

УДК 336.14.01

ЗАКОНОДАВЧО-НОРМАТИВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ БЮДЖЕТНИХ ПРАВОВІДНОСИН

**Н.П. ЛЮБИЧ, аспірантка¹,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України**

Держава планує бюджет, його доходи і видатки, регулює через доходи всі бюджети за рахунок передачі їм загальнодержавних доходів. Форми і методи бюджетної роботи та бюджетного планування змінюються, але бюджет завжди є об'єктивною необхідністю.

Бюджет, бюджетне законодавство, Конституція України, нормативно-правові акти, Закон України.

Актуальність цієї статті полягає у тому, що для нормального виконання державою своїх функцій необхідне своєчасне прийняття Закону про Державний бюджет та інших законодавчо-нормативних джерел щодо контролю бюджетного процесу. Несвоєчасний початок дії Закону про Державний бюджет України може призвести до порушення встановленого Конституцією України порядку організації і здійснення влади, а відповідно – і до її недієздатності.

Над проблемою законодавчо-нормативного регулювання працює багато вчених юристів та економістів, таких як: Л.К. Воронова, О.П. Гетманець, М.П. Кучерявенко, А.О. Монаєнко, А.А. Нечай, О.П. Орлюк, Н.Ю. Пришва, Л.А. Савченко, О.В. Солдатенко, В.Д. Чернадчук, М.А. Тапонюк, О.Я. Лилик, та інші, але ця проблема потребує подальшого розвитку, оскільки немає комплексного підходу щодо вирішення даного питання.

Мета обраного дослідження полягає у тому, щоб дати визначення та дослідити нормативно-правові акти, що регулюють бюджетні відносини в Україні згідно з Бюджетним Кодексом України, а також проаналізувати, що саме регулює кожен з них; більш детально розглянути Бюджетний Кодекс України.

З моменту здобуття незалежності в Україні постійно відбуваються радикальні економічні та політичні трансформації, зокрема перетворення моделі управління державними фінансами з авторитарної на демократичну. Конституція проголосила народ України єдиним джерелом влади і значно розширила повноваження представницького органу у сфері бюджетних прав. Створення бюджетної політики стало загальносуспільним процесом, а бюджет – результатом взаємодії індивідуальних, групових, регіональних інтересів [1, с. 118].

¹ Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор В.І. Курило

Несвоєчасне прийняття Закону про Державний бюджет України фактично блокує діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування всіх рівнів і призводить до порушення принципів, встановлених: ст. 5 Конституції України. Крім того, відсутність Державного бюджету України призводить до порушення ч. 2 ст. 3 Конституції України, оскільки зазначене унеможливить реалізацію державою прав і свобод людини та їх гарантій, які визначають зміст і спрямованість діяльності держави, внаслідок відсутності фінансування.

Над проблемою законодавчо-нормативного регулювання працює багато вчених-економістів, таких як: С. Кондратюк, О. Лилик, В. Мальок, В. Опарін, М. Тапонюк та інші, але ця проблема потребує подальшого розвитку, тому що немає комплексного підходу щодо вирішення даного питання.

Враховуючи значну важливість якісного регулювання бюджетних відносин, тлумачення поняття «бюджетне законодавство» набуває великого значення. Як наслідок, визначення системи бюджетного законодавства Бюджетним кодексом України є дискусійним та потребує глибокого наукового аналізу, оскільки цей підхід лише ускладнює регулювання бюджетних відносин та його ефективність, що в свою чергу ускладнює реалізацію державою покладених на неї функцій [2, с. 205].

У теорії права склалося декілька підходів, зокрема розуміння законодавства в широкому та вузькому значенні. Відповідно до першого підходу законодавство розуміється як сукупність всіх нормативно-правових актів держави. Прихильники цього підходу відносять до законодавства усю сукупність нормативно-правових актів, що діють в державі: законів, підзаконних нормативно-правових актів (укази Президента, постанови та декрети Кабінету Міністрів, рішення центральних органів виконавчої влади, міністерств та відомств, рішення органів місцевого самоврядування) [3, с. 38].

