

УДК 336

Оксана Солдатенко,

доктор юридичних наук,

професор кафедри конституційного та адміністративного права ДВНЗ

«Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»,

Ірина Науменко,

аспірантка ДВНЗ «Київський національний економічний університет

імені Вадима Гетьмана»

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

У статті досліджено історію становлення сучасного бюджетного законодавства України, проведено аналіз підходів щодо розуміння поняття «законодавство». Виокремлені актуальних проблемних аспектів бюджетного законодавства України дозволило окреслити основні напрями його удосконалення.

Ключові слова: Бюджетний кодекс України, Державний бюджет, бюджетне законодавство, бюджетна система, бюджетний процес.

Протягом усього часу становлення України як незалежної держави та переходу її до ринкових відносин відбувалося становлення українського законодавства. Неабияку увагу в цьому процесі приділено формуванню та удосконаленню законодавства, що регулює бюджетний процес. З огляду на те, що Державний бюджет є основним фінансовим планом, у якому відображається економічна діяльність держави, він посідає провідне місце в діяльності країни, оскільки визначає її можливості й пріоритети, роль і форми реалізації закріплених за державою функцій. Правильно та вчасно сформований державний бюджет є запорукою економічної стабільності в країні. Досягнення цієї мети можливе тільки за умови якісного законодавчого регулювання, що відповідає основним вимогам сучасності.

Розвиток та реформування відносин у сфері бюджетної діяльності вимагає чіткого законодавчого оформлення. Одним із чинників, який може призвести до виникнення загрози національній безпеці у бюджетній сфері є недосконале бюджетне законодавство, яке потребує детального наукового аналізу та удосконалення.

Метою статті є дослідження історії становлення сучасного бюджетного законодавства, виявлення неузгодженостей у віт-

чизняному законодавстві та окреслення основних напрямів його удосконалення.

Вагомий внесок у вивчення бюджетного законодавства зробили такі вчені, як Л. Воронова, С. Буковинський, О. Василик, О. Чернадчук, І. Луніна, А. Чвалюк, А. Монаєнко, В. Суторміна, В. Федосов, С. Юрій, Т. Латковська та ін.

Починаючи з появи перших прототипів бюджетів у 1645 р. та до наших часів бюджетний процес знаходиться у безперервному розвитку, прагненні до досконалості. Беручи до уваги той факт, що формування законодавства, яке регулює бюджетний процес, тісно пов'язано з розвитком бюджетної системи, доцільно розглядати його в руслі становлення бюджетної системи України, яка бере свій початок із часів зародження Київської Русі як окремої держави. Виділимо основні етапи:

— за часів існування Запорозької Січі мав місце так званий «січовий бюджет» як прототип державного бюджету, але йому в основному були притаманні функції складу, аніж бюджету;

— під час правління Петра I сформувалася схема обліку державних фінансів, яка була своєрідною моделлю формування бюджету. Науковці виділяють два основних типи фінансових документів того часу: «сметный список» і «окладная роспись». Однак всі документи, що ді-

йшли до нас під такою назвою, не мають загальнодержавного характеру, а належать до окремих міст або «приказов»;

— у період царювання Катерини II було зроблено спробу узагальнити зведення місцевих відомостей та змінено будову державного бюджету через усунення принципу спеціалізації доходів, встановлено щорічну періодичність розписів, які набули значення державних у повному розумінні цього слова. На думку А. Чвалюка, його можна розглядати як аналог сучасного зведеного бюджету [1];

— істотне значення для розвитку фінансової системи Російської імперії мав «План фінансів» М. Сперанського, коли державний бюджет підвищено до рангу бюджетного закону;

— історія бюджетної реформи пов'язана з ім'ям В. Татаринова: ним було відзначено важливість стадії формування державного бюджету; уперше реалізовано принципи єдності та гласності державного бюджету, що одержав законодавчий порядок прийняття, спеціалізацію кредитів, чітке обмеження в часі;

— з 1770 р. бюджетні надходження з України стали складовою частиною загальнодержавних надходжень Російської імперії. З приходом до влади Української Центральної Ради зроблено перший крок до незалежності через спробу формування власної фінансової системи, відокремленої від фінансової системи Росії. Це було задекларовано в I Універсалі Центральної Ради, але не реалізовано. Під час правління гетьмана П. Скоропадського формування державного бюджету покладалося на Міністерство фінансів;

— з виникненням Союзу РСР починається переломний етап в історії розвитку бюджетної системи Української РСР. Перший бюджет України був розроблений на період 1922—1923 рр. і включений до загального союзного бюджету. Функціонуюча бюджетна система сьогодення несе в собі багато рис бюджетної системи колишнього СРСР, сформованої у 30-х роках ХХ ст. Подальший розвиток бюджетної системи здійснювався у напрямі посилення її централізації. Так, зокрема в 1938 р. сесією Верховної Ради СРСР прийнято єдиний бюджет країни. Пізніше бюджет УРСР

