

УДК 347.73

О. В. Чернадчук, асистент кафедри права, Сумський державний університет

КАТЕГОРІЯ “ПРАВОВА ЯКІСТЬ ЗАКОНУ ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ” В СИСТЕМІ ФІНАНСОВО-ПРАВОВИХ КАТЕГОРІЙ

У статті досліджуються теоретичні питання розуміння фінансово-правової категорії “правова якість закону про державний бюджет” та визначаються її складові.

Ключові слова: правова якість закону про бюджет, матеріально-правова якість закону, процесуально-правова якість закону, техніко-юридична якість закону.

Постановка проблеми. Важлива роль, яку відіграє бюджет для держави, зумовлює підвищену увагу до закону, яким він затверджується. Ефективне функціонування держави, виконання нею завдань та функцій невід’ємно пов’язані з повним та своєчасним фінансуванням, яке можна досягти завдяки якісному та ефективному формуванню та використанню бюджетних коштів. Цього, на нашу думку, можна досягти завдяки декільком умовам, зокрема: ефективного та якісного бюджетному плануванню, високій якості закону про державний бюджет, належному виконанню закону про бюджет тощо. Тому актуальним є питання розуміння правової якості закону про державний бюджет.

Аналіз наукових досліджень. Питання правової якості закону привертало увагу теоретиків права протягом тривалого часу. Дослідженням цієї проблематики займалися такі видатні вчені, як С. С. Алексєєв, Д. А. Керимов, В. С. Нерсесянц, С. В. Поленіна та інші. Деякі окремі питання правової якості закону про державний бюджет розглядалися у працях Л. К. Воронової, О. П. Орлюк, В. Д. Чернадчука, Н. І. Хімічевої та інших. Проте, не дивлячись на чисельність наукових праць, до сих пір не існує єдиного підходу до розуміння фінансово-правової категорії “правова якість закону про державний бюджет”.

Метою цієї статті є аналіз поняття “правова якість закону про державний бюджет” та з’ясування і характеристика його складових.

Виклад основного матеріалу. У філософії якість визначається як філософська категорія, що позначає будь-яку сторону предмета пізнання і розглядається як цілісна його ознака в процесах порівняння з іншими предметами [3, с. 64–65]. Якість – це філософська категорія, що виражає істотну визначеність об’єкта, завдяки якій він стає саме цим, а не іншим [6, с. 560]. Отже така категорія, як “якість закону”, видається сукупністю особливостей, які його визна-

чають як закон. Оскільки закон є зовнішньою формою вираження права і одночасно його джерелом у формальному розумінні, то зазначенні особливості, що у сукупності складають якість закону, повинні відповідати вимогам права та бути максимально досконалими. У сучасній юридичній літературі поняття “якість закону” застосовується в широкому розумінні, в основу чого покладено аналіз соціальних, політичних та юридичних параметрів якості закону [8, с. 211]. Закон покликаний урегулювати суспільні відносини, тож його соціальні якості відображають ступінь та досконалість цього регулювання, але в той же час юридична якість вказує на відповідність його положень принципам права, діючому законодавству, якості викладення цих положень, їх логічності та довершеності. Досліджуючи питання ефективності законодавства, Г. В. Тимченко відносить до її критеріїв зокрема якість законодавства [7, с. 14]. Розглядаючи якість закону, С. В. Поленіна відокремлює три групи його параметрів: соціальні, політичні та юридичні [5, с. 5–7]. Вочевидь закон, що містить в собі положення, які суперечать іншим законам або містять в собі протиріччя, не є логічно доведеним, не може ефективно сприяти регулюванню суспільних відносин, та, відповідно, негативно впливає на ефективність законодавства. Натомість закон, виконання якого потребує значних фінансових витрат та соціальний ефект якого не принесе “дивідендів”, заради яких можна виходити на значні затрати, скоріше за все буде економічно неефективним та необґрунтованим. В той же час закон, положення якого несуть в собі ймовірну загрозу державі або владі, не є політично ефективним. Таким чином, якість закону уявляється сукупністю його якісних характеристик (юридичних, політичних, соціальних, економічних тощо), які відображають його особливості та є визначальними для оцінки його ефективності. А звідси правова якість закону є сукупністю його юридичних властивостей, що впливають на його ефективність.

