

## **І. М. ЮЩЕНКО. БЮДЖЕТНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ**

*Досліджуються сучасний стан бюджетного законодавства України, аналізуються проблеми цього законодавства і висловлюються деякі пропозиції щодо його подальшого удосконалення.*

**Ключові слова:** бюджет, бюджетне законодавство, Державний бюджет, Бюджетний кодекс.

*Исследуются сегодняшнее состояние бюджетного законодательства Украины, анализируются проблемы этого законодательства и выдвигаются некоторые предложения его дальнейшего усовершенствования.*

**Ключевые слова:** бюджет, бюджетное законодательство, Государственный бюджет, Бюджетный кодекс.

*In the article investigated today's condition of the Ukraine's budgetary legislation, the problems of this legislation are analysed and adduces some propositions for its further improvement.*

**Key words:** budget, budgetary legislation, the State budget, the Law of the State Ukrainian budget, Budgetary Code.

Бюджетне законодавство відіграє важливе соціально-економічне значення в державі. Оскільки бюджетні нормативно-правові акти, точніше – їх зміст, безпосередньо регулюють фінансові та бюджетні відносини в країні, визначають повноваження і джерела фінансування діяльності суб'єктів цих відносин, і, крім того, відіграють важливу роль у житті кожної людини.

При аналізі внутрішньої форми права, тобто структури правових норм, не слід забувати і про зовнішні форми бюджетно-правових норм, тобто джерела бюджетного права. До них належать: акти органів державної законодавчої влади (Конституція, Закони, Укази Президента, рішення органів місцевого самоврядування); акти органів виконавчої влади (Постанови Кабінету Міністрів України, накази, інструкції інших міністерств – в першу чергу Міністерства фінансів, Міністерства економіки, рішення та нормативні розпорядження органів виконавчої влади місцевих органів самоврядування). Таким чином, норми бюджетного права можуть міститися в актах різних органів законодавчої та виконавчої влади. Ці акти мають особливе значення, оскільки виконання всіх державних функцій пов'язано з витрачанням коштів, у правовому оформленні бюджету полягає гарантія правомірності і доцільності всього державного управління.

Обсяг та характер бюджетного законодавства багато в чому зумовлені також специфікою фінансової діяльності, яка потребує детальної регламентації. Державні фінанси можуть зберігати стійкість та міцність тільки при точному та послідовному регулюванні фінансових відносин, при більшій упорядкованості бюджетної роботи та фінансової дисципліни. Необхідність у цьому настільки очевидна, що бюджетне законодавство є однією з найбільш розвинутих, деталізованих галузей законодавства, хоча і на сьогоднішній день тут ще залишається чимало невпорядкованих відносин<sup>1</sup>. Ми спробуємо окреслити коло основних нормативних актів, які регулюють бюджетні відносини, хоча це і являє собою зараз

---

© ЮЩЕНКО Ірина Миколаївна – аспірантка кафедри адміністративного та фінансового права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

певну складність, що пов'язано з правовою нестабільністю в державі.

Бюджетне законодавство дуже розгалужене. Відповідно до статті 4 Бюджетного кодексу України (надалі – БК України) систему бюджетного законодавства України становлять наступні нормативно-правові акти: 1) Конституції України; 2) БК України; 3) Закон про Державний бюджет України; 4) інші законів, що регулюють бюджетні відносини; 5) нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, прийняті на підставі і на виконання БК України та інших законів України; 6) нормативно-правові акти органів виконавчої влади, прийняті на підставі і на виконання БК України, інших законів України та нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України; 7) рішення про місцевий бюджет; 8) рішення органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, прийнятих відповідно до БК України, нормативно-правових актів.

Як відмічає Сидорова Н.В. загальним в цих документах є відсутність взаємозв'язку між ними та необхідність застосування інших норм при їх реалізації, і саме головне – невиконання вимог цих документів всіма гілками влади. Таким чином, бюджетне законодавство на сьогоднішній день розроблене, але нормативних актів, які б чітко регулювали бюджетні відносини не так багато. Основною проблемою залишається їх малодієвість та порушення порядку та строків їх прийняття, що є дуже важливим для регулювання бюджетних<sup>2</sup>.