Другий підхід полягає в розумінні категорії «законодавство» як сукупності лише законів, що прийняті органом законодавчої влади (парламентом), не включаючи підзаконні нормативно-правові акти. Прихильники цього підходу вказують на неможливість включення до поняття «законодавство» підзаконних нормативних актів, оскільки це, фактично приводить до урівняння значимості закону та підзаконного нормативно-правового акта, за юридичною силою, та підмінює закон підзаконним нормативним актом. Саме цей підхід є, на нашу думку, цілком прийнятним, проте в правотворчій та правозастосовній діяльності застосовується широке розуміння поняття «законодавства» до поняття «законодавство» підзаконних нормативних актів, проте це фактично приводить до урівняння значимості закону та підзаконного нормативно-правового акта, за юридичною силою, та підмінює закон підзаконним нормативним актом. Функціонування бюджетної системи і здійснення бюджетних відносин в Україні відбувається на основі законодавчих та нормативно-правових актів, визначених ст. 4 Бюджетного кодексу України. До них належать:

- 1) Конституція України;
- 2) Бюджетний Кодекс України;
- 3) закон про Державний бюджет України;
- 4) інші закони, що регулюють бюджетні відносини;
- 5) нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, прийняті на підставі і на виконання цього Кодексу та інших законів України;
- 6) нормативно-правові акти органів виконавчої влади, прийняті на підставі і на виконання цього Кодексу, інших законів України та нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України;
- 7) рішення про місцевий бюджет;
- 8) рішення органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, прийняті відповідно до цього Кодексу, та нормативно-правових актів [4, с. 118].

Конституція України визначає основні засади формування бюджетної системи України, 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 в якості елемента до спеціальних галузей законодавства.

Бюджетний кодекс України є основним джерелом бюджетно-правових норм, Закон України про Державний бюджет охоплює предмет правового регулювання саме формування бюджету на плановий рік, встановлює основні фінансові показники держави [5, с. 23].

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. Таким чином, нормативно-правові акти є лише роз'ясненнями норм, і метою прийняття їх є виконання законів [6, с. 106].

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.

З огляду на сказане вище, на думку авторів, Закон про Державний бюджет України є особливим нормативно-правовим актом, оскільки Конституція України:

– розмежовує повноваження Верховної і Ради України щодо затвердження Державного бюджету України та її повноваження з прийняття законів (пункти 3 та 4 ст. 85);

– визначає спеціального суб'єкта законодавчої ініціативи щодо проекту Державного бюджету України, яким є лише Кабінет Міністрів України (частина друга ст. 96 та пункт 6 ст. 116);

- встановлює особливий порядок подання, Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України проекту Закону про Державний бюджет України (частина друга ст. 96);

- встановлює окрему процедуру затвердження та виконання Державного бюджету України (пункт 4 ст. 85, частина перша ст. 96 та пункт 6 ст. 116);

- передбачає щорічне затвердження Державного бюджету України та визначає період його дії – з 1 січня по 31 грудня (частина перша ст. 96);

- передбачає обов'язкове подання Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України звіту про виконання Державного бюджету України та його оприлюднення (ст. 97).

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 [7, с. 48].

Тому слід зазначити, що відповідно до ст. 143 Конституції України обласні та районні ради затверджують районні і обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами. Тобто відповідні ради при затвердженні місцевих бюджетів повинні врахувати обсяги міжбюджетних трансфертів та інші положення, необхідні для формування місцевих бюджетів, що були затверджені Верховною Радою України при прийнятті закону про Державний бюджет.

