

О. В. ЧЕРНАДЧУК · ДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «БЮДЖЕТНЕ ЗАКОНОДАВСТВО»

Досліджуються теоретичні питання та практичні аспекти розуміння поняття бюджетного законодавства. Проведено аналіз підходів щодо розуміння законодавства. Запропоновано визначення поняття «бюджетне законодавство» та пропозиції щодо внесення змін до законодавства.

Ключові слова: законодавство, закон, бюджетне законодавство.

Исследуются теоретические вопросы и практические аспекты понимания понятия бюджетного законодательства. Проведен анализ подходов относительно понимания законодательства. Предложено определение понятия «бюджетное законодательство» и предложения относительно внесения изменений в законодательство.

Ключевые слова: законодательство, закон, бюджетное законодательство.

Theoretical questions and practical aspects of understanding of concept of budgetary legislation are probed in the article. The analysis of approaches is conducted in relation to understanding of legislation. Determination of concept «Budgetary legislation» and suggestion is offered in relation to making alteration in a legislation.

Key words: legislation, law, budgetary legislation.

Законодавство як зовнішня форма вираження правових норм відіграє провідну роль у регулюванні суспільних відносин. Однак у сучасній юридичній науці відсутній єдиний підхід до визначення цієї правової категорії, що, як слушно зазначає Є.П. Євграфова, «створює певні, а в багатьох випадках чималі складнощі в правотворчій і правозастосовній діяльності, обліку та контролю за нормативно-правовими актами, здійснення систематизації законодавства»¹. Враховуючи значну важливість якісного регулювання бюджетних відносин, тлумачення поняття «бюджетне законодавство» набуває великого значення. Як наслідок визначення системи бюджетного законодавства Бюджетним кодексом України є дискусійним та потребує глибокого наукового аналізу, оскільки цей підхід лише ускладнює регулювання бюджетних відносин та його ефективність, що в свою чергу ускладнює реалізацію державою покладених на неї функцій.

Категорія «законодавство» в теорії права досліджувались в працях вчених-юристів С.С. Алексєєва, В.М. Баранова, С.М. Братуся, Є.П. Євграфової, О.С. Іоффе, Д.А. Керімова, О.О. Красавчикова, В.В. Лаптева, Ю.К. Толстова, О.І. Ющика та інших. У науці фінансового права проблемні питання визначення поняття «бюджетне законодавство» розглядалось в працях Л.К. Воронової, Н.В. Воротіної, М.В. Карасьової, Ю.О. Крохінної та інших.

Незважаючи на кількість наукових праць, в яких розглядаються актуальні питання бюджетного законодавства в сучасних умовах відсутнє єдине розуміння цієї категорії.

Аналіз підходів до розуміння поняття бюджетного законодавства, на нашу думку, потрібно почати з аналізу загальнотеоретичних підходів щодо розуміння поняття «законодавство».

© ЧЕРНАДЧУК Олександр Вікторович – асистент кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки Сумського державного університету

У теорії права є декілька підходів, зокрема розуміння законодавства – в широкому та вузькому значенні. Згідно першого підходу законодавство розуміється, як сукупність всіх нормативно-правових актів держави. Прихильники цього підходу відносять до законодавства всю сукупність нормативно-правових актів, що діють в державі: законів, підзаконних нормативно-правових актів (укази Президента, постанови та декрети Кабінету Міністрів, рішення центральних органів виконавчої влади, міністерств та відомств, рішення органів місцевого самоврядування). Слід зазначити що такий підхід був сформований ще за радянських часів, і як справедливо зазначає Р.З. Лівшиць: «тривалий час при функціонуванні адміністративно-командної системи ми керувались (і в теорії і в практиці) широким розумінням законодавства» при цьому посилаючись на визначення законодавства, що містилось в підручнику радянського права»². Науковим підґрунтям такого підходу було розуміння законодавства як зовнішньої форми права. Тобто фактично закон є зовнішнім вираженням всіх існуючих в державі правових норм, а оскільки норми містяться не тільки в законах а й в підзаконних правових актах, то це поняття охоплює всю їх сукупність, а не лише закони. Так, А.Ф. Шебанов зазначає, що законодавство «це форма самого існування правових норм, засіб їх організації, придання їм визначення, об'єктивності»³.

