

## БЮДЖЕТНА СИСТЕМА УКРАЇНИ ЯК ОБ'ЄКТ ФІНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

**Людмила Черпіцька,**  
*здобувач Київського міжнародного університету*

Одним з дискусійних питань у науці фінансового права є поняття бюджетної системи. Зазначене поняття постійно перебуває в центрі уваги науковців, адже бюджетна система, а отже, й бюджетна політика, бюджетна діяльність, бюджетний процес є ключовими елементами фінансової системи будь-якої держави. Не є винятком й Україна, котра протягом останніх 20 років уже декілька разів зіткнулася із суттєвим реформуванням бюджетного законодавства, що характеризуються істотними змінами у бюджетної політики.

Проблеми правового регулювання відносин, що виникають у сфері бюджетної системи, розглядаються у багатьох роботах відомих вітчизняних та іноземних юристів-фінансистів. Прикладами можуть роботи Д. Бекерської, О. Болтінової, Л. Воронової, О. Грачової, С. Запольського, М. Карасьової, О. Музики-Стефанчук, А. Нечай, О. Орлюк, Л. Савченко, Н. Сидорової, Е. Соколової, Н. Хімичевої, А. Худякова та багатьох інших. Водночас наразі лишається значна кількість питань, розв'язання яких не досягнуто, або щодо них існують діаметральні позиції науковців. Певним негативним фактором є й численні правопорушення, що допускаються в процесі здійснення бюджетної діяльності. Все це свідчить про актуальність цього напрямку дослідження та дозволяє визначити його предмет як розкриття суті бюджетної системи з метою вдос-

коналення правового регулювання відносин, які виникають у сфері бюджетної діяльності.

Бюджетна система може характеризуватись як багатогранне складне за своєю суттю поняття. З метою стабільного її функціонування та розвитку уряд держави має здійснювати виважену бюджету політику. При цьому, якщо говорити про економічну складову бюджетної політики, то потрібно розуміти, що бюджетна система вимагає організації чіткої взаємодії між усіма її ланками з метою виконання завдань та функцій, які ставить громадянське суспільство перед публічними фінансами. Недаремно саме фінанси називають «найкращим інформаційним джерелом як у галузі економіки, так і соціальних процесів, які відбуваються в державі та суспільстві» [1, 56].

Аналіз бюджетної діяльності дає підстави стверджувати, що закріплення на рівні нормативно-правового регулювання чіткого порядку формування та функціонування бюджетної системи спрямовується, зокрема, на забезпечення взаємозв'язку між демократичною державою і громадянським суспільством. При цьому громадянське суспільство наділяється можливістю впливати на дії демократичної держави у сфері бюджетної системи як вихідної складової публічних фінансів. Для цього громадянське суспільство має бути «структурованим, в основі чого лежить міцний норма-



тивно-правовий фундамент, який повинен не просто давати ті або інші юридичні гарантії діяльності окремих елементів громадянського суспільства, а й забезпечувати їх права, створювати реальні механізми їх участі у функціонуванні політичної системи суспільства» [2, 502].

Обрання підходів до визначення ролі публічних фінансів у сфері бюджету саме через призму громадянського суспільства дає можливість розкрити значення та місце бюджетної системи з позицій функціонування правової держави, зокрема — в її економічному та фінансовому аспектах. Оскільки навряд чи можна розглядати економічну систему держави як відокремлений елемент, який жодним чином не пов'язаний або не впливає на її правову систему, обрання таких підходів дозволяє визначати політичні, економічні та правові орієнтири розвитку України у сфері бюджетної системи як невід'ємних складових правової держави.

