

УДК 347.73

Віктор Чернадчук,

доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри, професор кафедри
цивільно-правових дисциплін та банківського права
ДВНЗ «Українська академія банківської справи НБУ»

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПРАВОТВОРЧОСТІ

У статті розглянуто найбільш актуальні питання бюджетної правотворчості, проаналізовано фактори, що впливають на її ефективність, виокремлено стадії. Дослідження ознак бюджетної правотворчості дозволило виявити її особливості. Запропоновані авторські визначення понять «бюджетна правотворчість» та «бюджетне планування».

Ключові слова: бюджетний процес, бюджетне планування, бюджетна правотворчість, бюджетний процес, закон про бюджет.

Напрямок діяльності держави, пов'язаний з офіційним закріпленням норм права шляхом формування приписів, їх зміни, доповнення та скасування, визначається як правотворчість [1], яка відбувається на перших двох стадіях, а у випадках внесення змін до закону чи рішення про бюджет — і на третій стадії бюджетного процесу. Така діяльність, пов'язана зі складанням проектів бюджетів, розглядом і прийняттям закону про Державний бюджет, рішення про місцеві бюджети та внесенням змін до них, є частиною правотворчості, яка відбувається в межах бюджетного процесу, і тому, за сферою, її можна визначити бюджетною правотворчістю. Правові питання бюджетного планування все ще залишаються поза увагою науковців, хоча окремі питання розглядалися в працях Л. К. Воронової, М. В. Карасьової, Ю. О. Крохінної, Н. І. Хімчевої та інших.

Метою статті є з'ясування найбільш актуальних теоретико-прикладних питань бюджетної правотворчості, виявлення причин, що впливають на її ефективність, та надання пропозицій, які б сприяли покращанню її стану.

На бюджетну правотворчість впливає не тільки практика створення законів, а й навколишнє середовище, яке змінює, трансформує і вдосконалює правотворчість та її результати. Разом з тим, як справедливо звертає увагу Д. А. Керімов, «законодавча практика має творчий характер, який не лише відображає зміни та розвиток навколишнього середовища, а також є складним процесом його ціле-

спрямованого, концентрованого та нормативно-правового перетворення» [2]. Саме навколишнє середовище впливає на бюджетну правотворчість та її результати, що не просто відтворює зміни і розвиток цього середовища, а є складним процесом його цілеспрямованого нормативно-правового перетворення. Лише завдяки цьому результат бюджетної правотворчості — закон про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет) здійснює зворотний вплив на навколишнє середовище. І тому що глибше і більш всебічно пізнане навколишнє середовище, то раціональніше використовуються набуті знання, то більшою мірою вони відображають потреби цього середовища, то вищий теоретичний рівень бюджетної правотворчості, то ефективніша дія норм закону про Державний бюджет чи рішення про місцевий бюджет, то оптимальніше досягнення цілей і вирішення завдань бюджетно-правового регулювання. Завдяки цьому закон чи рішення про бюджет набуває сили зворотного впливу на навколишнє середовище.

Бюджетна правотворчість здійснюється уповноваженими державними органами в межах як законодавчого, так і бюджетного процесу, її результати закріплюються прийняттям закону про Державний бюджет України, а в процесі виконання бюджету — законами про внесення змін до цього закону.

Бюджетна правотворчість характеризується органічною єдністю трьох елементів: пізнання (явищ бюджетної дійсності), діяльності (підготовка й розгляд проекту

закону про Державний бюджет України чи рішення про місцевий бюджет) та результату (прийняття закону про Державний бюджет України чи рішення про місцевий бюджет), які становлять закінчений цикл бюджетної правотворчості, за яким слідує аналогічний цикл, але вже на інший бюджетний період, утворюючи у своїй цілісності систему безперервного процесу бюджетної правотворчості. Для адекватного відтворення в законі чи рішенні про бюджет процесів, які відбуваються в суспільстві, потрібно постійно виявляти, досліджувати та використовувати об'єктивні закономірності, що породжують та спрямовують ці процеси. Саме тому передумовою розробки проекту закону чи рішення про бюджет має бути пізнання тих умов, факторів та обставин, тих суспільних і, передусім, бюджетних відносин, регулювання яких зумовлене суспільними потребами. На пізнавальному аспекті правотворчості акцентується увага і в деяких її визначеннях, наприклад І. М. Сенякін вважає правотворчістю «діяльність, побудовану на пізнанні об'єктивних соціальних потреб та інтересів суспільства» [3].

