

Шевчук Оксана,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Тернопільського національного
економічного університету

Федішин Ольга,

магістр другого року навчання
юридичного факультету
Тернопільського національного
економічного університету

ФІНАНСОВО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ТА ЙОГО РОЛЬ У БЮДЖЕТНІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ

Розглянуто актуальні проблеми правового регулювання фінансової системи. Проаналізовано категорію «державний бюджет» як засаду визначення змісту фінансової системи. Встановлено, що державні інтереси є основою формування підсистеми державних фінансів, де основоположне значення відіграють: державний бюджет як центральний план формування і використання фінансових ресурсів для забезпечення виконання завдань та функцій держави. Сформульовано структуру Бюджетного кодексу, основою якого має бути покладена загальна логіка побудови та регулювання системи управління публічними фінансами, визначаються базові правила прийняття і виконання управлінських рішень на кожній із стадій, а також вимоги до інформаційно-аналітичного забезпечення бюджетного процесу в Україні.

Ключові слова: фінанси, фінансові правовідносини, публічний фінансовий інтерес, публічна фінансова діяльність, публічна фінансова система, бюджетна система, Державний бюджет України, Бюджетний кодекс України, фінансові ресурси .

Бібл.: 10.

Шевчук О., Федішин О.

Финансово-правовые аспекты государственного бюджета и его роль в бюджетной системе Украины

Рассмотрены актуальные проблемы правового регулирования финансовой системы. Проанализирована категория «государственный бюджет» как принцип определения содержания финансовой системы. Установлено, что государственные интересы лежат в основе формирования подсистемы государственных финансов, где основополагающее значение играют: государственный бюджет как центральный план формирования и использования финансовых ресурсов для обеспечения выполнения задач и функций государства. Сформулирована структура Бюджетного кодекса в основу которого должна быть положена общая логика построения и регулирования системы управления публичными финансами, определяются базовые правила принятия и выполнения управленческих решений на каждой из стадий, а также требования к информационно-аналитического обеспечения бюджетного процесса в Украине.

Ключевые слова: финансы, финансовые правоотношения, публичный финансовый интерес, публичная финансовая деятельность, публичная финансовая система, бюджетная система, Государственный бюджет Украины, Бюджетный кодекс Украины, финансовые ресурсы.

Shevchuk O., Fedyshin O.

Financial and legal aspects of the state budget and its role in the budget system of Ukraine

The article deals with the actual problems of legal regulation of the financial system. The category “state budget” as a means of determining the content of the financial system is analyzed. It is established that the state interests are the basis of the formation of a subsystem of public finance with fixed assets: the state budget as the main plan for the formation and use of financial resources to ensure the implementation and functioning of the state. The Budget Code, which can be based on the general logic of construction and regulation of the public finance management system, defines the basic rules for the adoption and implementation of management decisions in each of the articles, as well as requirements for information and analytical support of the state process in Ukraine.

The aim of the work is to study the financial and legal aspect of the state budget and determine its role in the budget system of Ukraine. The object of research is the financial and legal aspect of the state budget and its role in the budgetary system of Ukraine. The subject of the study is the peculiarities of the financial and legal aspect of the state budget and its role in the budgetary system of Ukraine.

In order to ensure that the financial legal aspect of ensuring the state budget meets the requirements of the domestic development of Ukraine, it is necessary to make a number of significant changes to the Budget Code of the State and then, on the basis of the proposed changes, to improve the entire budget system.

Keywords: *finance, financial relations, public financial interest, public financial activity, public financial system, budget system, State budget of Ukraine, Budget Code of Ukraine, financial resources.*

Постановка проблеми. Бюджетна система України на сучасному етапі свого існування функціонує в умовах динамічного розвитку міжнародної та національної економіки, а також складної соціально-економічної ситуації в країні і за кордоном. Виконання соціальних, економічних, політичних та інших функцій держави вимагає коштів, що накопичуються в бюджетах різних рівнів. Бюджет як фонд фінансових активів призначений для фінансової підтримки завдань і функцій держави та об'єднаних територіальних громад.

Незважаючи на перманентне вдосконалення бюджетного законодавства, зараз існує багато суперечливих правових норм, які вимагають наукової оцінки.