На сучасному етапі не викликає сумнівів той факт, що у процесі реформування перебувають не лише політична чи адміністративна система України, але й правова. І це стосується більшості галузей права, насамперед — публічних, які наповнюються новим змістом. Стосується це й фінансового права, на яке вплив справляють не лише політичні, але й економічні та соціальні фактори. З цього приводу деякі науковці, зокрема, Н. Хімічева [3, 15], висловлюють думку про те, що на сучасному етапі зміни мають бути системними, охоплювати фінансово-правову галузь загалом, зважаючи на взаємозв'язок між її підгалуззями й інститутами, взаємодію з нормами інших галузей права, а також на використання заявлених перспектив розвитку та накопиченого досвіду фінансово-правового регулювання, що дає змогу об'єктивно оцінювати пропоновані зміни у фінансовому праві. П. Пацурківський звертає увагу на необхідність розробки

теорією бюджетного права юридичної конструкції публічної власності на бюджетні кошти та нової доктрини суб'єктів бюджетного права [4, 16]. Своєю чергою Д. Гетманцев узагалі пропонує ввести нову категорію «фінансово-правове зобов'язання», що має застосовуватися до усіх правових інститутів та підгалузей фінансового права, й бюджетного також. При цьому акцент робиться на взаємозв'язку та взаємозумовленості прав і обов'язків кожної зі сторін фінансового зобов'язання (держави й територіальної громади та юридичних і фізичних осіб), що забезпечується засобами юридичної відповідальності [5, 186]. Водночас висловлені позиції не суперечать віднесенню норм, які регулюють відносини в бюджетній сфері, до сфери публічного права, для яких найбільш характерним є імперативний метод. У галузі фінансового права таким методом є метод владних приписів, який є ключовим для фінансово-правового регулювання.

Під впливом цього методу перебувають не лише правовідносини, що виникають у сфері бюджетної системи, але й бюджетна політика, що є невід'ємною складовою державної політики, а отже, має розглядатись і як політика правова. Убезпечуючи та супроводжуючи рух фінансів у процесі мобілізації, розподілу, перерозподілу та витрачання коштів бюджетів усіх рівнів (як публічних фондів коштів), бюджетна політика має здійснюватися державою винятково у правових формах. Із цього приводу Д. Комягін зауважує, що «публічні потреби (публічні інтереси) безпосередньо заломлюються у цифри бюджетних призначень, які не повинні містити в собі будь-чого, що не відповідає публічним інтересам». Та пропонує розглядати бюджетну політику як сукупність правових засобів, що дозволяють досягти дотримання публічного інтересу при формуванні та виконанні бюджету публічно-правового утворення [6, 27, 34]. При цьому власне бюджет, на думку



багатьох дослідників, зокрема О. Семчик, характеризує «рівень економічного розвитку країни, і завдяки регламентованості державою бюджетного процесу та її участі у ньому в особі державних органів забезпечується економічна та соціальна стабільність у державі, а також належний життєвий рівень для населення» [7, 101].

Згідно з Конституцією України, бюджетна політика повинна мати соціально-економічне спрямування. Відповідно до вимог Конституції України [8] та Бюджетного кодексу України [9], державна влада, втілюючи бюджетну політику, визначає засади бюджетного устрою країни та побудову її бюджетної системи, а також організацію міжбюджетних відносин. Саме це дає підстави фахівцям з фінансового права під бюджетною політикою розуміти діяльність органів державної влади щодо формування бюджету держави, його збалансування, розподілу та перерозподілу бюджетних ресурсів і забезпечення всеохопного контролю за їх використанням [10, 217]. Від того, яким чином формується та реалізується бюджетна політика, залежить функціонування економіки держави загалом, її стабільність, розвиток або стагнація. Оскільки бюджет є невід'ємною складовою будь-якої національної економіки.

Аналіз сутності бюджету та бюджетної системи, в межах яких реалізується бюджетна політика, дає можливість виявляти характерні особливості побудови відносин держави й економіки. Відомо, що бюджет може розглядатись як економічна та політична чи правова категорія. Висновок щодо правового змісту бюджету та бюджетної діяльності в цілому можна зробити зі змісту предмета бюджетного права, що є невід'ємною складовою фінансового права.

Так, проведення бюджетної політики в 2013 році ґрунтується на положеннях Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне

суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» та прогнозних і програмних документах економічного й соціального розвитку України. Відповідно до Основних напрямів бюджетної політики на 2013 рік, схвалених Постановою Верховної Ради України 22.05.2012 року [11], реалізація бюджетної політики спрямована на забезпечення сталого розвитку національної економіки в 2013 році, підвищення стандартів життя та рівня добробуту громадян, сприяння збалансованому розвитку конкурентоспроможної економіки, забезпечення фінансової стабільності держави і здійснення заходів зі зменшення рівня «доларизації» економіки, на підвищення ефективності виконання програм імпортозаміщення, розвиток виробництва вітчизняних товарів, ефективний захист внутрішнього ринку та підтримку експорту, модернізацію інфраструктури й базових секторів економіки, забезпечення екологічної безпеки, оптимізацію соціального захисту населення в результаті підвищення його рівня та адресності.

