

# Конституційно-правові ознаки акта про бюджет



## І. І. Анциперова

асистент кафедри філософії і права  
Буковинського державного фінансово-  
економічного університету

Стаття присвячена висвітленню сутності та змісту конституційно-правових ознак акта про бюджет. Проаналізовано положення Конституції України та Конституцій Європи, що присвячені регулюванню акта про бюджет.

На основі правового аналізу вказаних джерел запропоновано систему конституційно-правових ознак акта про бюджет.

**Ключові слова:** акт про бюджет, бюджетний закон, конституційні особливості акта про бюджет, ознаки – властивості бюджетного закону.

Стаття посвящена освещению сущности и содержания конституционно-правовых признаков акта о бюджете. Проанализировано положение Конституции Украины и Конституций Европы, которые посвящены регуляции акта о бюджете. На основе правового анализа указанных источников предложена система конституционно-правовых признаков акта о бюджете.

**Ключевые слова:** акт о бюджете, бюджетном законе, конституционные особенности акта о бюджете, признаки – свойства бюджетного закона.

This article is devoted to the content and essence of Constitutional and juridical signs of Budget Act. The articles of Constitutions of Ukraine and EU devoted to budget regulations have been analysed. On the basis of this analyses the system of constitutional and juridical signs of Budget Act is proposed.

**Keywords:** Budget Act, budget law, constitutional specifics of Budget Act, signs of budget law.

**Б**юджет є невід'ємним атрибутом кожної держави. Більшість конституцій світу приділяють значну увагу процедурі прийняття акта про бюджет. Аналіз конституційних норм дає можливість вивести специфічні ознаки властивості акта про бюджет, що вказують на його особливе місце серед інших нормативних актів держави. Наукове дослідження цієї проблеми має дуже важливе теоретичне і практичне значення, оскільки її наукове обґрунтування дозволить створити передумови вдосконалення системи бюджетного законодавства.

Конституційно-правові ознаки акта про бюджет частково зачіпаються у наукових працях Л. К. Воронової, М. І. Піскотіна, І. І. Бабіна, А. Анісімова, А. Закревського, Л. Кравченка, І. Ющенка, Р. Чимного, О. В. Чернадчука. Однак дослідження конституційних ознак акта про бюджет у нашій країні є не повними та носять поверхневий характер.

Нові роботи у цій сфері мають бути присвячені системному аналізу конституційно-правових ознак акта про бюджет, що сприятиме подальшим теоретичним розробкам та використанню отриманих результатів з метою покращення конституційного та бюджетного законодавства. Метою нашої статті є:

- виділити специфічні ознаки закону про бюджет порівняно з іншими законами країни;
- сформувати систему ознак-властивостей акта про бюджет, спираючись на національне та іноземне конституційне законодавство.

Для того, щоб з'ясувати особливості акта про бюджет, необхідно проаналізувати положення Конституції України та конституцій світу, які закріплюють особливий статус та відмінні риси бюджетного закону порівняно з іншими законами країни.

Так, стаття 85 Конституції України (далі – КУ) розмежовує повноваження Верховної Ради України щодо прийняття зако-

нів та затвердження Державного бюджету України [1]. Тобто зазначена конституційна норма виокремлює повноваження Верховної Ради України щодо затвердження Державного бюджету України від повноважень з прийняття інших законів. На думку представників Кабінету Міністрів України, це зумовлено правовою природою закону про Державний бюджет України, яка полягає в тому, що більшість його положень установають показники надходжень до Державного бюджету України та видатків і не мають ознак нормативності, оскільки ними не встановлюються правила поведінки, а визначаються державні (фінансові) гарантії реалізації правил поведінки, встановлених іншими законами [7, с. 44]. Науковці дотримуються іншої думки. Як зазначає Л. К. Воронова, в законах про Державний бюджет є приписи, які не мають конкретно-адресного змісту. Ними затверджуються розміри відрахувань від територіальних надходжень загальнодержавних доходів і податків до бюджетів нижчих рівнів. Бюджетні правовідносини між вищестоящими та нижчестоящими органами виконавчої влади або органами державної виконавчої влади і виконавчими органами місцевих рад виникають кожного разу, коли є такий юридичний факт, як платіж до бюджету, сума якого розподіляється між бюджетами. Отже, ці приписи виступають правовими нормами, які розраховані на багаторазове застосування. Ось чому не можна погодитися, що закон про бюджет є таким тільки за формою, а не за змістом [6, с. 164].

