



## ДІЯ АКТИВ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У ЧАСІ, ПРОСТОРІ ТА ЗА КОЛОМ ОСІБ

**САВЧЕНКО Галина Сергіївна - студентка юридичного факультету  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка**

---

*В статті досліджуються особливості діяльності актів бюджетного законодавства во времени, в просторі, по колу осіб, пропонується внести доповнення в діюче законодавство.*

**Ключові слова:** бюджетне законодавство, дія актів бюджетного законодавства.

Для правильної реалізації норм права, що містяться в актах бюджетного законодавства, правомірності, доцільності, можливості і необхідності використання і застосування їх приписів, слід встановити межі дії останніх. Дія актів бюджетного законодавства – це породження юридичних наслідків, які в них передбачені, фактичний їх вплив на суспільні відносини. Акти бюджетного законодавства мають часові, просторові та суб'єктні межі функціонування. Науковці приділяли увагу дії окремих актів бюджетного законодавства (І.Ющенко, В.Чернадчук), зокрема закону про Державний бюджет України, але загальні питання їх функціонування залишилися поза межами досліджень. Відповідно метою даної публікації є з'ясування особливостей дії актів бюджетного законодавства в часі, просторі і за колом осіб та формулювання пропозицій щодо внесення доповнень до чинного законодавства.

Представники науки теорії держави і права [10, с. 196 -198], описуючи дію нормативно-правових актів, виділяють таке поняття, як «чинність нормативно-правових актів» - фактичний вплив на суспільні

відносини, яка обмежена трьома параметрами: терміном чинності, тобто часом, протягом якого нормативно-правовий акт має юридичну силу; простором, на який поширюється чинність нормативно-правового акта; колом осіб, поведінка яких підпадає під вплив нормативно-правового акта. І.Ющенко [12, с.106] висловлює думку про те, що «юридична чинність Закону про державний бюджет – це його специфічна властивість мати чітко визначене місце в ієрархії бюджетного законодавства». Автор такої тези не розмежовує основні поняття «ієрархія нормативних актів» і «чинність нормативних актів», які взагалі мають різний зміст. Ми погоджуємося з О.О.Дмитрик [5, с. 141] стосовно того, що ієрархія передбачає зв'язок нормативно-правових актів, сукупність взаємозалежних, субпідрядних їх видів. Враховуючи твердження, яке О.О.Дмитрик висловлює з урахуванням досліджень праць науковців, та вказаної думки представників теорії держави і права щодо сутності поняття чинності нормативно-правових актів, позиція І.Ющенко взагалі видається незрозумілою та хибною.

При визначенні меж дії актів бюджетного законодавства в часі слід чітко з'ясувати початковий і кінцевий момент їх дії. Так як бюджетне законодавство складається з нормативно-правових актів різної юридичної сили та різної складності, то відповідно і параметри їх чинності відрізняються. Момент набуття нормативними актами чин-

ності у більшості випадків вказується у самому акті. Крім цього нормативно-правові акти набувають чинності з часу прийняття чи підписання, з моменту опублікування, з часу, коли вони надійшли адресату.

У Конституції України (ст.94) зазначено, що закон набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня опублікування. Дана норма є загальною і поширюється у тому числі і на закони, що стосуються бюджетної сфери. Порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів, що їх приймають Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, забезпечення регулювання суспільних правовідносин на основі чинних актів, запобігання перекрученням їх змісту, визначення порядку набрання ними чинності 10 червня 1997 року врегульовує Указ Президента України № 503/97 [9]. Будь-які закони, що регулюють бюджетні відносини, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, прийняті на підставі і на виконання Бюджетного кодексу України та інших законів України, передбачених пунктами 3 та 4 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу України підлягають опублікуванню.

У свою чергу нормативно-правові акти міністерств, інших органів виконавчої влади, які виступають суб'єктами нормотворення підлягають державній реєстрації, яка здійснюється відповідно до Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади, що затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731 [8]. Отже, нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади, прийняті на підставі і на виконання Бюджетного кодексу України, інших законів України та нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, передбачених пунктами 3, 4 та 5 частини першої статті 4; рішення органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, прийняті відповідно до Бюджетного кодексу України, нормативно-правових актів, передбачених пунктами 3, 4, 5 і

6 частини першої статті 4 підлягають державній реєстрації та офіційному опублікуванню, і лише після цього направляються для виконання. У разі порушення зазначених вимог нормативно-правові акти вважаються такими, що не набрали чинності, і не можуть бути застосовані. Так як нормативно-правові акти, що регулюють бюджетні відносини зачіпають соціально-економічні, політичні, особисті та інші права, свободи й законні інтереси громадян, проголошені й гарантовані Конституцією та законами України тощо, мають міжвідомчий характер, тобто є обов'язковими для інших міністерств, органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, що не входять до сфери управління органу, який видав нормативно-правовий акт, то незалежно від того в якій формі вони видані (постанови, накази, інструкції тощо) підлягають державній реєстрації.