Як економічну, так і правову категорії можна розглядати й власне бюджетну систему. Вона засновується на економічних відносинах, які підпадають під правове регулювання, та становить сукупність усіх видів бюджетів, які існують на території держави. Відповідно до ст. 95 Конституції України, бюджетна система України будується на засадах справедливого та неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами й територіальними громадами.

Як відомо, розбудова власної бюджетної системи розпочалася в Україні з 1991 року. У цьому ж році започаткувалася розробка бюджетних процедур, створення власного бюджетного законодавства. У 1991 році був прийнятий Закон України «Про бюджетну систему України», на якому ґрунтувалося все бюджетне законодавство країни протягом 10 років, до при-



йняття в 2001 році першого кодифікованого акта в галузі бюджетних відносин, яким став Бюджетний кодекс України. Згідно з ним, бюджетна система України була визначена як сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного й адміністративно-територіального устроїв і врегульована нормами права.

Таке ж визначення залишилось і в новій редакції Бюджетного кодексу України, прийнятому 08.07.2010 року, що набув чинності з 01.01.2011 року. При цьому безпосередньо під бюджетом Бюджетний кодекс України розуміє план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, що здійснюються, відповідно, органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду (п. 1 ч. 1 ст. 1).

Невід'ємними складовими бюджетної системи є її структура, принципи побудови й організація функціонування. Структура бюджетної системи визначається бюджетним устроєм, який ґрунтується на адміністративно-державному устрої України. З цього приводу С. Запольський підкреслює, що «структура та склад бюджетної системи зумовлені формою державного устрою, системою відносин між центром і територіальними утвореннями, що склалися на основі розподілу владних повноважень» [12, 141]. Зрозуміло, що у федеративній, конфедеративній та унітарній державах бюджетний устрій є різним. Однак не залежно від цього, роль бюджетів різних рівнів визначається тим, що вони, утворюючи в сукупності бюджетну систему, є центральною ланкою фінансової системи держави.

Бюджети є основою фінансовою базою функціонування держави та місцевого самоврядування. Саме на таких позиціях стоять провідні вчені Украї-

ни, Росії та інших країн у трактуванні бюджету та бюджетної системи. Підтвердженням такого висновку слугують роботи О. Болтінової, Л. Воронової, С. Запольського, М. Карасьової, Ю. Крохіної, О. Орлюк та багатьох інших. При цьому бюджети як головну ролі мають розглядати задоволення потреб держави та її громадян фінансовими ресурсами, їх своєчасне надходження, розподіл і перерахування.

З огляду на те, що Україна є унітарною державою, в якій згідно зі ст. 7 Конституції України, визнається та гарантується місцеве самоврядування, бюджетна система держави є дворівневою і складається з державного бюджету та місцевих бюджетів. Зазначена норма закріплена ч. 1 ст. 5 БК України. Місцевими бюджетами є бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування. Бюжетами місцевого самоврядування є бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (зокрема й районів у містах). Зазначений підхід щодо розмежування понять місцевого бюджету та бюджету місцевого самоврядування витікає з Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування».

Як видно із зазначеного, до бюджетної системи України не належать ніякі інші фонди, крім бюджетів. Останні становлять централізовані фонди коштів, належні до предмета регулювання фінансового права. Доцільно зауважити, що такий підхід щодо обмеження бюджетних систем виключно бюджетами різних рівнів не є єдино прийнятим у світі. Наприклад, у Російській Федерації відповідно до змін, внесених до Бюджетного кодексу РФ [13] в 2007 році, бюджетна система є сукупність федерального бюджету, бюджетів суб'єктів Російської Федерації, місцевих бюджетів і бюджетів державних позабюджетних фондів (ст. 6). Отож зміни між складом бюджетних систем двох держав



полягають не лише в різних складових, які зумовлені різним державним устроєм (унітарним і федеративним), але й різним підходом щодо включення позабюджетних фондів. В Україні у складі бюджетної системи не просто не передбачено створення будь-яких позабюджетних фондів, але й прямо заборонено. На наш погляд, такий підхід значно більше відповідає розумінню бюджетної системи та її складових.