Другий підхід полягає в розумінні категорії «законодавство», як сукупності лише законів, що прийняті органом законодавчої влади (парламентом), не включаючи підзаконні нормативно-правові акти.

Прихильники цього підходу вказують на неможливість включення до поняття законодавство підзаконних нормативних актів, оскільки це, фактично приводить до урівняння значимості закону та підзаконного нормативно-правового акту, за юридичною силою, та підмінює закон підзаконним нормативним актом. «Широкое розуміння законодавства – це шлях розмивання закону підміни його управлінським рішенням», вірно пише Р.З. Лівшиць⁴.

У теорії права закон, як правило, визначається нормативним актом вищої юридичної сили, який регулює найважливіші суспільні відносини. Закон має такі ознаки: 1) приймається лише законодавчим органом представницького характеру або населенням держави в порядку референдуму; 2) у межах своєї дії регулює найважливіші суспільні відносини, що зумовлює його високу ефективність; 3) має вищу юридичну силу в системі нормативних актів країни; 4) має загальний характер; 5) встановлює загальнообов'язкові правила поведінки; 6) у разі необхідності доповнюється, змінюється чи скасовується чітко визначеним колом органів та в певному порядку; 7) є нормативно-правовим актом, що приймається в особливому процесуальному порядку, який має назву законодавчий процес та інші⁵.

Важливість закону, як нормативного акту що регулює суспільні відносини, акцентується наявністю особливої, визначеної Конституцією процедурою його прийняття. Крім того наявність законодавчої компетенції, тобто виняткового права приймати закони у представницького органу, наділяє закон особливою рисою, що пов'язує його с народом – єдиним носієм суверенітету, який делегує свої повноваження цьому органу.

Виходячи з наведених ознак можна зробити висновок, що в системі нормативно-правових актів закон займає особливе місце і значення. Як зазначає В.Ф. Опришко, «закон, який відповідає Конституції, є безпосереднім юридичним джерелом усіх нормативно-правових актів органів виконавчої влади та місцевого самоврядування»⁶. Натомість підзаконний нормативно-правовий акт не має всіх

ознак закону, і не може бути ним.

Винятком є декрети Кабінету Міністрів України, які мають юридичну силу закону і діють до прийняття відповідних законів, а також рішення Конституційного суду України, що відповідно до Закону України «Про Конституційний Суд України» припиняють дію неконституційних правових норм з моменту винесення такого рішення. Решта нормативно-правових актів не можуть суперечити законам та не можуть змінювати чи замінювати їх.

Натомість, базуючись на залишеному в спадок від радянського права широкому розумінні законодавства, органи виконавчої влади в своїй практичній діяльності широко використовують його, що призводить до непорозумінь та виникнення юридичних колізій в законодавстві, оскільки рішення цих органів інколи виходять за межі закону або суперечать йому. Широке розуміння законодавства зменшує роль закону як вищого нормативного акта, що суперечить принципу верховенства закону.

Заслужовує на увагу думка Є.П. Євграфової, що «зміст і обсяг поняття «законодавство» охоплює лише закони, в тому числі закони, якими Верховна рада України дала згоду на обов'язковість дії на території України міжнародних договорів, ухвалені відповідно до Конституції. Ніякі інші нормативно-правові акти не можуть входити до його складу. Винятком з цього є лише чинні декрети Кабінету Міністрів, за якими закріплено статус закону, а також рішення і висновки Конституційного Суду України»⁷.

На користь вузького розуміння поняття законодавство також говорить і лінгвістичний аналіз цього поняття. У Великій радянській енциклопедії поняття законодавство трактується в трьох значеннях: 1) діяльність уповноважених органів держави на видання законів; 2) сукупність всіх правових норм діючих в даній державі; 3) чи регулюючих окрему сферу суспільних відносин⁸. Законодавча діяльність це створення нормативно-правових актів у формі закону, тобто законодавство є результатом цієї діяльності. Тому нелогічно було би розуміючи під законодавчою діяльністю видання законів, охоплювати законодавством і підзаконні нормативні акти.