мав статус республіканського та регулювався Законом Української РСР від 05.12.1990 р. № 512-XII «Про бюджетну систему Української РСР», до якого 29.06.1999 р. внесені зміни Законом України № 253/95-ВР «Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР «Про бюджетну систему Української РСР» [2];

— після проголошення незалежності вперше приймається Закон «Про Державний бюджет України на 1992 рік». Шляхом внесення змін до законів та інших нормативних актів термін «бюджет Української РСР» замінюється поняттям «Державний бюджет України», але тлумачення останнього, його ознаки законодавцем не були визначені. У перші роки незалежності сформовано основи та принципи побудови національної бюджетної системи, створено необхідний мінімум законодавчих актів, потрібних для її реалізації, уточнено процедуру формування державного бюджету. Важливу роль у цьому процесі відіграло прийняття 21.06.2001 р. Бюджетного кодексу України, до якого за роки його дії внесено зміни 25-ма законами;

— 08.07.2010 р. ухвалено Бюджетний кодекс України № 2456-VI (далі — БК України), спрямований на підвищення результативності і якості управління державними фінансами, удосконалення бюджетного процесу, посилення ролі державного контролю за дотриманням бюджетного законодавства і витрачанням бюджетних коштів, однак до нього вже внесено зміни 20-ма законами [3].

Перш ніж перейти до розгляду сучасного бюджетного законодавства, доцільно розглянути наукові підходи до розуміння поняття «законодавство». У теорії права виділяють широкий та вузький підходи. Відповідно до першого — сформованого ще за радянських часів — законодавство розглядається як сукупність усіх нормативно-правових актів. Другий підхід полягає в розумінні категорії «законодавство» як сукупності тільки законів, ухвалених органом законодавчої влади. Прихильники цього підходу вказують на неможливість включення до поняття «законодавство» підзаконних нормативних актів, оскільки це призводить до зрівняння значи-

мости законів та підзаконних нормативно-правових актів за юридичною силою та до підміни першого. Широке розуміння законодавства зменшує роль закону як вищого нормативного акта, що суперечить принципу верховенства закону.

На думку Є. Євграфової, зміст і обсяг поняття «законодавство» охоплює тільки закони, винятком з цього є декрети Кабінету Міністрів, за якими закріплено статус закону та в преамбулах яких зазначається, що вони приймаються на підставі і на виконання законів. Таким чином, вони є роз'ясненнями норм, а метою їх прийняття є виконання законів [4].

З іншого боку, є випадки, коли підзаконними нормативно-правовими актами виконавча влада намагається перекрити прогалини у законодавстві, тобто ті норми, які повинні затверджуватися у формі закону, з'являються у вигляді управлінських рішень органів виконавчої влади. Проте такі випадки призводять до виникнення колізій, непорозумінь та зниження соціального ефекту, що очікується від реалізації правових норм.

У правотворчій та правозастосовній діяльності використовується поняття «законодавство» у широкому розумінні. У Конституції України відсутнє його визначення, а галузеві кодифіковані нормативно-правові акти — кодекси або не містять його взагалі, або включають до його змісту, крім законів, також підзаконні нормативні акти [5]. Викликає інтерес рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміна «законодавство») від 09.07.1998 р. № 12-рп/98, у якому визначено, що термін «законодавство» у ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України необхідно розуміти «широко» [6]. Разом із тим, Конституційний Суд України висловив своє негативне ставлення до надмірного розширення поняття «законодавство» у галузях, які стосуються забезпечення прав людини, що ще більше ускладнило його розуміння.

Відповідно до ст. 4 БК України систему бюджетного законодавства України

становлять не тільки закони, а й підзаконні нормативно-правові акти. Таким чином, норми бюджетного права можуть міститися в актах різних органів законодавчої та виконавчої влади, однак спільним для них залишається той факт, що вони часто не виконуються усіма гілками влади. Говорячи про бюджетне законодавство, потрібно пам'ятати, що у ст. 92 Конституції України визначено: Державний бюджет України і бюджетна система України встановлюються виключно законами. Таким чином, головним та єдиним джерелом правового регулювання побудови та функціонування бюджетної системи є закони. А підзаконні акти мають розглядатися виключно як інструменти, що забезпечують функціонування законів.

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок, що хоча ст. 4 БК України називається «Склад бюджетного законодавства», за змістом у ній тільки перелічено нормативно-правові акти, якими регулюються бюджетні відносини. Поняття «бюджетне законодавство», яке використовується у БК України, має більше юридично-технічне значення, ніж суто правове та використовується для зручності визначення сукупності нормативно-правових актів, що регулюють бюджетні відносини.