Практика Верховної Ради України свідчить: щорічні закони про Державний бюджет містять різну кількість статей. Верховна Рада України – єдиний законодавчий орган, тому вона може приймати закони певного змісту з будь-якою кількістю статей. Однак стаття 40 Бюджетного кодексу України (далі – БКУ) визначає перелік показників, які повинні бути в кожному законі про Державний бюджет.

Відповідно до частини другої статті 95 КУ, виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків [1]. Цікаво, що положення, закріплене цією конституційною нормою, стало підставою конституційного подання Кабінету Міністрів України. Підставою для розгляду справи стала практична необхідність в офіційній інтерпретації положення частини другої ст. 95 КУ та словосполучення «збалансованість бюджету» [8]. Кабінет Міністрів України обґрунтував практичну необхідність в офіційній інтерпретації вказаних положень Конституції України потребою в їх реалізації під час формування, затвердження та виконання Державного бюджету України на відповідний рік у частині забезпечення державою соціальних прав і гарантій громадян. Для цього необхідно, на його переконання, вносити законом про Державний бюджет України зміни до чинних соціальних законів, що викликає заперечення в інших органів державної влади, неоднакове трактування ними частин другої, третьої ст. 95 КУ. Для прикладу можна назвати Закон України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» [3]. Вирішуючи питання про офіційне тлумачення частин другої, третьої ст. 95 КУ, Конституційний Суд України, виходив з того, що закон про Державний бюджет України як правовий акт, що має особливий предмет регулювання (визначення доходів і видатків на загальносуспільні потреби), створює належні умови для реалізації законів України, інших нормативно-правових актів, ухвалених до його прийняття, які передбачають фінансові зобов'язання держави перед громадянами і територіальними громадами. Саме у виконанні цих зобов'язань утверджується сутність держави, як соціальної і правової. Відповідно до статей 1, 3 КУ та принципів бюджетної системи держава не може довільно відмовлятися від взят

тих на себе фінансових зобов'язань, передбачених законами, іншими нормативно-правовими актами, а повинна діяти ефективно і відповідально в межах чинного бюджетного законодавства. Зі змісту частини другої ст. 95 КУ, якою встановлюється, що виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків, випливає, що вони не можуть визначатися іншими нормативно-правовими актами. Самі ж загальносуспільні потреби, до яких належить і забезпечення права на соціальний захист громадян України, проголошений у ст. 46 КУ, передбачаються у державних програмах, законах, інших нормативно-правових актах. Визначення відповідних бюджетних видатків у законі про Державний бюджет України не може призводити до обмеження загальносуспільних потреб, порушення прав людини і громадянина, встановлених Конституцією України. Таким чином, Конституційний Суд України вважає, що в аспекті конституційного подання положення частини третьої ст. 95 КУ у системному зв'язку з положеннями частини другої цієї статті, ст. 46 КУ треба розуміти як намагання держави при визначенні законом про Державний бюджет України доходів і видатків та прийнятті законів, інших нормативно-правових актів, які можуть вплинути на доходну і видаткову частину бюджету, дотримуватися рівномірного співвідношення між ними та її обов'язок на засадах справедливого, неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами, територіальними громадами враховувати загальносуспільні потреби, необхідність забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя [8].

Необхідно враховувати, що закони України або їх окремі положення, які впливають на показники бюджету (зменшують надходження бюджету та/або збільшують витрати бюджету) і приймаються після 15 липня року, що передує плановому, мають

набирати чинності не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим (ч. 3 ст. 27 Бюджетного кодексу України) [2].

Суттєвою особливістю закону про Державний бюджет є те, що відповідно до статті 96 КУ суб'єктом права законодавчої ініціативи стосовно цього закону є тільки Кабінет Міністрів України. Конституційною нормою чітко окреслено коло питань, які можуть бути врегульовані тільки цим законом (частина друга ст. 95 КУ); цей закон приймається щорічно та має визначений термін дії (ч. 1 ст. 96 КУ). З цього приводу ще в 1971 році видатний юрист-фінансист М. І. Піскотін писав, що «Бюджет, подібно до однорічної рослини, існує тільки один рік. Після закінчення бюджетного року, який збігається з календарним, на зміну одному бюджету приходиться інший. Але перш ніж вступити в дію, бюджет повинен бути складений і затверджений. Після ухвалення і настання нового року бюджет передається до виконання. За підсумками виконання складається відповідний звіт, він надходить на затвердження. Проте в кожному році цей процес починається заново» [11, с. 63].