Сучасні роботи вчених-фахівців фінансового права, зокрема в галузі бюджету, не містять аналітичного дослідження різних видів бюджетних фондів як категорії фінансового права. Багато проблем, пов'язаних з формуванням, розподілом і використанням коштів як загальних, так і спеціальних бюджетних фондів коштів, не вирішено.

Необхідно вдосконалити термінологічний апарат, який має дискусійний характер; поглиблений розгляд та обґрунтований підхід до розподілу доходів бюджету на власні, фіксовані та нормативні; виділення значущих ознак видатків бюджету та їх класифікації; відокремлення не тільки принципів бюджетної системи, а й принципів формування бюджету. Особливо актуальною є проблема формування та використання коштів із спеціального фонду бюджету, за рахунок чого фінансуються умови тривалої глибокої соціально-економічної кризи, фінансування численних потреб бюджетних установ, проблемних аспектів щодо джерел її формування, специфіки перерозподілу коштів між загальними і спеціальними фондами, співвідношення цих коштів. Актуальність необхідності вивчення цієї теми також свідчить про недосконалість бюджетного законодавства, що регулює рух коштів між загальними та спеціальними фондами бюджету [9, с. 27–34].

Аналіз наукових досліджень та публікацій. До дослідження цього питання зверталось чимало науковців, зокрема: М. Бліхар, О. Гетманець, А. Гнатівська, А. В. Добровінський, З. І. Перощук, К. Попова, А. І. Сирота, О. Шинкарук, І. С. Шляхов та інші.

Метою роботи є дослідження фінансово-правового аспекту державного бюджету та визначення його ролі у бюджетній системі України.

Виклад основного матеріалу дослідження. У юридичному плані бюджет розуміється як фінансовий план відповідної держави, затверджений у формі правового акта. Бюджетний кодекс України передбачає, що бюджет є планом формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань та функцій, що здійснюються органами державної влади та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду [2].

Стаття 4 Бюджетного кодексу України визначає перелік нормативно-правових актів, що регулюють бюджетні відносини в Україні. Це Конституція України, Бюджетний кодекс України, Закон про Державний бюджет України, інші закони, що регулюють бюджетні відносини, нормативно-правові акти КМУ, нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади, органи Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування. Визначено, що нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів влади, а також органів місцевого самоврядування не мають суперечити Конституції України, Бюджетному кодексу України, Закону про Державний бюджет України та іншим законам України, які регулюють бюджетні відносини. У процесі реалізації бюджетного процесу в Україні положення нормативно-правових актів застосовуються лише в тій мірі, в якій вони не суперечать положенням Конституції України, цього Кодексу та Закону про Державний бюджет України [2].

Бюджетне законодавство України ґрунтується на конституційному положенні про те, що вітчизняна бюджетна система базується на принципах справедливого та неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами України. Лише закон про Державний бюджет України визначає будь-які видатки держави на загальні потреби, а також розмір і ціль цих витрат (ст. 95 Конституції України) [7, с. 154–157].

Бюджетний кодекс України займає ключове положення в системі бюджетного законодавства, виконуючи роль кодексу, що регулює правові рамки функціонування бюджетної системи України, бюджетного процесу та міжурядового бюджету, а також контролю за бюджетним законодавством та відповідальністю за його порушення. Цей кодекс України має на меті: по-перше, формування єдиної логічно організованої структури позицій, що регулюють ключові аспекти бюджетної системи; по-друге, повністю охопити бюджетний процес; по-третє, зберегти вихідні характеристики, що завданням цього документа є його статус, із змінами і доповненнями.

Відповідно до ст. 4 БК України, система бюджетного законодавства в Україні включає не тільки закони, а й підзаконні акти. Таким чином, норми фіскального права можуть міститися в актах різних органів державної виконавчої влади, але залишається фактом, що спільним є те, що вони часто не виконуються всіма гілками влади. Говорячи про бюджетне право, необхідно пам'ятати, що в ст. 92 Конституції України передбачено: Державний бюджет України та бюджетна система України встановлені виключно законом. Таким чином, головним та єдиним джерелом правового регулювання побудови та функціонування бюджетної системи є закони. Підзаконні акти слід розглядати тільки як інструменти, які забезпечують функцію законності [2].