Останнім часом висловлюються думки щодо розмежування поняття законодавства, використовуючи його широке розуміння в теорії права та вузьке — у правотворчій та правозастосовній діяльності. Але, на думку О. Чернадчука, таке розуміння законодавства призведе до подальшої плутанини навколо цього поняття, оскільки нелогічним виявляється існування двох різних тлумачень однієї правової категорії в юридичній науці, тому прийнятним є розуміння під бюджетним законодавством виключно законів, що потребує нормативного закріплення як у практичній, так і у загальнотеоретичній площині [7].

Значне місце серед нормативно-правових актів що регулюють бюджетні відносини, посідають Основні напрями бюджетної політики, які ухвалюються Верховною Радою України у формі постанов. Документ є досить формальним та носить декларативний характер, тому

було б доцільно прийняти Основні напрями бюджетної політики саме у формі закону — це виключило б непорозуміння в системі бюджетного законодавства, оскільки в переліку, визначеному ст. 4 БК, відсутня постановка Верховної Ради України про Основні напрями бюджетної політики.

Коротко зупинимося на недоліках чинного Бюджетного кодексу України. У ньому передбачено, що Кабінет Міністрів України, зокрема: затверджує порядок використання коштів державного бюджету (ч. 7 ст. 20); 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); визначає порядок перерахування міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам (включаючи бюджети районів у містах), коштів, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів, а також порядок перерахування міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами (ч. 2 ст. 108) тощо. БК України також встановлює, що Міністру фінансів України надаються повноваження з регулювання відносин, пов'язаних зі здійсненням витрат бюджету, визначення порядку та спрямування бюджетних коштів (ч. 10 ст. 13, частини 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, а повноваження щодо прийняття законів належать виключно Верховній Раді України — єдиному органу законодавчої влади в Україні (ст. 75 та ч. 1 ст. 85 Конституції України).

У ст. 37 БК України передбачено, що Кабінет Міністрів України подає проект закону про Державний бюджет України разом з відповідними матеріалами не тільки Верховній Раді України, а й Президенту України. При цьому в БК України не визначено функцій Президента України у разі такого подання. Крім то-

го, виключний перелік повноважень Президента України, визначений у ст. 106 Конституції України, не містить повноважень Президента України щодо розгляду проекту закону про Державний бюджет України.

Однак відповідно до норм гл. 10 БК України Президентом України подаються, зокрема: місячний, квартальний 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; квартальні звіти про виконання бюджетів та кошторисів фондів загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування та ін.

Такими повноваженнями згідно з Конституцією України наділений тільки Кабінет Міністрів України (ст. 116 Конституції України). Крім того, згідно з ч. 1 ст. 97 Конституції України Кабінет Міністрів України подає виключно до Верховної Ради України звіт про виконання Державного бюджету України. У 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 України.

Разом із цим, чинним законодавством України недостатньо повно і чітко визначено її функції та повноваження. Зокрема функція контролю не має результативного впливового значення. Рахункова палата не має права накладати фінансові санкції, адміністративні стягнення до порушників бюджетного законодавства, а тільки уповноважена інформувати органи влади та надавати консультації. Крім того, контрольні повноваження цього органу не поширюються на рівень місцевих бюджетів, що не відповідає статусу Рахункової палати, прописаному у Законі України «Про Рахункову палату». У цьому зв'язку важливо розширити повноваження Рахункової палати України та нормативно закріпи-

ти їх межі. У вересні 2012 р. здійснено перші кроки у цьому напрямі: Кабінетом Міністрів України ініційовано внесення змін до Конституції в частині розширення повноважень Рахункової палати та надання їй повноважень контролю доходів Державного бюджету. Проектом пропонується внести зміни до ст. 98 Конституції України, виклавши її у такій редакції:

«Стаття 98. Контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата. Організація, повноваження і порядок діяльності Рахункової палати визначаються законом».

Постановою Верховної Ради України від 20.06.2013 р. № 342-VII законопроект попередньо схвалено більшістю від конституційного складу Верховної Ради України [8], що відповідає рекомендаціям Європейського Союзу перед підписанням Угоди про асоціацію з ЄС.

У цьому зв'язку необхідно затвердити: а) методологію середньострокового бюджетного прогнозування головними розпорядниками бюджетних коштів; б) підстави та обмеження перегляду видатків у межах бюджетних програм у середньостроковій перспективі. Якщо обсяги фінансування бюджетних програм, визначені на середньострокову перспективу, можуть переглядатися в процесі планування видатків наступного бюджетного періоду довільно, то таким чином викривляється сама сутність середньострокового бюджетного прогнозування, і цей механізм втрачає свою ефективність; в) порядок розкриття розпорядниками бюджетних коштів інформації про стан та результати виконання бюджетних програм, а також про розподіл коштів, отриманих у рамках виконання бюджетних програм.