Конституцією України (ст. 95) визначено загальні засади формування бюджетної системи України, побудовані на справедливому і неупередженому розподілі суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Виключно Закон про Державний бюджет України визначає будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків. Таким чином, Конституція обмежує фінансові ресурси, якими може оперувати Уряд протягом бюджетного періоду для забезпечення державної політики. Принципом формування бюджету визначається його збалансованість; регулярні звіти про доходи і видатки Державного бюджету України мають бути оприлюднені.

До постійно діючого бюджетного законодавства в Україні перш за все належить БК України, до періодичного – Закон про Державний бюджет, який встановлює основні показники бюджету на поточний рік та регулює бюджетні відносини, фінансово-планові акти – рішення про місцеві бюджети, які приймаються радами і виконуються їх виконавчими органами.

8 липня 2010 р. було прийнято новий БК України, який спрямований на підвищення результативності і якості управління державними фінансами, удосконалення бюджетного процесу, посилення ролі державного контролю за дотриманням бюджетного законодавства і витрачанням бюджетних коштів<sup>3</sup>. Але, не зважаючи на позитивну спрямованість нового БК України, він не позбавлений недоліків, на яких коротко необхідно звернути увагу.

Відповідно до ч. 1 ст. 16 БК України Кабінет Міністрів України визначає умови здійснення державних запозичень, у тому числі вид, валюту, строк та відсоткову ставку державного запозичення. Необхідно зауважити, що це призведе до суб'єктивного прийняття Кабінетом Міністрів України такого рішення і, як наслідок – вчинення ним корупційних дій.

У БК України передбачається, що Кабінет Міністрів України, зокрема: затверджує порядки використання коштів державного бюджету (ч. 7 ст. 20); приймає рішення про перерозподіл видатків за бюджетними програмами, про збільшення видатків розвитку за рахунок зменшення інших видатків, а також рішення про

перерозподіл видатків державного бюджету на централізовані заходи між адміністративно-територіальними одиницями (ч. 8 і ч. 9 ст. 23); визначає порядок використання коштів з резервного фонду бюджету (ч. 1 ст. 24); встановлює порядок здійснення місцевих запозичень (ч. 8 ст. 74); визначає порядок та умови надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам (ч. 2 ст. 97); може здійснювати перерозподіл обсягів субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення державних програм соціального захисту між їх видами та між місцевими бюджетами виходячи з фактично нарахованих обсягів відповідних пільг, субсидій і допомоги населенню в межах загального обсягу таких субвенцій (ч. 6 ст. 102); визначає порядок перерахування міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам (включаючи бюджетні райони в містах), коштів, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів, а також порядок перерахування міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами (ч. 2 ст. 108); має право встановлювати розміри соціальних виплат в абсолютних сумах у межах бюджетних призначень (п. 8 прикінцевих положень) тощо. Крім того, низкою положень БК України Міністру фінансів України надаються повноваження з регулювання відносин, пов'язаних зі здійсненням витрат бюджету, визначення порядку та спрямування бюджетних коштів (ч. 10 ст. 13, ч. 1, 5, 6 та 7 ст. 16, ч. 11 ст. 17). Такі положення БК України не узгоджуються з вимогами ч. 2 ст. 95 Конституції України, де встановлено, що виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків. Крім того, такі положення БК України фактично передбачають делегування Верховною Радою України своїх законодавчих повноважень Кабінету Міністрів України та Міністрові фінансів України, що в свою чергу суперечить вимогам ст. 75 та ч. 1 ст. 85 Конституції України, згідно яких прийняття законів належить до виключних повноважень Верховної Радою України, яка виступає єдиним органом законодавчої влади в Україні.

В ст. 37 БК України передбачено, що Кабінет Міністрів України подає проект закону про Державний бюджет України разом з відповідними матеріалами не лише Верховній Раді України, але й Президенту України не пізніше 15 вересня року, що передусє плановому. При цьому, в БК України не визначено, що повинен буде робити та яке рішення має прийняти Президент України у разі подання йому Кабінетом Міністрів України проекту закону про Державний бюджет України. Крім того, необхідно зауважити, що виключний перелік повноважень Президента України визначений в ст. 106 Конституції України. При цьому, в даному переліку не міститься повноваження Президента України розглядати проект закону про Державний бюджет України.