© О. В. Чернадчук, 2012

Важливою складовою юридичної доктрини, зазначає В. С. Нерсисянц, є розроблені в юриспруденції і застосовувані в державно-правовій практиці правила зовнішнього вираження в тексті різноманітних правових актів визначеного нормативно-правового змісту конкретних правоположень [4, с. 425]. Сукупність таких правил в теорії права визначається як юридична техніка, що є сукупністю принципів, правил, прийомів, методів відображення нормативного матеріалу в положеннях нормативно-правових актів. Метою юридичної техніки є підвищення якості закону, викладення його положень відповідно до законів логіки, правил мови тощо, що сприятиме його довершеності та ефективності. Серед складових юридичної техніки можна виділити: юридичну термінологію, юридичну конструкцію, засоби та правила викладення змісту нормативно-правового акта [1, с. 115].

Отже, однією з правових якостей закону можна визнати його техніко-юридичні властивості, тобто відповідність викладення його положень вимогам та правилам законодавчої техніки.

Ще одним критерієм правової якості закону є відповідність його положень принципу верховенства права та верховенства закону. Норми, що містяться в положеннях будь-якого закону, не можуть суперечити нормам Конституції, з іншого боку, зважаючи на ієрархічну підпорядкованість нормативно-правових актів, в тому числі законів (Конституція – Кодекс – Закон), його положення повинні відповідати положенням кодифікованого акта (в разі його існування). Таким чином, можна виділити ще одну групу якостей закону, яка характеризує легальність його змісту.

Прийняття закону є складною та регламентованою процедурою, яка включає в себе декілька етапів, зокрема, розробку законопроекту, його розгляд, прийняття та оприлюднення. До кожного з цих етапів пред'являються певні вимоги, зокрема чітко визначені суб'єкти законодавчої діяльності, строки розгляду законопроекту, наявність у деяких випадках спеціальної процедури розгляду законопроекту тощо. Все це зумовлено важливістю закону не лише як форми права, а й як його основного джерела у формальному розумінні. Отже, будь-яке відхилення від правил та вимог законодавчої діяльності може в кінцевому результаті вплинути на ефективність самого закону. Отже, можна говорити про процесуальні властивості закону як критерій його якості.

Підсумовуючи, пропонуємо під правовою якістю закону про Державний бюджет України розуміти сукупність його матеріально-правових

(змістовних), процесуально-правових та техніко-юридичних властивостей, які є визначальними при встановленні його ефективності. Розглянемо ці властивості більш детально.

Розглядаючи матеріально-правову якість закону про державний бюджет, В. Д. Чернадчук зазначає, що вона складається з таких елементів, як відповідність Конституції, Бюджетному Кодексу, та законодавча компетенція [8, с. 222–223]. Проте законодавча компетенція – це повноваження суб'єкта законодавчого процесу, вона характеризує саме його процесуальні властивості, зокрема законність прийняття. Тому, на нашу думку, законодавча компетенція є складовою іншого критерію правової якості закону про Державний бюджет України – процесуально-правового.

Найважливішою якісною характеристикою будь-якого закону є його відповідність Конституції або його конституційність. Принцип конституційності знаходить своє відображення у ст. 8 Конституції України, де закріплено принцип верховенства права в Україні, а також зазначено, що закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України та повинні їй відповідати. В той же час у ст. 5 Закону України “Про Конституційний Суд України” визначено, що підставами для прийняття Конституційним Судом України рішення щодо неконституційності правових актів повністю чи в їх окремих частинах є: невідповідність Конституції України, порушення встановленої Конституцією України процедури їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності, перевищення конституційних повноважень їх прийняття.

Конституцією України визначено, що виключно законом встановлюється Державний бюджет України (ч. 2 ст. 92), виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове використання цих видатків, в той же час держава прагне до збалансованості бюджету (ст. 95), Кабінет Міністрів України розробляє проект державного бюджету і забезпечує його виконання (ст. 116). Таким чином, конституційність закону про Державний бюджет України забезпечується шляхом дотримання встановлених Конституцією норм. Проте залишаються деякі сумніви щодо дотримання цього принципу в законі про бюджет, оскільки майже в кожному з прийнятих Верховною Радою України законів про Державний бюджет України містились норми, які не відповідали, а інколи і порушували норми Конституції, про що свідчить зокрема рішення Конституційного Суду України, зокрема рішення по справі № 6-рп/2007 та № 10-рп/2008.