Конституція України визначає основні засади формування бюджетної системи нашої держави, встановлює правовий статус головних суб'єктів бюджетного процесу. Однак слід зазначити, що Конституція завдяки своїй особливій правовій природі є особливим конституційним нормативно-правовим актом, і це викликає суперечки в правовій науці з приводу включення останньої як елементу до спеціальних галузей законодавства [1].

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.

Підзаконні нормативно-правові акти приймаються на підставі і на виконання законів. Так, у 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, оскільки вони приймаються на підставі і на виконання законів. [5, с. 124–129].

Згідно із Конституцією України Державний бюджет України затверджується Верховною Радою України. Закон про Державний бюджет України діє з 1 січня по 31 грудня календарного року.

Таким чином, аналіз зазначених положень Конституції України дає підстави зробити висновок, що закон про державний бюджет за своєю природою є фінансовим документом, який встановлює розподіл державних фінансових ресурсів і який може розглядатися як закон з особливою правовою природою.

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 [3, с. 323–328].

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 доволі формальним та має 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 постанова Верховної Ради України про Основні напрями бюджетної політики.

Аналіз нормативно-правових актів, які складають основу правового забезпечення бюджетного процесу, з урахуванням стадій останнього, дає змогу стверджувати, що воно характеризується такими основними ознаками [10, с. 76–87]:

- 1) об'єктами правового забезпечення бюджетного процесу виступають:
 - а) бюджет – план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду (п. 1 ст. 2 БК України);
 - б) бюджетний процес – регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства (п. 10 ст. 2 БК України);

в) діяльність учасників бюджетного процесу – органів, установ і посадових осіб, наділених бюджетними повноваженнями (правами та обов'язками з управління бюджетними коштами), на кожному з етапів бюджетного процесу (ст. 19 БК України);

2) суб'єктами правового забезпечення бюджетного процесу виступають Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, органи виконавчої влади і місцевого самоврядування, які у межах наданих їм повноважень приймають нормативно-правові акти, що врегульовують порядок бюджетного процесу та діяльність його учасників;

3) завданням правового забезпечення бюджетного процесу виступає детальне нормативно-правове врегулювання порядку складання проектів бюджетів та їх розгляду, прийняття бюджетів та їх виконання, підготовку та розгляду звітів про виконання бюджетів і прийняття рішень щодо них, здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, аудиту та оцінки ефективності управління бюджетними коштами відповідно до законодавства, що дасть змогу забезпечити однозначну регламентацію бюджетних правовідносин на всіх стадіях бюджетного процесу та відкритість і прозорість останнього;

4) правове забезпечення бюджетного процесу здійснюється за допомогою особливого механізму правового регулювання як системи правових засобів, прийомів і способів правового впливу на бюджетні відносини, шляхом використання яких визначається комплекс матеріальних, фінансових, організаційних та правових заходів, спрямованих на формування та виконання бюджетів, звітів про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

Водночас аналіз нормативно-правових актів, які є основою правового забезпечення бюджетного процесу, дає змогу визначити ряд проблемних питань, які більш-менш пов'язані з фінансуванням та розвитком місцевих бюджетів, а також регулювання державно-регіональних міждержавних відносин [6, с. 65–69]:

1) надмірна централізація фінансових ресурсів на державному рівні, що знижує розмір місцевих бюджетів і призводить до того, що органи місцевої влади не мають спроможності проводити відповідну політику в межах своєї компетенції;

2) практика формування місцевих бюджетів, в якій зберігається механізм централізованого відрахування з доходів, що генерують бюджет, у результаті чого підтримується недостатній рівень автономії органів місцевого самоврядування в бюджетному процесі;

3) відсутність місцевого оподаткування, відсутність власної дохідної бази, що визначає залежність органів місцевого самоврядування від центральних органів влади;

4) незабезпеченість повноважень органів місцевого самоврядування, делегованих їм державою, достатнім обсягом бюджетних коштів;

5) непередбачуваність державної бюджетної політики, внаслідок чого немає перспектив розвитку місцевого самоврядування.