На жаль, у Бюджетному кодексі України [1] чітко не визначено як діють нормативно-правові акти, що складають бюджетне законодавство. Хоча наявна норма у статті 27, якою визначено особливості введення в дію Законів України або їх окремих положень, що впливають на показники бюджету: «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, вводяться в дію не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим». У статті 27 Бюджетного кодексу 2001 року [2] існувала таке правило: «Закони України, які впливають на формування доходної чи видаткової частини бюджетів, повинні бути офіційно оприлюднені до 15 серпня року, що передує плановому. В іншому разі норми відповідних законів, що впливають на формування доходної та/або видаткової частини бюджетів, застосовуються не раніше початку бюджетного періоду, наступного за плановим, крім випадків, передбачених Законом України «Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва».

Цікаво у окремій статті 2 «Особливості набрання чинності законами України та іншими нормативно-правовими актами з питань державної митної справи» Митного кодексу України [6] передбачені особливості набуття чинності нормативно-правовими актами з питань митної справи. Про дію актів законодавства про податки і збори в часі йдеться й у Податковому кодексі Російської Федерації (стаття 5) [7]. На відміну від Бюджетного кодексу України, який не містить загальної норми, або окремої статті, що стосується дії нормативних актів бюджетного законодавства в часі, просторі та за колом осіб, Бюджетний кодекс Російської Федерації [4] визначає особливості дії закону (рішення) про бюджет в часі.

О.В.Чернадчук, описуючи співвідношення бюджетного права і бюджетного законодавства, відмічає, що бюджетні закони після прийняття повинні бути офіційно опубліковані, водночас вони, як правило, обмежені дією в часі, оскільки дія закону про бюджет прив'язана до бюджетного періоду, що складає один рік, якщо інше не передбачено законом [11, с. 112]. З останньою фразою автора публікації важко погодитися, бо випадки дії закону про бюджет, передбачаються не просто у законі, а саме: у Конституції України (Державний бюджет України затверджується щорічно Верховною Радою України на період з 1 січня по 31 грудня, а за особливих обставин - на інший період) та Бюджетному кодексу України (стаття 3), в якому зазначається, що відповідно до Конституції України бюджетний період для Державного бюджету України за особливих обставин може бути іншим, ніж передбачено частиною першою цієї статті. Отже, ця норма стосується саме Закону про державний бюджет на відповідний рік. Крім цього, далі йдеться про те, що особливими обставинами, за яких Державний бюджет України може бути затверджено на інший, ніж передбачено частиною першою цієї статті, бюджетний період, є: введення воєнного стану; оголошення надзвичайного стану в Україні. Тобто, Закон про Державний бюджет може бути чинний не один рік. Аналогічне правило поширюється і на рішення, якими затвер-

джуються місцеві бюджети, тобто у разі затвердження Державного бюджету України на інший, ніж передбачено частиною першою статті 3, бюджетний період місцеві бюджети мають бути затверджені на такий самий період. Крім цього, у статті 41 Бюджетного кодексу України йдеться про особливості формування надходжень бюджету та здійснення витрат бюджету в разі несвоєчасного набрання чинності законом про Державний бюджет України, зокрема вказується як подовжується дія закону про Державний бюджет України на попередній бюджетний період. Так, відмічається, що «до набрання чинності законом про Державний бюджет України на поточний бюджетний період... діють норми закону України про державний бюджет на попередній бюджетний період, крім норм, якими визначені загальні показники державного бюджету, бюджетні призначення головним розпорядникам коштів державного бюджету і обсяги трансфертів між державним бюджетом і місцевими бюджетами...».

