відсутність єдності в прийнятті економічних рішень у законодавчому органі влади, між ним і урядом, а також іншими органами виконавчої влади, що спричинило порушення строків розгляду та затвердження державного й місцевих бюджетів, необхідність прийняття поправок до чинного бюджетного законодавства в процесі його виконання й інші бюджетні порушення.

Ці фактори мають суттєвий вплив на бюджетне законодавство та свідчать про негативні наслідки бюджетної діяльності. Разом із цим потрібно враховувати, що ці фактори є наслідком сучасного економічного й політичного стану держави та впливають комплексно й взаємозалежно на ефективне регулювання бюджетних відносин, проте тимчасово. Поєднання та зважене врахування дій цих факторів у сучасний період сприятиме відповідності бюджетного законодавства реаліям суспільного виробництва та уникненню ймовірних негативних наслідків у бюджетному процесі. Економічні, політичні, соціальні та правові фактори мають зовнішній, об'єктивний і суттєвий вплив на побудову та реалізацію бюджетного законодавства.

Важливий вплив на розвиток бюджетного законодавства має якість нормативно-правових актів, які його складають. У БКУ визначається окремим розділом правові засади контролю за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність і заходи впливу за вчиненні порушення бюджетного законодавства. Таким чином, правовий механізм реалізації контрольно-бюджетних відносин визначає як об'єкт контролю та відповідальності саме бюджетне законодавство. Із цих позицій перелік порушень бюджетного законодавства, які визначає ст. 116 БКУ, та заходи впливу за порушення бюджетного законодавства, які встановлюються ст. 117-121 БКУ, потребують чіткої правової регламентації складу системи бюджетного законодавства та їх змісту. Норми вказаних статей БКУ визначають право на складання протоколу про бюджетне правопорушення за формою, що встановлює Міністерство фінансів України; прийняття рішення про застосування заходів впливу за бюджетні порушення також є в повноваженнях Державної казначейської служби України, Державної фінансової інспекції України, місцевих фінансових органів. Заходи впливу можуть бути визначені щорічним законом про Державний бюджет України (п. 8, ст. 117 БКУ) [9].

Для цієї групи нормативно-правових актів характерними є дві особливості: по-перше, ці документи визначають правові підстави фінансового контролю та його різновиду – бю-

джетного – шляхом визначення окремих контрольних повноважень щодо організації системи державного контролю руху бюджетних фондів на окремих стадіях бюджетного процесу; по-друге, надають окремим учасникам бюджетного процесу, органам фінансового контролю право законодавчої ініціативи шляхом прийняття наказів, інструкцій тощо, які зареєстровані в Міністерстві юстиції України та підлягають обов'язковому виконанню.

Отже, розробка, прийняття, застосування контрольних повноважень у бюджетному процесі спираються на широке коло нормативно-правових актів суб'єктів бюджетного контролю. Якість цих актів є важливим внутрішнім фактором впливу, що має істотний суб'єктивний вплив на правовий механізм дотримання бюджетного законодавства.

Нині в Україні спостерігаються численні порушення бюджетного законодавства. У документах міжнародних організацій визначається, що показники України щодо передбачуваності й контролю виконання, складання державного бюджету відповідно до цілей економічної політики, зовнішнього та внутрішнього аудиту є нижчими середнього рівня в Європейських країнах. Показники ефективності бюджетного контролю та використання такого його методу, як внутрішній аудит в Україні, порівняно з іншими країнами регіону Європи та Центральної Азії, є найслабкішими [8, с. 89]. Усе це є свідченням впливу вказаних чинників на бюджетне законодавство й необхідності вдосконалення правового механізму його дотримання.

Для усунення пробілів і суперечностей бюджетне законодавство потребує уточнення його дефініцій, зокрема поняття «бюджетне законодавство», яке пропонуємо в запропонованій редакції ввести в ст. 2 БКУ «Визначення основних термінів».

Система нормативно-правових актів, які регламентують відносини з бюджетної діяльності, охоплює широке коло питань, пов'язаних із бюджетним устроєм, стадіями бюджетного процесу, повноваженнями задіяних учасників, організацією бюджетного контролю, тому доцільно уточнити ст. 4 БКУ та викласти її в такій редакції: «Система нормативно-правових актів, що регулюють бюджетні відносини в Україні, групується за напрямками бюджетної діяльності в інституційні блоки, що складаються з...» (і далі за текстом). Доповнення тексту ст. 4 БКУ словом «система» та визначення всіх нормативно-правових актів, що групуються в інституційні блоки бюджетного законодавства за напрямками бюджетної діяльності, необхідно для узгодження діяльності учасників бюджетного процесу.