У правотворчій та правозастосовній діяльності застосовуватися широке розуміння поняття законодавства. Конституція України не містить визначення поняття «законодавство», а галузеві кодифіковані нормативно-правові акти – кодекси або не містять його взагалі, або включають до його змісту окрім законів також підзаконні нормативні акти. Наприклад Цивільний кодекс України не містить в собі чіткого визначення цивільного законодавства, проте відповідно до ст. 4 відносить до актів цивільного законодавства Конституцію України, Цивільний кодекс України, закони, акти Президента України у випадках встановлених Конституцією, постанови Кабінету Міністрів України та інших органів державної влади за умови що вони прийняті відповідно до Конституції та не суперечать їй або законам та цьому Кодексу⁹. Схожа ситуація має місце і в Господарському кодексі України, який також не містить в собі визначення поняття «законодавство», проте відповідно до ст. 7 ГК України відносини у сфері господарювання регулюються Конституцією України, цим Кодексом, законами України, нормативно-правовими актами Президента України та Кабінету Міністрів України, нормативно-правовими актами інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також іншими нормативними актами¹⁰.

Викликає інтерес рішення Конституційного Суду України від 9 липня 1998

року № 12-рп/98 у справі про тлумачення терміну «законодавство», в якому було визначено, що термін «законодавство» у статті 21 Кодексу законів про працю України «треба розуміти так, що їм охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України... а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції і законів України»¹¹.

Аналогічна ситуація спостерігається і у бюджетному законодавстві. Відповідно до ст. 4 Бюджетного кодексу України бюджетне законодавство складається з: 1) Конституції України; 2) Бюджетного кодексу України; 3) закону про Державний бюджет України; 4) інших законів, що регулюють бюджетні відносини; 5) нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, прийнятих на підставі і на виконання цього Кодексу та інших законів України; 6) нормативно-правових актів органів виконавчої влади, прийнятих на підставі і на виконання цього Кодексу, інших законів України та нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України; 7) рішень про місцевий бюджет; 8) рішень органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, прийнятих відповідно до цього Кодексу, та нормативно-правових актів що вказані в цій статті¹².

Конституція України визначає основні засади формування бюджетної системи України. Бюджетний кодекс України є основним джерелом бюджетно-правових норм, Закон України про Державний бюджет охоплює предметом правового регулювання саме формування бюджету на плановий рік, встановлює основні фінансові показники держави. Значне місце серед нормативно-правових актів що регулюють бюджетні відносини займають Основні напрямки бюджетної політики, які приймаються Верховною Радою у формі постанови. Доцільним вважаємо було би прийняття Основних напрямків бюджетної політики саме у формі закону, це б виключило непорозуміння в системі бюджетного законодавства, оскільки в переліку визначеному ст. 4 БК відсутня Постанова Верховної Ради України про Основні напрямки бюджетної політики.

Підзаконні нормативно-правові акти приймаються на підставі і на виконання законів. Так в преамбулах постанов Кабінету Міністрів України зазначається, що вони приймаються на підставі і на виконання законів. Таким чином вони є лише роз'ясненнями норм, і метою прийняття їх є виконання законів. Отже_недоцільно відносити підзаконні нормативно-правові акти до законодавства, оскільки в цьому випадку останні прирівнюються за значенням с законами та в більшості випадків фактично підміняють собою закони, що створює перешкоди в реалізації норм що містяться в законах.

З іншого боку, є випадки коли підзаконними нормативно-правовими актами виконавча влада намагається перекрити прогалини в законодавстві. Тобто ті норми, що повинні бути затвердженні у формі закону, з'являються в вигляді управлінських рішень органів виконавчої влади. На відміну від законів для яких передбачена складна законотворча процедура, метою якої є прийняття якісних нормативних актів, підзаконні нормативно-правові акти приймаються за спрощеною процедурою у вигляді наприклад постанов Кабінету Міністрів України, а це призводить до виникнення колізій, непорозумінь та знижує соціальний ефект, що очікується від реалізації правових норм. Крім того порушується Конституція України, адже відповідно до ст. 92 Конституції України виключно законами встановлюється Державний бюджет України і бюджетна система України. Таким

чином, головним та єдиним джерелом правового регулювання побудови та функціонування бюджетної системи є закони.