Т. Латковська зазначає, що невід'ємною частиною реформування бюджетного законодавства України є чітке визначення основоположних понять, зокрема таких: «бюджетний устрій», «бюджетне

законодавство», «видатки на соціальні потреби», «гарантовані послуги», «фінансовий норматив бюджетного забезпечення» [9].

Крім того, на законодавчому рівні доцільно забезпечити: мінімізацію часового розриву між складанням проекту бюджету та початком бюджетного року; обмеження кількості читань під час розгляду бюджету з урахуванням інтересів законодавчої влади; максимально наблизений строк затвердження Державного бюджету до початку бюджетного року, з урахуванням часу на затвердження місцевих бюджетів, тощо.

Це, звичайно, не всі недоліки бюджетного законодавства, які потребують найшвидшого усунення. Важливим напрямом розвитку системи законодавства є збільшення кількості комплексних нормативних актів [10].

Аналіз бюджетного законодавства свідчить про те, що Україна пройшла довгий і складний шлях його реформування. Беручи до уваги, що бюджетний процес і досі залишається найполітизованішою консервативною бюрократичною процедурою, виникає потреба у подальшому його удосконаленні. По-перше, вітчизняне бюджетне законодавство побудоване на принципах колишньої радянської держави, що не відповідає вимогам сучасності та європейським стандартам; по-друге, воно характеризується неузгодженістю нормативно-правової бази, регулюванням важливих бюджетних питань підзаконними актами, що ставить під сумнів верховенство права тощо. Ураховуючи наведені вище аргументи, першочерговим завданням у сфері удосконалення бюджетного законодавства України є уніфікація понятійного апарату та забезпечення чіткого розподілу повноважень між органами влади у сфері організації та контролю бюджетного процесу в Україні. Комплексне реформування бюджетного законодавства забезпечить можливість швидкої економічної інтеграції України до Європейського Союзу.

ПРИМІТКИ

1. Чвалюк А. М. Формування законодавства про бюджет: історико-правовий аспект / А. М. Чвалюк // Науковий вісник Ужгородського національного університету. (Серія «Право»). — 2007. — № 7. — С. 326—332.

2. Там само.
3. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI (за станом на 18.08.2013 р. / Верховна Рада України. — Офіц. вид. // Відомості Верховної Ради України. — 2010 (24.12.2010). — № 50—51. — С. 1778. — Ст. 572.
4. Євграфова Є. Система національного законодавства в контексті права (лібертарно-легістський підхід) : монографія / Є. Євграфова. — К. : КНТ, 2007. — С. 32.
5. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР: (за станом на 13.08.2013 р.) / Верховна Рада України. — Офіц. вид. // Відомості Верховної Ради України. — 1996 (23.07.1996). — № 30. — Ст. 141.
6. 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») від 09.07.1998 р. № 12-рп/98 (за станом на 18.08.2013 р. / Верховна Рада України. — Офіц. вид. // Офіційний вісник України. — 1998 (27.08.1998). — № 32. — С. 59.
7. Чернадчук О. До питання визначення поняття «бюджетне законодавство» / О. Чернадчук // Держава і право. — 2011. — Вип. 52. — С. 364—369.
8. Постанова Верховної Ради України «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до статті 98 Конституції України» від 20.06.2013 р. № 342-VII (за станом на 28.08.2013 р. / Верховна Рада України. — Офіц. вид. // Голос України. — 2013 (04.07.2013). — № 121.
10. Бобровник С. В. Система законодавства України: актуальні проблеми та перспективи розвитку / С. В. Бобровник, О. Л. Богінич. — К. : Наук. думка, 1994. — С. 306.
9. Латковська Т. А. Бюджетне законодавство: сучасний стан та перспективи розвитку / Т. А. Латковська // Право України. — 2013. — № 1/2. — С. 57—64.

Солдатенко Оксана, Науменко Ірина. Актуальные вопросы усовершенствования бюджетного законодательства Украины.

В статье проанализированы история становления современного бюджетного законодательства Украины, подходы ученых к пониманию понятия «законодательство». Выделение актуальных проблемных аспектов бюджетного законодательства Украины позволило очертить основные направления его совершенствования.

Ключевые слова: Бюджетный кодекс Украины, Государственный бюджет, бюджетное законодательство, бюджетная система, бюджетный процесс.

Soldatenko Oksana, Naumenko Irina. Topical issues of improvement of the budget legislation of Ukraine.

This article analyzes the history of the formation of modern budgetary legislation of Ukraine, the approaches of scientists to understand the concept of «law». Isolation of problematic aspects of the current legislation of Ukraine has allowed the budget to outline the main directions of its improvement.

Key words: Budget Code of Ukraine, the State budget, the budget legislation, the budget system, the budget process.