Висновок. Аналіз наукових поглядів на поняття «законодавство» та поняття «система» дав змогу визначити, що основними ознаки бюджетного законодавства є, по-перше, його системність, що складається за основним елементом побудови – нормативним актом про бюджет, який приймається законом або рішенням; по-друге, широке коло взаємопов'язаних, різних за обсягом і напрямками бюджетної діяльності нормативно-правових актів, які групуються в інституційні блоки; по-третє, залежність від внутрішніх і зовнішніх факторів впливу на побудову його складових та їх якість.

Бюджетне законодавство створює згруповану системність нормативно-правових актів із врахуванням значення принципів верховенства права та верховенства закону й потребує упорядкування. Уніфікація бюджетної термінології шляхом законодавчого надання визначеності термінів, що застосовуються, зокрема терміна «бюджетне законодавство», сприятиме налагодженню фундаментальних засад дотриманості порядку та строків бюджетної діяльності.

У результаті запропонованих пропозицій бюджетне законодавство як правова основа вирішення бюджетних спорів сприятиме ефективному та неупередженому їх розв'язанню, тому що узгодженість нормативних актів за їх правовою якістю гарантує забезпеченість дотримання. Система нормативно-правових актів, що складають бюджетне законодавство, встановлює повноваження учасників бюджетного процесу в діяльності з приводу бюджетів всіх рівнів, міжбюджетних відносин, бюджетного контролю та відповідальності та тим самим забезпечує законність і цілеспрямованість їх дій.

Під час підготовки нормативно-правових актів із бюджетної діяльності треба спиратися на конституційні положення щодо повноважень учасників бюджетного процесу, враховувати адміністративно-територіальний і бюджетний устрій України. Зовнішні та внутрішні фактори впливу на побудову бюджетного законодавства складають правове середовище дотримання раціональності, законності, фінансової дисципліни в бюджетному процесі. Система бюджетного законодавства потребує надійного правового механізму впровадження й подальшого комплексного дослідження в нових соціально-економічних умовах в Україні.

Література:

1. Воронова Л.К. Конституція України і фінансове законодавство / Л.К. Воронова // Право України. – 2012. – № 1/2. – С. 111–124.
2. Латковська Т.А. Бюджетне законодавство: сучасний стан та перспективи розвитку / Т.А. Латковська // Право України. – 2013. – № 1/2. – С. 57–64.
3. Чернадчук О.В. Бюджетне законодавство України: стан та напрями вдосконалення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.В. Чернадчук ; Класичний приватний університет. – Запоріжжя, 2014. – 20 с.

4. Савченко Л.А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні : [монографія] / Л.А. Савченко. – Ірпінь : Акад. держ. податкової служби України, 2001. – 407 с.
5. Сіренко В.Ф. Систематизація законодавства України: проблеми та перспективи вдосконалення / В.Ф. Сіренко. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. – 217 с.
6. Гетманець О.П. Зміст та значення категорії «бюджетне законодавство» у бюджетному праві / О.П. Гетманець // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2004. – Вип. 25. – С. 360–365.
7. Щербак С.А. Філософія : [підручник] / С.А. Щербак, О.А. Заглада. – Кондор : Київ, 2011. – 548 с.
8. Україна: Звіт з ефективності управління державними фінансами (2011-2015 рік) / Міжнародний банк реконструкції та розвитку ; Світовий банк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.westnik-pravo.mgu.od.ua.
9. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – С. 572.

Коробцова Д. В. Проблемы построения бюджетного законодательства Украины

Аннотация. Статья посвящена определению понятия «бюджетное законодательство», анализу его составляющих и обоснованию целесообразности систематизации с учетом современных факторов влияния на его построение.

Ключевые слова: бюджетное законодательство, нормативно-правовой акт, система, бюджетный закон, решение о бюджете, бюджетный процесс.

Korobtsova D. Problems of budget legislation Ukraine

Summary. The article is devoted to the definition of “budget law” analysis of its components and the rationale for considering systematization of modern impacts in its construction.

Key words: budgetary law, legal act, system, budget law, decision on the budget, budget process.