У главі 10 БК України передбачено, що Президентові України подаватимуться, зокрема: місячний, кварталний та річний звіти про виконання Державного бюджету України; зведені показники звітів про виконання бюджетів; інформація про виконання захищених видатків Державного бюджету України; інформація про використання коштів з резервного фонду державного бюджету; інформація про перелік здійснених операцій з державним боргом, інформація про надані державні гарантії; кварталні звіти про виконання бюджетів та кошторисів фондів загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування; місячний звіт органів стягнення про фактичні надходження податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів бюджету, місячний звіт про податкову заборго-

ваність, включаючи суми недоїмки та переплат; інформація органів стягнення про втрати доходів бюджету внаслідок податкових пільг, про суми реструктуризованої та списаної податкової заборгованості і суми відстрочених та розстрочених платежів.

З приводу цього необхідно зауважити, що відповідно до положень Конституції України Президент України не наділений повноваженнями здійснювати контроль за виконанням Державного бюджету України та закону про Державний бюджет України. Такими повноваженнями Конституція України наділяє лише Кабінет Міністрів України (ст. 116 Конституції України). Крім того, згідно ч. 1 ст. 97 Конституції України Кабінет Міністрів України подає виключно до Верховної Ради України звіт про виконання Державного бюджету України. В ст. 98 Конституції України встановлено, що контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата.

Це, звичайно, не всі недоліки нового БК України, які потребують якнайшвидшого усунення.

Другу сходинку в ієрархії нормативних приписів у галузі бюджетних відносин України посідають закони, як акти вищої юридичної сили. Перше місце серед фінансових законів посідає Закон «Про державний бюджет». Саме з цього закону починається фінансове життя в країні, він встановлює основні показники бюджету на поточний рік та регулює бюджетні відносини.

Наступну групу складають нормативні акти, які регулюють питання розмежування доходів і видатків Державного і місцевого бюджетів, а також загальні питання затвердження місцевих бюджетів та внесення до них змін, затвердження звітів про виконання бюджетів, затвердження положень про порядок формування та використання позабюджетних коштів, цільових та валютних фондів та звітів про виконання місцевих бюджетів.

Керівництво бюджетною діяльністю з боку централізованих фінансових органів здійснюється у різних правових формах, які мають як нормативний (наприклад, інструкції), так і індивідуальний характер (наказ), а саме: листах (різної правової сили), методичних вказівках, обов'язкових для виконання всіма фінансовими органами та іншими установами і організаціями фінансової системи. Норми бюджетної класифікації обов'язкові для виконання всіма державними органами.

Таким чином, систему бюджетного законодавства України можна представити так: 1) Конституція України; 2) система нормативних документів, що регулюють доходу та видаткову частину бюджету; 3) бюджетна резолюція; 4) Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»; 5) бюджетна класифікація; 6) правила оформлення проекту Закону України про Державний бюджет України.

Важливим напрямком розвитку системи законодавства є збільшення кількості комплексних нормативних актів, що вміщують норми ряду галузей права, комплексно регламентують різні відносини у певній галузі народного господарства чи сфері управління<sup>4</sup>.

В інших країнах бюджетне законодавство відіграє не менш важливу роль у регулюванні бюджетних питань. Наприклад, в Австралії до бюджетних законів належать Закон «Про управління фінансовою діяльністю і фінансову звітність» (1993); у Франції – Закон «Про річний державний бюджет», який встановлює та затверджує на кожний календарний рік суму державних доходів та видатків;

Закон «Про зміни державного бюджету»; Закон «Про виконання бюджету» констатує результати фінансової діяльності за кожний календарний рік та стверджує різницю між результатами та запланованим державним річним бюджетом, що у випадку необхідності доповнюється ректифікативними законами; Німеччини – Федеральне бюджетне законодавство Німеччини (1988); Закон «Про прийняття бюджету» та «Про бюджет», пропозиції щодо змін в цих проектах (додаткові матеріали), проекти змін Закону «Про прийняття бюджету» та «Про бюджет» (проекти доповнень до бюджету).; Новій Зеландії – Закон «Про державні фінанси» від 1989 р. та Закон «Про відповідальність за стан фінансів» від 1994 р.; в Швеції – бюджетний процес здійснюється відповідно до положень Довідника з питань розробки бюджету, який містить загальні правила щодо підготовки бюджетних вимог, Постанови про щорічні звіти і щорічні бюджетні заявки, № 134 (1993 р.), Постанови про економічні та адміністративні принципи, № 11 (1994 р.); у Швейцарії при розробці та виконанні бюджету Швейцарської Конфедерації та її підприємств застосовуються положення Федерального закону про фінанси; США – Закон «Про бюджетні повноваження і контроль Конгресу над використанням бюджетних коштів» від 1974 р.<sup>5</sup>