Основним законодавчим джерелом бюджетних правовідносин є Бюджетний Кодекс, у якому систематизовано й унормовано цілу низку найважливіших бюджетних питань, а саме:

- приведено у відповідність до Конституції України терміни проходження основних стадій бюджетного процесу, розмежовано функції між органами державної влади й органами місцевого самоврядування;

- запроваджено паралельне планування бюджетів усіх рівнів для підвищення рівня реальності бюджетних показників, урахування і збалансування інтересів різних регіонів, соціальних груп, усіх учасників бюджетного процесу;

- закріплено конкретні джерела наповнення дохідної частини місцевих бюджетів, зокрема, до останніх у повному обсязі передано надходження від податку з доходів фізичних осіб. Водночас податок на прибуток підприємств (крім комунальних підприємств), який є ризиковим і нестабільним щодо його сплати, залежним від сезонності виробництва й від рівня економічного розвитку території, віднесено до доходів державного бюджету, які враховуються при розрахунку міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам із державного бюджету;

- розмежовано видатки державного й різних рівнів місцевих бюджетів виходячи із принципу субсидіарності, який полягає в наближенні надання державних послуг до їх безпосереднього споживача.

Отже, недоцільно відносити підзаконні нормативно-правові акти до правотворчої та правозастосовної діяльності. Адже таке розуміння законодавства призведе до подальшої плутанини навколо цього поняття, оскільки нелогічним буде існування двох різних тлумачень однієї правової категорії в юридичній науці. Тому, на нашу думку, прийнятним є розуміння під бюджетним законодавством виключно законів, що потребує нормативного закріплення як у практичній, так і в загальнотеоретичній площинах.

Підсумовуючи вищевикладене пропонуємо розуміти бюджетне законодавство як сукупність законодавчих актів, прийнятих представницьким органом держави – парламентом, з додержанням особливої законодавчої процедури, що регулюють бюджетні відносини в державі. Для чого вважаємо необхідним внести зміни до ст. 4 Бюджетного кодексу України, включивши до бюджетного законодавства виключно Бюджетний кодекс України, Закон про Державний бюджет України та інші закони, що регулюють бюджетні відносини, та включивши до Бюджетного кодексу України ст. 4-1 «Нормативно-правові акти, що регулюють бюджетні відносини», до яких віднести Укази Президента, Постанови та Декрети Уряду, рішення органів центральної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є іншими нормативно правовими актами, що регулюють бюджетні відносини, проте не належать до бюджетного законодавства.

Список літератури:

1. Бюджетна система України та зарубіжних країн : навч. посіб. – К. : Знання – Прес, 2002. – 495 с.
2. Воронова Л.К. Фінансове право/ Є.О. Алісов, Л.К. Воронова, С.Т. Кадькаленко [та ін.] – Х. : Фірма «Консум», 1998. – 474 с.
3. Павлюк К. В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України : [моногр.] / К.В. Павлюк. – К. : НДФІ, 2006 – 345 с.
4. Фінансове право: підруч. / за ред. Л.К. Воронової. – Х., 1998. – 168 с.
5. Януль І.Є. Бюджетний процес в Україні та напрями його вдосконалення / І.Є. Януль // Фінанси України. – 2005 – № 9. – С. 25–29.
6. Віхров О.П. Фінансове право. Конспект лекцій / О. Віхров, С. Ніцимна. – Чернігів : ЧДІЕУ, 2002. – 280 с.
7. Фінансове право: навч. посіб. / колетив авторів під. заг. ред. д.ю.н., професора В.І. Курила – Умань : Видавець «Сочінський», 2010. – 392 с.

Государство планирует бюджет, его доходы и расходы, регулирует через доходы все бюджеты за счет передачи им общегосударственных доходов. Формы и методы бюджетной работы и бюджетного планирования меняются, но бюджет всегда является объективной необходимостью.

Бюджет, бюджетное законодательство, Конституция Украины, нормативно-правовые акты, Закон Украины.

The state plans to budget his income and expenditure over income regulates all budgets due to the transfer of national income. Forms and methods of budget work and budget planning change, but the budget is always an objective necessity.

Budget, budget legislation, the Constitution of Ukraine, legal acts, the Law of Ukraine.