Зауважимо, що органи державної влади здійснюють свою діяльність виключно за рахунок бюджетного фінансування в межах, передбачених законом про Державний бюджет на відповідний рік. Фінансування, утворення, реорганізація та ліквідація органів державної влади здійснюються в межах коштів, передбачених на утримання органів державної влади законом про Державний бюджет України на відповідний рік або (у разі недостатності такого фінансування), після внесення відповідних змін до такого Закону. Кошти на фінансування органу державної влади передбачаються у Державному бюджеті України окремим рядком [5, с. 29].

Відповідно несвоєчасне прийняття закону про Державний бюджет України фактично блокує діяльність органів державної влади та органів місцевого самовряду-

вання всіх рівнів і призводить до порушення принципів, встановлених ст. 5 КУ, згідно з якою народ здійснює владу, зокрема через органи державної влади та органи місцевого самоврядування; статтею 7 КУ, згідно з якою в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування [1]. Крім того, відсутність Державного бюджету України призводить до порушення частини другої ст. 3 КУ, оскільки зазначене унеможливить реалізацію державою прав і свобод людини та їх гарантій, які визначають зміст і спрямованість діяльності держави, внаслідок відсутності фінансування. Враховуючи вищезазначене, а також необхідність безперервної взаємодії різних гілок влади, спрямованої на забезпечення ефективної реалізації державної політики та функціонування громадянського суспільства в цілому, невчасний початок дії Державного бюджету України може призвести до порушення встановленого Конституцією України порядку організації і здійснення влади, а відповідно і до її недієздатності.

Мабуть, саме через важливість бюджету у функціонуванні держави багато Конституцій Європи містять положення на випадок несвоєчасного прийняття бюджету. Зокрема, у Конституції Іспанії сказано: «Якщо закон про бюджет не буде ухвалений до настання першого дня відповідного року, то дія бюджету попереднього року автоматично продовжується до прийняття нового бюджету» [9]. У Конституції Республіки Молдова зустрічаємо: «Якщо державний бюджет і бюджет державного соціального страхування не прийняті законом раніше трьох днів до закінчення поточного бюджетного року, то надалі застосовуються державний бюджет і бюджет державного соціального страхування попереднього року аж до затвердження нових бюджетів». Там же сказано: «Якщо бюджетний закон або закон про тимчасовий бюджет не набрали чинності в день початку бюджетного року, Рада Міністрів веде фінансове госпо-



дарство на підставі представленого проекту закону» [10].

Отже, узагальнюючи вищенаведені конституційні особливості акта про бюджет і спираючись на національне та іноземне законодавство, пропонуємо таку систему ознак-властивостей бюджетного закону:

1) особливий предмет правового регулювання бюджетного закону, який стосується виключно встановлення доходів та видатків держави на загальносуспільні потреби;

2) особливий порядок затвердження акта про бюджет, який передбачає прийняття бюджету Верховною Радою України, при цьому розмежовуються повноваження Верховної Ради щодо затвердження Державного бюджету України та її повноважень з прийняття законів. Причому в тих країнах, де передбачено процедуру прийняття законів шляхом референдуму, існує застереження, згідно з яким бюджет не може прийматися на референдумі. Дане застереження закріплене у ст. 74 Конституції України [1];

3) наявність спеціального суб'єкта законодавчої ініціативи. В Україні єдиним суб'єктом законодавчої ініціативи щодо проекту закону про Державний бюджет України виступає Кабінет Міністрів України. Лише в США конгрес наділений поряд з урядом правом законодавчої ініціативи. В Голландії депутати формально наділені правом вносити пропозиції щодо нових видатків у державі і парламент може прийняти їх пропозиції. Проте ці пропозиції не є обов'язковими до розгляду [4, с. 42];

4) особливий порядок подання Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України проекту закону про Державний бюджет України;

5) наявність спеціальної процедури затвердження та виконання Державного бюджету України;

6) взаємозалежність між функціонуванням органів державної влади та державним бюджетом. Відповідне неприйняття бю-

джетного закону блокує діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування усіх рівнів;

7) обмеженість парламенту у часі в процесі прийняття бюджетного закону. У самих законах про роботу парламенту визначені терміни проходження бюджетного закону;