С. С. Алексєєв звертає увагу на те, що саме в правотворчості концентровано, «кінцево» виражаються об'єктивно зумовлені вимоги суспільного життя та творча діяльність компетентних органів щодо розроблення та включення тих чи інших норм у правову систему. Правотворчість, виражаючись в особливих правовідносинах, призначена постійно підтримувати її стан, забезпечувати її відповідність соціальним потребам, втілювати передовий юридичний інструментарій і тим самим постійно й активно впливати на характер, стан і дієвість правового регулювання [4].

Характерною рисою пізнання у бюджетній правотворчості є те, що відображення дійсності внутрішньо передбачає безпосереднє практичне втілення результатів пізнання, які закріплюються в нормах закону про бюджет. Отримані знання мають значення внаслідок досягнення поставленої мети, пов'язаної з організацією та управлінням бюджетним процесом. Таким чином, пізнання є не лише необхідною умовою створення проекту закону про бюджет, а й складовим елементом бюджетної правотворчості.

Процес переходу від пізнання явищ бюджетної дійсності до розробки проекту закону про бюджет чи рішення про місцевий бюджет є складним і досить ємним процесом багатоступеневого розширення

та конкретизації знань. І лише після усвідомлення публічних потреб і мети бюджетно-правового регулювання здійснюється бюджетне планування, в процесі якого розробляються показники бюджету, після чого він відтворюється в проекті закону чи рішення про бюджет.

Якщо пізнання у бюджетній правотворчості є процесом розумового перетворення об'єктивної дійсності через законодавче усвідомлення на прийняття закону про бюджет, то виконання закону є зворотним процесом перетворення законодавчого усвідомлення на об'єктивно існуючу дійсність.

Результатом бюджетної правотворчості є закон про державний бюджет, який водночас є проміжним результатом бюджетної діяльності, що передбачає його виконання, яке полягає в організації та управлінні виконанням бюджету, а точніше — у виконанні показників, встановлених цим законом.

Бюджетна правотворчість як вид правотворчості має її ознаки, особливості прояву яких зумовлені специфікою та призначенням бюджетної діяльності. Насамперед це стосується соціального призначення бюджетної правотворчості, яке полягає у встановленні еталонів і стандартів поведінки учасників бюджетних правовідносин, що відповідають інтересам суспільства й держави. Такі еталони та стандарти містяться в нормах закону про державний бюджет, де кожна матеріальна бюджетно-правова норма встановлює еталон поведінки зобов'язаного суб'єкта шляхом покладання на нього обов'язку. Такий обов'язок має матеріальний (фінансовий) характер і зобов'язує, зокрема, використовувати бюджетні кошти в межах якісних і кількісних показників, встановлених законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), або у формі заборони здійснювати певні дії (наприклад надавати гарантії), або у формі рекомендацій. Нормами закону встановлюються і соціальні стандарти, наприклад, мінімальна заробітна плата, прожитковий мінімум тощо, які в подальшому виступають базовими показниками для інших галузей законодавства. Однак ці стандарти та еталони мають тимчасовий характер, оскільки діють у межах бюджетного періоду або навіть його частини. Таким чином, у процесі бюджетної правотворчості розробляються і закріплюються в законі про бюджет еталони (міри) поведінки суб'єктів бюджетних правовідносин наданням повноважень, які мають якісні,

кількісні та часові обмеження, а також базові соціальні стандарти на наступний бюджетний період.