Аналізуючи бюджетні акти різних держав, можна зробити висновок, що вони, як правило, відрізняються великим обсягом (у деяких країнах це цілі бюджетні книги) та складаються з трьох основних частин:

- пояснювальної записки, яка складається міністром фінансів та включає в себе стисле викладення еволюції рівня суспільного добробуту, звіт про кошторисні періоди, ще не «очищені» законами про виконання бюджету, огляд стану казначейства, пропозиції щодо вдосконалення фінансового законодавства та ін.;
- власне тексту бюджетного акту;
- документів у додатках: таблиці розподілення кредитів міністерствам, дефіцитів казначейства, поточного боргу та ін.

Таким чином, норми бюджетного права можуть міститися в актах різних органів законодавчої та виконавчої влади. Ці акти мають особливе значення, адже за допомогою бюджетних важелів держава може впливати на прискорення або сповільнення розвитку окремих процесів життєдіяльності суспільства. У правовому оформленні бюджету полягає гарантія правомірності і доцільності всього державного управління.

Бюджетно-правові акти входять складовою частиною у правову систему держави – тобто, у свого роду структурну організацію нормативного масиву, який не є простою сукупністю актів, а являє собою організовану, впорядковану правову цілісність, що характеризується: а) певними видами фінансово-правових актів; б) загальними правовими принципами правотворчості; в) системними залежностями і зв'язками між правовими актами<sup>6</sup>.

Таким чином, бюджетне законодавство – це своєрідна фінансова конституція держави. Бюджетне законодавство (як частина фінансового законодавства) є сукупністю актів, що визначають бюджетний устрій держави та її суб'єктів, місцеве самоврядування; врегульовують відносини щодо розподілу бюджетних коштів між бюджетами різних рівнів, їх використання, а також актів, що встановлюють порядок формування та виконання бюджетів; здійснення фінансового контролю та відповідальність за порушення бюджетного законодавства. Під системою бюджетного законодавства розуміють структуру вираження зовнішньої форми позитивного бюджетного права, тобто систему нормативно-правових актів

про бюджетні відносини, якими встановлюються, змінюються, припиняються бюджетні правовідносини.

Формування в Україні правової держави викликає потребу в удосконаленні системи законодавства. Це зумовлено тим, що, сучасне українське законодавство, по-перше, побудоване на принципах колишньої союзної системи, за своїм змістом не збігається з новими економіко-правовими принципами та методами регулювання суспільних відносин; по-друге, складається з неузгоджених нормативних блоків; функціонує з великим розходженням між законодавчими та підзаконними актами; по-третє, верховенство закону в практичному житті підміняється верховенством відомчих актів. Але вдосконалення бюджетне законодавства не означає тільки потреби в прийнятті нових нормативних актів чи підвищення якості існуючих. Це, насамперед, створення нової системи законодавства України. Вона передбачає: витіснення з правового регулювання суспільних відносин актів, що не відповідають об'єктивним умовам суспільного розвитку; розроблення програми пріоритетних напрямків законодавчої діяльності; наукове забезпечення якості та ефективності правового регулювання.

1. *Сидорова Н.В.* Теоретичні основи бюджетного права: Дис. ...канд. юрид. наук. – К., 1998. – С. 77. 2. Там само. – С. 81. 3. *Бюджетний кодекс України* від 08.07.2010 № 2456-VI (із зм. і доп.). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. 4. *Бобровник С.В., Богінч О.Л.* Система законодавства України: актуальні проблеми та перспективи розвитку. – К.: Наук. думка, 1994. – С. 306. 5. *Матеріали* постійного комітету з питань бюджету: Закони і документи, пов'язані з управлінням бюджетною діяльністю в окремих країнах. – К., 1994. – С. 83. 6. *Тихомиров И.В., Котелевская А.П.* Правовые акты. – М.: Юрид. колледж МГУ, 1995. – С. 6.