Наступним критерієм матеріально-правової якості закону про бюджет є його відповідність Бюджетному Кодексу України (далі – БК України). Зауважимо, що матеріальний зміст будь-якого закону зумовлений межами його правового регулювання, тому, розглядаючи матеріально-правові властивості закону про Державний бюджет України, слід приділити увагу визначенню предмета його правового регулювання, як одного із елементів критерію відповідності Бюджетному кодексу України. Оскільки “вихід” за межі правового регулювання неодноразово призводив до визнання окремих положень закону про державний бюджет неконституційними, то це мало наслідком додаткові та незаплановані фінансові втрати держави та зниження соціального та фінансового ефекту, що очікувався від прийняття бюджету. Таким чином, важливим елементом матеріально-правової якості закону про державний бюджет потрібно визнати дотримання меж предмета його правового регулювання, визначення яких у ст. 40 БК України потребує уточнення.

Процесуально-правова якість закону є категорією, яка характеризує якість прийняття закону та включає в себе властивості правової легальності розробки, розгляду, прийняття та його оприлюднення, а також дотримання процедури внесення змін. У свою чергу, легальність закону характеризується дотриманням встановлених законодавством вимог законодавчої діяльності, а недотримання цих вимог, з одного боку, знижує його якість, а з іншого – може призвести до визнання його незаконним.

Закон про Державний бюджет України розробляється та приймається в межах спеціальної законодавчої процедури, яка включає в себе декілька етапів, серед яких: розробка та затвердження проекту бюджету та закону Кабінетом Міністрів України, розгляд та прийняття Верховною Радою України, підписання Президентом України та оприлюднення. Кожен з цих етапів накладає відбиток на сам закон. Так, під час розробки законопроект отримує соціальні, економічні та правові якісні характеристики, які потім зазнають змін під час його розгляду Верховною Радою. Складання, розгляд та затвердження закону про бюджет – складна та ретельно врегульована законом процедура, така її складність зумовлена особливостями закону, його фінансово-правовою природою, важливістю для держави. Порядок прийняття закону про Державний бюджет України регламентується главами 6, 7 БК України, а також окремою главою Регламенту Верховної Ради України.

Першою складовою, яка, на нашу думку, характеризує процесуально-правову якість закону про Державний бюджет України, є законодавча компетенція. Ця складова якості проявляється в наявності повноважень у суб’єктів, які беруть участь у законодавчому процесі, бути його учасниками. Конституцією України, БК України визначено що суб’єктом законодавчої ініціативи у бюджетному процесі є Кабінет Міністрів України, який розробляє, складає та подає на розгляд до ВР України проект закону про Державний бюджет України. В свою чергу, Верховна Рада України розглядає та приймає поданий законопроект, прийнятий закон підписує Президент України. В той же час забороняється прийняття закону про Державний бюджет України шляхом проведення референдуму. Таким чином, визначено критерії законодавчої легітимності закону про Державний бюджет України.

Другою складовою процесуально-правової якості закону про державний бюджет України є властивість дотримання законодавчо врегульованої спеціальної процедури його розробки та прийняття. Порядок та строки розробки проекту бюджету, а також учасники цього процесу визначені в главі 6 БК України. Розгляд та затвердження закону про державний бюджет відповідно до ст. 39 БК України відбувається за спеціальною процедурою, яка регламентована гл. 27 Закону України “Про Регламент Верховної Ради України”. Порядок внесення змін до закону про державний бюджет України визначається главою 9 БК України та ст. 160 Закону України “Про Регламент Верховної Ради України” та являє собою чітко регламентовану процедуру. При цьому звертає на себе увагу той факт, що процесуальна легітимність закону про бюджет характеризується саме дотриманням регламентованої законодавством спеціальної законодавчої процедури, і будь-які порушення негативно вплинуть на правову якість закону. На жаль, на практиці законодавець не дотримується нормативних приписів, які регламентують цей процес. Так, майже всі проекти законів про державний бюджет України, починаючи з 2001 року, несвоєчасно вносились до Верховної Ради України, або читання в ВРУ відбувались з порушенням визначених законом строків. Траплялись випадки, коли закон України про державний бюджет приймався не тільки з запізненням, але навіть у плановому бюджетному періоді, хоча відповідно до закону повинен був бути прийнятий до його початку.