Стадіями правотворчості визнаються: виявлення потреб у правовому регулюванні та наявності об'єктивних умов створення припису; формування юридичного мотиву; прийняття рішення про підготовку проекту акта; попередній розгляд проекту, його обговорення та доопрацювання; прийняття проекту акта, його підписання та оприлюднення [5]. Натомість, у бюджетній правотворчості можна виокремити дві частини. Перша частина містить організаційні питання правотворчості, які не пов'язані з юридично значущими наслідками. Зміст цієї частини полягає в попередньому формуванні державної волі під час складання проекту державного бюджету, що є першою стадією бюджетного процесу і власне бюджетним плануванням.

Складання проектів бюджетів, розгляд і прийняття закону про державний бюджет, рішень про місцеві бюджети в юридичній літературі визначається як бюджетна правотворчість [6], а в економічній — як бюджетне планування [7]. Інколи в спеціальній літературі трапляється розширене тлумачення бюджетного планування, зокрема як такого, що охоплює бюджетний процес як порядок складання і виконання бюджетів різного рівня, його нормативно-правову базу й організаційну основу, а також питання теорії та методології складання бюджетів [8]. Але в цьому випадку маємо ототожнення бюджетного планування з бюджетним процесом, що видається сумнівним. Бюджетне планування — це науково обґрунтований процес визначення джерел створення і напрямів використання бюджетних ресурсів в економіці держави з метою забезпечення стабільного економічного й соціального розвитку [9], що дає підстави визнати першу стадію бюджетного процесу сферою здійснення бюджетного планування.

Бюджетне планування — це система прийняття рішень щодо розроблення, аналізу, впровадження програм розвитку та розподілу ресурсів [10], яке закінчується розробкою проекту закону про державний бюджет чи рішення про місцевий бюджет та його поданням на розгляд до відповідної ради. Усі дії на цій стадії мають підготовчий характер і не породжують правових наслідків, що дає підстави вважати цю стадію передпроцесом прийняття закону про Державний бюджет України або рішення про місцевий бюджет.

Оскільки процедура бюджетного планування, з одного боку, врегульована нормами бюджетного права, а з іншого є процесом наукового пізнання, то можна говорити про його подвійну природу. Як прикладна категорія бюджетне планування є врегульованою бюджетно-правовими нормами процедурою визначення джерел надходжень і напрямів використання бюджетних коштів з метою бюджетного фінансування визнаних публічних потреб. Як наукова категорія бюджетне планування є суб'єктивною діяльністю, що полягає у пізнанні об'єктивних законів розвитку суспільства, тенденцій розвитку бюджетних відносин, дослідженні фінансового стану, результатів заходів, що вживалися раніше, цілей і завдань сьогодення та в майбутньому.

Таким чином, бюджетне планування можна визначити як врегульовану бюджетно-правовими нормами стадію бюджетного процесу, яка полягає у виконанні зобов'язаними суб'єктами бюджетних правовідносин приписів бюджетно-правових норм з метою визначення показників бюджету на наступний бюджетний період та їх фіксації в проекті закону чи рішення про бюджет, тобто у створенні проектів матеріальних норм бюджетного права.

Зміст другої частини бюджетної правотворчості полягає в офіційному закріпленні державної волі у законі про державний бюджет або волі територіальної громади в рішенні про місцевий бюджет, що є другою стадією бюджетного процесу. На цій стадії здійснюється перетворення проекту закону про бюджет на закон або проекту рішення про місцевий бюджет — на рішення.

Призначення бюджетної правотворчості полягає в щорічному прийнятті закону про державний бюджет (рішення про місцевий бюджет), які є актами тимчасовими (діють протягом бюджетного періоду) та нестабільними (протягом бюджетного періоду залежно від показників економічного і соціального розвитку, надходжень до бюджету та зміни структури видатків вносяться зміни).

Бюджетна правотворчість є врегульованою правовими нормами діяльністю, яка полягає у виконанні зобов'язаними суб'єктами бюджетних правовідносин приписів бюджетно-правових норм, наслідком яких є створення та затвердження нових тимчасових матеріальних бюджетно-правових норм, якими встановлюють якісні та кількісні показники бюджету. Оскільки бюджетна правотворчість полягає у створенні

(моделюванні), послідовному розміщенні матеріальних бюджетно-правових норм та їх затвердженні прийняттям закону про державний бюджет або рішення про місцевий бюджет, то правовідносини, що виникають у цій сфері, можна визначити як «нормотворчі бюджетні правовідносини».