Наявність спеціальних статей у Митному кодексі України, Бюджетному кодексі РФ [4], спрощує застосування відповідних норм. Вважаємо, що чітке визначення термінів набуття чинності нормативно-правовими актами, що регулюють бюджетні відносини сприятиме своєчасному і ефективному їх застосуванню, отже, у Бюджетному кодексі України слід визначити особливості набрання чинності законами України та іншими нормативно-правовими актами, що регулюють бюджетні відносини. Іноді у самому нормативно-правовому акті вказується, що він набуває чинності поетапно. Відповідно етапи визначаються строками або пов'язуються з настанням певних подій. Так, у Бюджетному кодексі України наявний розділ VI «Прикінцеві та перехідні положення», в яких зазначено, що: 1) цей Кодекс набирає чинності з 1 січня 2011 року, крім: пункту 10 частини другої статті 69, а також пункту 20-1 частини першої статті 87 та пункту 20-1 частини першої статті 91 (в редакції Закону України від 16 жовтня 2012 року № 5428-VI) цього Кодексу, які набирають чинності з 1 січня 2014 року; пункту 2 частини другої статті

60 та пункту 5 частини другої статті 61, які набирають чинності з 1 січня 2015 року. У Законі про Державний бюджет України також чітко зазначається дата набуття ним чинності.

Акти бюджетного законодавства втрачають чинність у випадку прямої їх відміни, спливу терміну, на який приймався відповідний документ, внаслідок відміни (скасування) даного акту іншим спеціальним актом, що регулює дані бюджетні відносини.

Розглядаючи межі дії актів бюджетного законодавства в часі доцільно зупинитися на такому понятті, як «зворотна дія». Правило встановлене Конституцією України (стаття 58) про те, що закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи, стосується всіх правовідносин, у тому числі і актів бюджетного законодавства. Сутність такої норми полягає в тому, що зміни, що вносяться до актів бюджетного законодавства, не повинні негативно впливати на стійкість відносин між відповідними суб'єктами. На жаль, Бюджетний кодекс України не містить норми щодо зворотної сили актів бюджетного законодавства. У главі 18 Бюджетного кодексу України наявний розділ щодо відповідальності за бюджетні правопорушення до якого також можуть вноситися зміни і доповнення. Статтею 118 Кодексу передбачено, що «не допускається застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, визначених статтею 117 цього Кодексу, за раніше виявлені і усунені порушення бюджетного законодавства». На жаль, із змісту такої норми не зрозуміло, що означає таке правило, взагалі його сутність. Автори коментаря до статті 118 Бюджетного кодексу України трактують це положення таким чином: «...тут ідеться про виявлення порушення бюджетного законодавства самим учасником бюджетного процесу. Учасник бюджетного процесу у своїй роботі може допускати помилки, неточності, що підпадають під ознаки порушення бюджетного законодавства. Виявивши факт порушення бюджетного законодавства, учасник бюджетного процесу зобов'язаний усунути

наслідки такого порушення. Якщо за результатами контрольних заходів уповноважених органів будуть виявлені такі порушення бюджетного законодавства, але їх наслідки на момент проведення контрольних заходів будуть усунені, заходи впливу за порушення бюджетного законодавства не підлягають застосуванню» [ 3, с. 570]. На наш погляд, автори коментованої статті не зовсім правильно трактують її зміст. Оскільки у попередньому Бюджетному кодексі України 2001 року були наявні норми щодо відповідальності учасників бюджетного процесу, які суттєво відрізняються від чинних норм, то швидше за все законодавець вказує на не допущення застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, визначених статтею 117 нового Кодексу, саме до тих правопорушень, які були раніше виявлені і усунені, тобто до набрання чинності Бюджетним кодексом України 2010 року. Для правильного розуміння відповідної статті вважаємо, що у Бюджетному кодексі України доцільно помістити норму щодо зворотної дії актів бюджетного законодавства, а вказану норму статті 118 виключити.

Другим параметром, яким обмежується чинність актів бюджетного законодавства, є простір. Дія актів бюджетного законодавства в просторі визначається територією, на яку поширюються владні повноваження органу, що його видав (держави в цілому чи окремого регіону). Наприклад, дія Закону про Державний бюджет поширюється на всю територію держави, а рішення про місцевий бюджет лише на територію відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Аналізуючи акти бюджетного законодавства, слід відмітити, що Конституція України, Бюджетний кодекс України, закон про Державний бюджет України; інші закони, що регулюють бюджетні правовідносини, передбачені статтею 1 Бюджетного кодексу України, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, прийняті на підставі і на виконання Бюджетного кодексу України та інших законів України, передбачених пунктами 3 та 4 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу України, нормативно-правові акти центральних ор-

ганів виконавчої влади, прийняті на підставі і на виконання Бюджетного кодексу України, інших законів України та нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, передбачених пунктами 3, 4 та 5 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу України поширюють свою дію на всю територію України. А рішення органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, прийняті відповідно до Бюджетного кодексу України нормативно-правових актів, передбачених пунктами 3, 4, 5 і 6 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу України, діють лише на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, наприклад, на території Автономної Республіки Крим, тощо.