Сукупність усіх бюджетів, які належать до складу бюджетної системи України, становить зведений бюджет України. Його призначення полягає в тому, щоб на підставі зведених показників доходів і видатків, які отримує вся бюджетна система країни, здійснювати аналіз та визначати засади державного регулювання економічного та соціального розвитку України. Призначення та складові елементи зведеного бюджету деталізуються в ст. 6 БК України. Так, зведений бюджет України містить показники державного бюджету України, зведеного бюджету Автономної Республіки Крим і зведених бюджетів областей та міст Києва й Севастополя. Значення показників зведеного бюджету можна продемонструвати на актах, які визначають напрями бюджетної політики. Наприклад, в Основних напрямках бюджетної політики на 2013 рік, схвалених Постановою Верховної Ради України 22.05.2012 року, закріплено необхідність збільшення питомої ваги місцевих бюджетів у зведеному бюджеті з урахуванням підвищення основних соціальних стандартів, збільшення інвестиційного ресурсу, перерозподілу функціональних повноважень між центром і регіонами та проведення структурних реформ.

Обраний підхід можна класифікувати як такий, що спрямований на децентралізацію бюджетних повноважень і закріплення ресурсної бази за місцевим самоврядуванням, так, як це практикується у світовій практиці та впливає з положень ст. 8 Все-

світньої декларації місцевого самоврядування від 1985 року та ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування від 15.10.1985 року, до якої Україна приєдналася. Відповідно до останньої, органи місцевого самоврядування мають право в межах національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень.

Водночас Бюджетним кодексом України закріплено основні принципи, на яких ґрунтується бюджетна система. Варто зауважити, що перелік принципів бюджетної системи зазнав змін у процесі реформування бюджетного законодавства. Зокрема, якщо за Бюджетним кодексом України 2001 року до принципів, на яких ґрунтувалася бюджетна система, належали принципи єдності, збалансованості, самостійності, повноти, обґрунтованості, ефективності, субсидіарності, цільового використання бюджетних коштів, справедливості й неупередженості, публічності та прозорості, відповідальності учасників бюджетного процесу (ст. 7). Сьогодні цей перелік дещо змінений. Зокрема, розширення отримав принцип ефективності, який нині поєднує в собі ефективність і результативність, а саме: при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення цілей, запланованих на національній системі цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання послуг, гарантованих державою, Автономною Республікою Крим, місцевим самоврядуванням, при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів.

Водночас з переліку принципів, на яких будується бюджетна система, зник принцип відповідальності учасників бюджетного процесу. Під останнім Бюджетний кодекс України в по-



передній редакції [14] розумів те, що кожний учасник бюджетного процесу несе відповідальність за свої дії чи бездіяльність на кожній стадії бюджетного процесу. При цьому кодексом закріплювалося, що особи, винні в порушенні бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну чи кримінальну відповідальність згідно із законами України. Бюджетним правопорушенням визнавалося недотримання учасником бюджетного процесу встановлених законодавством порядку складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету чи звіту про виконання бюджету. Закріплення на рівні Бюджетного кодексу України принципу відповідальності за порушення бюджетного законодавства учасниками бюджетного процесу як принципу побудови бюджетної системи України дало свого часу підстави вітчизняним ученим дійти висновку «про підвищення значення фінансового контролю на всіх стадіях бюджету та розуміння принципів побудови бюджетної системи законодавцем» [10, 257]. Натомість, нині принцип відповідальності учасників бюджетного процесу за порушення бюджетного законодавства зник з переліку принципів бюджетної системи. Водночас суттєвих змін зазнало поняття бюджетних правопорушень, їхнього суб'єктного та об'єктного складу тощо.