8) періодичність бюджетного закону, яка полягає в тому, що він зберігає свою силу протягом часу його дії. Після закінчення бюджетного періоду бюджет перестає існувати, незалежно від його виконання, поступаючись місцем бюджету наступного року. Але з такою ознакою можливо погодитися лише у разі своєчасного прийняття нового бюджетного закону. У різних державах встановлюються різні строки початку та закінчення акта про бюджет. Так, наприклад до XIX століття бюджети приймалися, як правило, на 2 або 3 роки. Конституція України встановила, що Державний бюджет України приймається на період з 1 січня по 31 грудня. В ряді зарубіжних країн бюджетний період також становить один рік. До таких країн можна віднести Польщу, Францію, Швейцарію, Австрію. Проте є країни, де бюджетний період не збігається з календарним роком. Наприклад, в Японії, Канаді та Великій Британії бюджетний період починається з 1 квітня і закінчується 31 березням наступного року, у США – з 1 жовтня по 30 вересня наступного бюджетного року, в Швейцарії та Австралії – з 1 червня до 31 травня наступного року. У вище перелічених країнах початок бюджетного періоду пристосовується до закінчення бюджетної сесії парламенту країни, на якій приймається нормативно-правовий акт про бюджет. Бюджетне законодавство деяких країн передбачає прийняття бюджетного закону не на один, а на декілька календарних років. Так, наприклад, у статті 110 Основного закону ФРН передбачено, що бюджет затверджується бюджетним законом на один фінансовий рік або на декілька років, окремо по кожному з них, до початку першого

звітнього періоду. В Конституції Греції передбачається можливість розроблення дворічного бюджету [12, с. 108-109];

9) ще однією ознакою бюджетного закону є обов'язкове подання Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України звіту про виконання Державного бюджету України та його оприлюднення;

10) для деяких країн також є характерною така ознака бюджетного закону, як урочисте прийняття бюджету. В Англії всі звичайні закони затверджуються владою монарха зі словами «король цього бажає». Для бюджетного закону вираз набагато довший: «король дякує своїм добрим підданам, приймає їх безкорисливість і так цього бажає». Лише при відхиленні проєк-

ту бюджету вживається загальна коротка формула: «його підпише». Отже, бюджетний закон єдиний з усіх законів, вимагає іншого, особливого, свого порядку прийняття та введення в силу [4, с. 44].

Враховуючи вищесказане, на нашу думку, доцільно виділити такі ознаки акта про бюджет: особливий порядок затвердження акта про бюджет; наявність єдиного суб'єкта законодавчої ініціативи – Кабінету Міністрів України; спеціальний предмет правового регулювання бюджетного закону; взаємозалежність між функціонуванням органів державної влади та державним бюджетом; обмеженість парламенту у часі в процесі прийняття бюджетного закону; періодичність бюджету та деякі інші.

## Список використаної літератури

1. Конституція України. Із змінами, внесеними згідно із Законом № 2222-IV від 08.12.2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44.
2. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // *Голос України*. – 2010. – № 143.
3. Закон України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» // *Відомості Верховної Ради України*. – 2008. – №7-8. – Ст. 78.
4. Анисимов А., Крилов Г. Бюджетный закон – ось бюджетного процесса // *Хозяйство и право*. – 1993. – № 6. – С. 39-51.
5. Бабін І. І. Бюджетне право України : навч. посіб. / І. І. Бабін. – Чернівці : Чернівецький нац. ун-т, 2010. – 296 с.
6. Воронова А. К. Фінансове право України : підруч. – К. : Прецедент; Моя книга, 2006. – 448 с.
7. Закревський А., Кравченко А. До питання про правову природу Закону про Державний бюджет // *Право України*. – 2008. – № 3. – С. 44-46.
8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Кабінету Міністрів України про офіційне тлумачення положення частини другої статті 95 Конституції України та словосполучення «збалансованість бюджету», використаного в частині третій цієї статті (справа про збалансованість бюджету) // *Офіційний вісник України*. – 2008. – № 93. – Ст. 3088.
9. Конституция Королевства Испания [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.uznal.org>
10. Конституція Республіки Молдова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uznal.org>
11. Пискотин М. И. Советское бюджетное право (основные проблемы). – М. : Юридическая литература, 1971. – 312 с.
12. Ющенко І. Дія у часі Закону про Державний бюджет (теоретичні аспекти) // *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. – 2011. – С. 106-110.