Вивчення проблем правового забезпечення бюджетного процесу дає змогу визначити його як врегульовану бюджетним законодавством діяльність учасників бюджетного процесу, спрямована на створення необхідних умов для формування та виконання бюджетів, звітів про їх виконання, контроль за дотриманням бюджетного законодавства і встановлення системи гарантій належної реалізації бюджетної політики. Таке визначення дає змогу повною мірою відобразити як стан правового регулювання бюджетного процесу, так і систему гарантій належної реалізації бюджетної політики (статичний аспект), а також діяльність учасників бюджетного процесу на кожному з них. його етапи (динамічний аспект) [8, с. 160–164].

Висновки. Отже, аналіз бюджетного законодавства вказує на те, що Україна пройшла довгий і важкий шлях її реформування. Беручи до уваги, що бюджетний процес все ще є неполітичною, консервативною бюрократичною процедурою, існує потреба в подальшому його вдосконаленні.

Вибір концепту реформування Бюджетного кодексу і його інтеграції в правове поле Європейського Союзу має враховувати результати порівняльного аналізу бюджетної системи України із кращою світовою практикою – від строго регламентованої до рамкової (з описом бюджетного законодавства, підготовки, розгляду і прийняття бюджету парламентом, виконання бюджету, контролю та аудиту виконання бюджету, бюджетного процесу для місцевих бюджетів).

Концепт нової редакції Бюджетного кодексу має містити:

- розширене використання наданих і прийнятих витрат;
- довгострокове та середньострокове фіскальне планування;
- внутрішню платіжну систему, яка функціонує як єдиний рахунок Державної казначейської служби;

– усунення надмірної деталізації регулювання, розширення автономії та підзвітності головних розпорядників бюджетних коштів;

– максимальна прозорість та відкритість бюджетного процесу для громадянського суспільства [4, с. 198–202].

Водночас формування нової редакції Бюджетного кодексу можливе після прийняття всіх законодавчих пропозицій, які розглядаються Верховною Радою України, передбачаючи введення змінних до Бюджетного кодексу та розроблені на сьогодні Міністерством фінансів проектів.

Крім того, необхідно впроваджувати заходи, спрямовані на упорядкування логіки та структури бюджетного процесу. Оновлена структура Бюджетного кодексу має ґрунтуватися на загальній логіці побудови та регулювання системи управління державними фінансами, який містить опис учасників системи, їх повноважень, принципів і порядку взаємодії, розрізняє основні об'єкти управління, фіксує основні етапи бюджетного процесу (складання, розгляд і затвердження, виконання, звітність, контроль і аналіз) визначити основні правила прийняття та реалізації управлінських рішень на кожному з етапів, а також вимоги до інформаційного забезпечення всієї політичної підтримки бюджетного процесу в Україні [11, с. 46–51].

Таким чином, реформування бюджетного законодавства України й управління публічними фінансами відповідно до рекомендацій Ради Європи є найважливішим чинником забезпечення довгострокового економічного розвитку, який спрямований на максимізацію ефективності, прозорості і підзвітності використання обмежених бюджетних ресурсів, збільшення обсягу та якості надання населенню суспільних благ. Тому визначимо основні напрямки реформування публічних фінансів у контексті взаємодії влади і громадянського суспільства:

- 1) підвищення ефективності оподаткування і функціонування фіскальної служби;
- 2) поліпшення управління державним боргом і ліквідністю;
- 3) підвищення якості бюджетного планування та розподілу ресурсів, покращення прозорості бюджетного процесу, орієнтація на результат замість орієнтації на видатки, вдосконалення обліку і звітності;
- 4) налагодження ефективного моніторингу, фінансового контролю і аудиту.

Усе викладене є свідченням того, що в нашій державі ще не сформувалася чітка тенденція щодо забезпечення фінансово-правового регулювання державного бюджету. Щоби фінансово-правовий аспект забезпечення державного бюджету відповідав вимогам сучасного розвитку України, необхідно внести ряд вагомих змін у Бюджетний кодекс держави, а після відповідно до запропонованих змін здійснювати удосконалення всієї бюджетної системи.