С. С. Алексєєв вірно акцентує увагу на правотворчості як «особливих правовідносинах» [11], тому постає питання щодо галузевої належності нормотворчих бюджетних правовідносин. Узагальнюючи погляди вітчизняних і зарубіжних вчених-конституціоналістів, В. Ф. Погорілко і В. Л. Федоренко до предмета конституційного права відносять суспільні відносини, пов'язані із організацією та діяльністю органів законодавчої та виконавчої влади [12], виділяючи такий вид конституційних правовідносин, як правовідносини у сфері здійснення державної влади (законодавчої, виконавчої, судової) [13]. Відносини у сфері законодавчого процесу беззаперечно належать до предмета конституційного права. Але слушним є зауваження О. О. Кутафіна про те, що конституційне право має своїм предметом нібито двосдиний об'єкт регулювання: в одних сферах суспільного життя норми конституційного права регулюють лише основоположні відносини, тобто ті, які визначають зміст усіх інших відносин у цій сфері, а в інших сферах — охоплюють весь комплекс суспільних відносин. Поділяючи конституційні правовідносини на загальні та конкретні, науковець слушно звертає увагу на таку особливість останніх: вони тісно перетинаються з іншими правовідносинами, що виникають у процесі реалізації норм інших галузей права. Однак для реалізації цих норм потрібний розвиток конституційно-правових відносин на галузевому рівні, а для їх виникнення потрібні юридичні факти, з настанням яких конституційно-правові відносини доповнюються галузевими [14]. Це положення знайшло своє нормативне відображення та розвиток у Бюджетному кодексі України, нормами якого докладно регулюється процедура складання, розгляду та затвердження закону про Державний бюджет України. Нормотворчі бюджетні правовідносини мають особливості, що дозволяють їх відокремити від конституційних правовідносин. Такими особливостями, на нашу думку, є такі: існують винятково в сфері бюджетної діяльності; регулюються нормами бюджетного права; складаються з приводу спеціального об'єкта — закону

чи рішення про бюджет; особливості суб'єктного складу; періодичність; наявність політичної складової (політизованість) та конфліктність.

Бюджетні відносини є зосередженням політико-економічних інтересів широкого кола суб'єктів, політико-економічна напруженість яких, як вірно зазначає М. В. Карасьова, ще більше підвищується у зв'язку з тим, що держава регулює відносини, які становлять предмет фінансового права, методом владних приписів. Отже, економічні агенти в принципі зацікавлені у встановленні державою такого режиму фінансових відносин, який би їх задовольняв. У зв'язку з цим, підсумовує науковець, суб'єкти тією чи іншою мірою стають учасниками політичного процесу з приводу формування державних рішень у галузі бюджету [15], наприклад, через своїх представників у Верховній Раді України або місцевих радах, через підтримку парламентських фракцій, лобіюванням своїх інтересів, проведенням масових акцій тощо. Тому бюджетна правотворчість завжди відбувається в межах політичного процесу, що зумовлює наявність конфлікту інтересів у нормотворчих бюджетних правовідносинах, але вони мають бути врегульовані таким чином, щоб уникнути чи зменшити такі конфлікти та бути спрямованими на досягнення правового та політичного компромісу прийняттям закону або рішення про бюджет.

Метою першої стадії бюджетного процесу на рівні держави визнається підготовка проекту закону про бюджет, який є результатом бюджетного планування. Збіг мети та результату має наслідком подання проекту закону до Верховної Ради України, що є підставою виникнення правовідносин другої стадії бюджетного процесу. Метою другої стадії бюджетного процесу і одночасно бюджетної правотворчості є прийняття закону про державний бюджет, який, з одного боку, є результатом бюджетної нормотворчості, а з іншого — об'єктом нормотворчих бюджетних правовідносин.