Несвоєчасне прийняття закону про державний бюджет України, прийняття його з порушенням строків, у скорочений термін тощо не-

минуче призводить до зниження його правової якості. Це пояснюється тим, що законодавцем було передбачено оптимальні строки на виконання певних дій під час бюджетної законотворчої діяльності і їх недотримання неминує призводить до зниження матеріально-правової якості, тобто якості змісту закону та його соціальних, економічних та політичних якісних характеристик.

Останньою групою якісних характеристик, що впливають на правову якість закону, про Державний бюджет України є його техніко-юридичні властивості. Недотримання вимог законодавчої техніки проявляється зокрема в такому: неправильні дії нормотворчого органу, які є добросовісною помилкою, що спричинила несприятливі соціальні та юридичні наслідки; зумовлений неправильними і ненавмисними діями негативний результат, що перешкоджає реалізації суб'єктивних прав і інтересів, що охороняються законом, і потребує юридичного розгляду [2, с. 13]. Як правило, до таких помилок відносять мовні, термінологічні, логічні та інші, пов'язані з недотриманням правил законодавчої техніки. Наслідками таких помилок є неможливість реалізації суб'єктивних прав, застосування норм для регулювання суспільних відносин тощо. Отже, техніко-юридична якість закону про Державний бюджет уявляється якісною характеристикою

дотримання правил законодавчої техніки під час складання його тексту.

До мовних правил законодавчої техніки, як правило, відносять загальні та спеціальні мовні правила граматики та орфографії. Їх дотримання є вкрай важливим, оскільки вони впливають не тільки на якість викладення тексту, а й на його зміст (на кшталт відомого “стратити, не можна помилувати”, або “стратити не можна, помилувати”). В той же час положення закону повинні бути логічно завершеними та логічно послідовними, що досягається за рахунок дотримання правил та законів логіки.

Висновки. Проведений аналіз дозволяє вважати, що під правовою якістю закону про Державний бюджет України слід розуміти сукупність його матеріально-правових (змістовних), процесуально-правових та техніко-юридичних властивостей, які є визначальними при встановленні його ефективності. При цьому складовими правової якості закону про бюджет є:

- 1) матеріально-правова якість – визначає якість змісту положень закону, їх відповідність Конституції та Бюджетному кодексу України;
- 2) процесуально-правова якість – визначає легальність прийняття закону та дотримання спеціальної законодавчої процедури;
- 3) техніко-юридична якість – характеризується дотриманням правил законодавчої техніки.

Список літератури

1. Алексеев С. С. Государство и право [Текст] : учеб. пособие / С. С. Алексеев. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – 152 с.
2. Законодавчий процес і парламентська законодавча процедура в Україні (проблеми якості, рекомендації щодо вдосконалення в контексті європейської практики) [Текст] : [монографія] / О. В. Скрипнюк, М. О. Теплюк, О. І. Ющик. – К. : Атіка-Н, 2010. – 92 с.
3. Лукьянов И. Ф. Сущность категории “свойство” [Текст] / И. Ф. Лукьянов. – М. : Мысль, 1982. – 143 с.
4. Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства : учебник для юрид. вузов и факультетов [Текст] / В. С. Нерсесянц. – М. : НОРМА-ИНФРА М, 1999. – 552 с.
5. Поленина С. В. Качество закона и эффективность законодательства [Текст] / С. В. Поленина ; под ред. Я. А. Куник. – М. : Изд-во ИГиП РАН, 1993. – 56 с.
6. Советский энциклопедический словарь [Текст] / [Гл. ред. А. М. Прохоров]. – 3-е изд. – М. : Сов. энциклопедия, 1985. – 1600 с.
7. Тимченко Г. В. Теоретико-правові засади ефективності законодавства [Текст] : автореф. дис...канд. юрид. наук : 12.00.01 / Г. В. Тимченко. – Запоріжжя, 2011. – 20 с.
8. Чернадчук В. Д. Стан та перспективи розвитку бюджетних правовідносин в Україні [Текст] : [монографія] / В. Д. Чернадчук. – Суми : Університетська книга, 2008. – 456 с.

Отримано 24.10.2012

Аннотация

В статье исследуются теоретические вопросы понимания финансово-правовой категории “правовое качество закона о государственном бюджете” и определяются ее составляющие.

Summary

This article investigates theoretically understand the issues of financial and legal category of “legal quality of the law on the state budget” and defines its components.