Здійснюючи нормотворчу діяльність, уряд намагається так би мовити, «підкорегувати діюче законодавство під себе», тим самим знижуючи його правову якість, що було би неможливим за наявності в Бюджетному кодексі України чіткого визначення законодавства, що охоплює лише закони видані Верховною Радою України. Включення всього переліку нормативно-правових актів визначених в ст.4 Бюджетного кодексу України в бюджетне законодавство так би мовити «знижує» роль парламенту, як органу що має законодавчу компетенцію водночас надаючи широкі права виконавчій владі. Така плутанина та не визначеність негативно впливає на правове регулювання однієї з найважливіших сфер суспільних відносин – бюджетних.

Останнім часом висловлюються думки щодо розмежування поняття законодавства, використовуючи його широке розуміння в теорії права та вузьке в правотворчій та правозастосовній діяльності. Так, на думку Р.З. Лівшиця «в процесі нормотворчості та правозастосування можливо і повинно використовуватись тільки вузьке розуміння законодавства, що спирається на різну природу та юридичну силу законодавчих та підзаконних актів. Для інших цілей (кодифікація, вивчення права) може використовуватись і широке розуміння законодавства передбачаючи (при всіх умовах) чітке розмежування законодавчих та підзаконних актів»¹³. Але, на нашу думку, таке законодавства призведе до подальшої плутанини навколо цього поняття, оскільки нелогічним виявляється існування двох різних тлумачень однієї правової категорії в юридичній науці.

Тому, на нашу думку, прийнятним є розуміння під бюджетним законодавством виключно законів, що потребує нормативного закріплення, як в практичній так і в загальнотеоретичній площині.

Отже, пропонуємо розуміти бюджетне законодавство як сукупність законодавчих актів прийнятих представницьким органом держави – парламентом, з додержанням особливої законодавчої процедури, що регулюють бюджетні відносини в державі. Для чого вважаємо необхідним внести зміни до ст. 4 Бюджетного Кодексу України включивши до бюджетного законодавства виключно Конституцію України, Бюджетний кодекс України, закон про Державний бюджет України та інші закони, що регулюють бюджетні відносини, та зазначивши, що укази Президента, постанови та декрети уряду, рішення органів центральної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є іншими нормативно правовими актами, що регулюють бюджетні відносини, проте не відносяться до бюджетного законодавства.

1. *Євграфова Є.П.* Система національного законодавства в контексті права (лебертарно-легістський підхід): Монографія. – К.: КНТ, 2007. – С. 11. 2. *Лившиц Р.З.* Теорія права: Учебник – М.: Изд-во БЕК, 1994. – С. 112. 3. *Шебанов А.Ф.* Система законодательства как научная основа кодификации // Сов. государство и право. – 1971. – № 12. – С. 31. 4. *Лившиц Р.З.* Теорія права: Учебник – М.: Изд-во БЕК, 1994. – С. 112. 5. *Великий* енциклопедичний юридичний словник / За ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: ТОВ "Видавництво «Юридична думка», 2007. – С. 268. 6. *Опришко В.Ф.* Конституційні основи розвитку законодавства України. – К. 2001. – С. 42. 7. *Євграфова Є.П.* Система національного законодавства в контексті права (лебертарно-легістський підхід): Монографія. – К.: КНТ, 2007. – С. 32. 8. *Советский* энциклопедический словарь / Гл. ред. А.М. Прохоров. – М.: Сов. энциклопедия, 1985. 9. *Цивільний кодекс України: Закон*

України від 16 січня 2003 р. // ВВР України. – 2003. – № 40 – 44. – Ст. 356. **10.** *Господарський кодекс України*: Закон України від 16 січня 2003 р. // ВВР України. – 2003. – № 18– 22. – Ст. 144. **11.** *Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміна «законодавство») // Офіційний вісник України. – 1998. – № 32. – С. 59. **12.** *Бюджетний кодекс України*: Закон України від 8 липня 2010 р. // ВВР України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572. **13.** *Лившиц Р.З.* Теория права: Учебник – М.: Изд-во БЕК, 1994. – С. 113.*