Оцінюючи позитивно зазначені зміни щодо деталізації бюджетних правопорушень, усе ж закріплений підхід щодо скасування принципу відповідальності як принципу бюджетної системи, на наш погляд, не є таким, що відповідає публічним інтересам, які реалізуються в процесі здійснення бюджетної політики. Адже дотримання бюджетної дисципліни всіма учасниками бюджетного процесу є необхідною складовою бюджетної діяльності. У цьому сенсі варто підтримати висновок про те, що «забезпечуючи вимоги економічної безпеки держави, ці принципи базуються на відповідності бюджетної політики національним інтересам» [15, 67]. Дослідження теоретичних джерел, правових норм, закріплених бюджетним законодавством, правозастосовної та судової практики надають можливість обґрунтувати висновок про необхідність внесення змін до ст. 7 БК України щодо поновлення положення про принцип відповідальності учасників бюджетного процесу як невід'ємної складової принципів, на яких будується бюджетна система України. ♦

#### Список використаних джерел

1. Горбунова О. Н. *Вопросы исполнения 122-го закона и проблемы регулирования бюджетов всех уровней* / О. Н. Горбунова // *Бюджетное право Российской Федерации : ежегодник. 2006* / под общ. ред. С. В. Запольского, Д. М. Щекина ; МАФП. — М. : Статут, 2007. — С. 52–69.
2. *Політична система: сучасні проблеми розвитку громадянського суспільства і держави : у 2 т. / за ред. О. В. Скрипнюка. — Т. II. — К. : Логос, 2010. — 692 с.*
3. Химичева Н. И. *Принципы современного российского финансового права как основы бюджетно-правового регулирования* / Н. И. Химичева // *Очерки*



- бюджетно-правовой науки современности : монография / под общ. ред. Е. Ю. Грачевой и Н. П. Кучерявенка. — М. ; Х. : Право, 2012. — С. 13–26.
4. Пацуркивский П. С. Блеск и нищета постсоветской теории бюджетного права: дискуссионные заметки / П. С. Пацуркивский // Бюджетное право Российской Федерации : ежегодник. 2006 / под общ. ред. С.В. Запольского, Д.М. Щекина; МАФП. — М. : Статут, 2007. — С. 5–19.
  5. Гетманцев Д. О. Фінансово-правове зобов'язання як окрема категорія фінансового права : монографія / Д. О. Гетманцев. — К. : Юрінком Інтер, 2011. — 368 с.
  6. Комягин Д. Л. Правовая форма бюджетной политики / Д.Л. Комягин // Очерки бюджетно-правовой науки современности : монография / под общ. ред. Е. Ю. Грачевой и Н. П. Кучерявенка. — М.; Х. : Право, 2012. — С.27–43.
  7. Семчик О. О. Держава і фінанси: правовий зв'язок : монографія / О. О. Семчик. — К. : Юридична думка, 2010. — 204 с.
  8. Конституція України від 28.06.1996 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР) — 1996. — № 30. — Ст. 141 (зі змінами, внесеними згідно із Законом № 2952-VI від 01.02.2011 року// ВВР. — 2011. — № 10. — Ст. 68).
  9. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 року № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2010. — № 50–51. — Ст. 572 (зі змінами).
  10. Орлюк О. П. Фінансове право : акад. курс / О.П. Орлюк. — К. : Юрінком Інтер, 2010. — 808 с.
  11. Постанова Верховної Ради України «Про Основні напрями бюджетної політики на 2013 рік» від 22.05.2012 року № 4824-VI // Офіційний вісник України. — 2012. — № 41. — Ст. 1569.
  12. Финансовое право : учебник / К. С. Бельский и др.; под ред. С. В. Запольского. — М. : РАП ; Эксмо, 2006. — 640 с.
  13. Бюджетный кодекс Российской Федерации. — М. : Омега-Л, 2008. — 224 с. — (Кодексы Российской Федерации).
  14. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 року № 2542-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2001. — № 37–38. — Ст. 189 (втратив чинність).
  15. Бюджетний кодекс України: закон, засади, коментар / за ред. О. В. Турчинова і Ц. Г. Огня. — К. : Парламентське вид-во, 2002. — 276 с.

Надійшла до редакції 29.01.2013 року