Виконання закону чи рішення про бюджет потребує численних бюджетно-правових актів, які деталізують або розвивають окремі положення закону чи рішення про бюджет і забезпечують їх виконання. Тому, на нашу думку, бюджетну правотворчість у широкому розумінні слід розглядати як діяльність, пов'язану з підготовкою, розглядом та прийняттям будь-яких бюджетно-право-

вих актів і внесенням змін до них, а також у вузькому — як діяльність, пов'язану лише з підготовкою, розглядом, прийняттям актів про бюджет і внесенням

змін до них. Враховуючи це, у межах статті зосереджено увагу на бюджетній правотворчості у вузькому розумінні.

ПРИМІТКИ

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови : словник / уклад. В. Т. Бусел. — К. ; Ірпінь : Перун, 2002. — С. 697.
2. Керимов Д. А. Законодательная техника : пособие / Д. А. Керимов. — М. : НОРМА-ИНФРА-М, 1998. — С. 360.
3. Теория государства и права : курс лекций / М. И. Байтин, В. В. Борисов, Ф. А. Григорьев [и др.]; под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. — 2-е изд. — М. : Юристъ, 2000. — С. 415.
4. Алексеев С. С. Общая теория права : учебник / С. С. Алексеев. — 2-е изд. — М. : ТК Велби, Проспект, 2008. — С. 227.
5. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (гол.) [та ін.]. — К. : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998—2004. — Т. 5: П—С. — 2003. — С. 51.
6. Карасева М. В. Финансовое право / М. В. Карасева, Ю. А. Крохина. — М. : НОРМА, 2001. — С. 104.
7. Опарин В. М. Финансы (загальна теорія) : посіб. для студ. вищ. навч. закл. / В. М. Опарин. — К. : КНЕУ, 1999. — С. 132—133.
8. Пасічник Ю. В. Бюджетна система України та зарубіжних країн : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закладів / Ю. В. Пасічник. — К. : Знання-Прес, 2002. — С. 319.
9. Василик О. Д. Бюджетна система України : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. — К. : Центр навч. літ., 2004. — С. 230.
10. Науково-практичний коментар Бюджетного кодексу України / В. І. Антипов, Л. К. Воронова, Н. В. Вороніна [та ін.] // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. — 2003. — № 10. — С. 94.
11. Алексеев С. С. Зазнач. праця.
12. Погорілко В. Ф. Конституційне право України. Академічний курс : підруч. для студ. вищ. навч. закл. : у 2 т. / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко; за ред. В. Ф. Погорілка. — К. : Юридична думка, 2006—2008. — Т. 1. — 2006. — С. 37.
13. Погорілко В. Ф. Проблеми теорії конституційно-правових відносин / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко // Правова держава : зб. наук. праць. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2006. — Вип. 17. — С. 96.
14. Кутафин О. Е. Предмет конституционного права : монография / О. Е. Кутафин. — М. : Юристъ, 2001. — С. 308—310.
15. Карасева М. В. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект) / М. В. Карасева. — М. : Юристъ, 2003. — С. 28—29.

Чернадчук Виктор. Актуальные проблемы бюджетного правотворчества.

В статье рассмотрены наиболее актуальные вопросы бюджетного правотворчества, проанализированы факторы, влияющие на его эффективность, выделены стадии. Исследование признаков бюджетного правотворчества позволило выделить его особенности. Предложены авторские определения понятий «бюджетное правотворчество» и «бюджетное планирование».

Ключевые слова: бюджетный кодекс, бюджетное планирование, бюджетное правотворчество, бюджетный процесс, закон о бюджете.

Chernadchuk Viktor. Actual problems of the dudget lawmaking.

The article deals with the study of the most actual matters of budget lawmaking; it was analyzed the factors influencing on its efficiency and singled out the stages of it. The investigation of budget lawmaking characteristics made it possible to single out its peculiarities. It was suggested author's definition of the concept «budget lawmaking» and «budget planning».

Key words: budget code, budget planning, budget lawmaking, budget procedure, act of budget.