Третій параметр, який визначає дію актів бюджетного законодавства, є коло осіб. Акти бюджетного законодавства поширюються на тих суб'єктів, які є учасниками бюджетних правовідносин і беруть участь у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів та розгляду звітів про їх виконання, а також контролю за виконанням Державного бюджету України та місцевих бюджетів. Окремі акти бюджетного законодавства можуть бути адресовані певному колу суб'єктів, наприклад, одній із бюджетних установ.

Враховуючи викладене вище, вважаємо, що Бюджетний кодекс України необхідно доповнити статтею 51 «Дія актів бюджетного законодавства України в часі» такого змісту:

«1. Закон про Державний бюджет України підлягає офіційному опублікуванню не пізніше п'яти днів після його підписання у встановленому порядку. Рішення про місцевий бюджет підлягає офіційному опублікуванню не пізніше 10 днів після його затвердження відповідною радою у встановленому порядку.

2. Закон про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет) вступає в силу з 1 січня і діє до 31 грудня фінансового року, якщо інше не передбачено цим Кодексом і (або) законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет).

3. 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 передуює плановому, вводяться в дію не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим. Інші закони, що регулюють бюджетні відносини, передбачені статтею 1 цього кодексу, набувають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня опублікування.

4. Нормативно-правові акти Президента України, Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади, рішення органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, що регулюють бюджетні правовідносини, підлягають державній реєстрації та офіційному опублікуванню, і лише після цього направляються для виконання. У разі порушення зазначених вимог нормативно-правові акти вважаються такими, що не набрали чинності, і не можуть бути застосовані.

5. Акти бюджетного законодавства втрачають чинність у випадку прямої їх відміни, спливу терміну, на який приймався відповідний документ, внаслідок відміни (скасування) даного акту іншим спеціальним актом, що регулює дані бюджетні відносини.

6. Акти бюджетного законодавства, якими усувається або пом'якшується відповідальність за порушення бюджетного законодавства, що визначені у Бюджетному кодексі України, мають зворотну силу. Норми актів бюджетного законодавства, які встановлюють або посилюють відповідальність за такі бюджетні правопорушення правопорушення, зворотної дії в часі не мають».

### Література

1. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37-38. – Ст.189.

2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 // Відомості Верховної Ради України. – 2010.. – № 50 - 51. – Ст.572.

3. Бюджетний кодекс України. Науково-практичний коментар : ста-

**АНОТАЦІЯ**

*У статті досліджуються особливості дії актів бюджетного законодавства в часі, просторі та за колом осіб, пропонуються доповнення до чинного бюджетного законодавства.*

**SUMMARY**

*This article explores the features of the budget legislation acts in time, space and a number of persons proposed amendments to the current budget law.*

ном на 1 березня 2011 р. / за заг.ред. Л.К.Воронової, М.П.Кучерявенка. – Х.: Право, 2011. – 608 с.

4. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 // <http://www.consultant.ru/popular/budget/>

5. Дмитрик О. О. Ієрархія джерел фінансового права / О. О. Дмитрик // Проблеми законності. – 2010. – Вип. 108. – С. 140 – 151.

6. Митний кодекс України [Електронний ресурс] Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/170/96>

7. Налоговый кодекс Российской Федерации [Електронний ресурс] Режим доступу : <http://www.consultant.ru/popular/budget/>

8. Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: затверджено постановою Кабінету міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731/ [Електронний ресурс] Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/170/96>

9. Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності / Указ Президента України від 10.06.1997 - № 503/97 / [Електронний ресурс] Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/170/96>

10. Теорія держави і права: Навч. посіб. / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін.; За аг. Ред.. С. Л. Лисенкова, В. В. Копейчикова. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 368 с.

11. Чернадчук О. В. До питання співвідношення бюджетного права та бюджетного законодавства / О. В. Чернадчук // Правовий вісник української академії банківської справи. – 2012. – № 1. – С. 109 – 113.

12. Ющенко І. Дія у часі закону про державний бюджет (теоретичні аспекти) / І. Ющенко // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: юридичні науки. – 2011. – Вип. 87. – С. 106 – 109.