Список використаних джерел

1. Конституція України: офіц. текст. Київ : КМ, 2013. 96 с.
2. Бюджетний кодекс України: Закон України 8 липня 2010 року № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2010, № 50–51, ст. 572.
3. Бліхар М. Правова характеристика стадій бюджетного процесу. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2016. № 855. С. 323–328.
4. Гетманець О. Правова природа відповідальності за порушення бюджетного законодавства. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 2. С. 198–202.
5. Гнатовська А. Фінансово-правова характеристика принципів бюджетної системи України. *Юридичний вісник*. 2015. № 2. С. 124–129.
6. Добровінський А. В. Бюджет як фінансово-правова основа місцевого самоврядування в Україні. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. Вип. 6(1). С. 65–69.
7. Перошук З. І. Деякі правові питання бюджетів та їх складових елементів в умовах бюджетної децентралізації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2014. Вип. 11(1). С. 154–157.
8. Попова К. Правове забезпечення бюджетного процесу: поняття, проблеми, напрями реформування. *Актуальні проблеми державного управління*. 2014. Вип. 4. С. 160–164.
9. Сирота А.І. Правові проблеми проведення бюджетної децентралізації в Україні. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2017. № 11. С. 27–34.
10. Шинкарьок О. Проблеми вдосконалення нормативно-правового забезпечення формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації. *Світ фінансів*. 2015. Вип. 4. С. 76–87.

References

1. *Konstytutsiya Ukrainy [Constitution of Ukraine]*. (1996). Retrieved from : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
2. *Byudzhetnyy kodeks Ukrainy [Budget Code of Ukraine]*. (2010). Retrieved from : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> [in Ukrainian].
3. Blikhar, M. (2016). Pravova kharakterystyka stadiy byudzhetnoho protsesu [Legal characteristics of the stages of the budget process]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu «Lvivska politekhnika». Yurydychni nauky – Bulletin of Lviv Polytechnic National University. Law Sciences*, 855, 323–328 [in Ukrainian].
4. Hetmanets, O. (2017). Pravova pryroda vidpovidalnosti za porushennya byudzhetnoho zakonodavstva [Legal nature of responsibility for violation of budget legislation]. *Pidpryyemnytstvo, hospodarstvo i parvo – Entrepreneurship, economy and law*, 2, 198-202 [in Ukrainian].
5. Natovskaya, G. A. (2015). Finansovo-pravova kharakterystyka pryntsyviv byudzhetnoyi systemy Ukrainy [Financial and legal characteristics of the principles of the budgetary system of Ukraine]. *Yurydychnyy visnyk – Yurydychnyy visnyk*, 2, 124–129 [in Ukrainian].
6. Dobrovinsky, A. V. (2016). Byudzhet yak finansovo-pravova osnova mistsevoho samovryaduvannya v Ukraini [Budget as a financial and legal basis of local self-government in Ukraine]. *Aktualni problemy vitchyznyanoi yurysprudentsiyi – Actual problems of domestic jurisprudence*, 6(1), 65–69.
7. Peroshchuk, Z. I. (2014). Deyaki pravovi pytannya byudzhetiv ta yikh skladovykh elementiv v umovakh byudzhetnoyi detsentralizatsiyi [Some legal issues of budgets and their constituent elements under conditions of budgetary decentralization]. *Naukovyy visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu. Seriya : Yurysprudentsiya – Scientific Herald of the International Humanitarian University. Series : Jurisprudence*, 11(1), 154–157.
8. Popova, K. (2014). Pravove zabezpechennya byudzhetnoho protsesu: ponyattya, problemy, napryamy reformuvannya [Legal support of the budget process: concepts, problems, directions of reform]. *Aktualni problemy derzhavnogo upravlinnya – Actual problems of public administration*, 4, 160–164.
9. Syrota, A. I. (2017). Pravovi problemy provedennya byudzhetnoyi detsentralizatsiyi v Ukraini [Legal issues of budget decentralization in Ukraine]. *Visnyk Pivdennoho rehionalnoho tsentru Natsionalnoi akademiyi pravovykh nauk Ukrainy – Bulletin of the Southern Regional Center of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*, 11, 27–34.
10. Shynkaryuk, O. (2015). Problemy vdoskonalennya normatyvno-pravovoho zabezpechennya formuvannya mistsevykh byudzhetiv v umovakh detsentralizatsiyi [Problems of Improving the Regulatory and Legal Framework for the Formation of Local Budgets under Decentralization]. *Svit finansiv – The World of Finance*, 4, 76–87.

Стаття надійшла до редакції 26.05.2019.