

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ СИСТЕМИ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Олександр Чернадчук,

асистент кафедри адміністративного,
господарського права та фінансово-економічної безпеки
Сумського державного університету

У статті аналізується система бюджетного законодавства України та її структура, визначаються її системоутворюючий елемент, критерії виділення бюджетного закону в сукупності законів, що діють в Україні.

Ключові слова: система бюджетного законодавства, системоутворюючий елемент, бюджетний закон, закон про бюджет, ознаки бюджетного закону.

В юридичній науці все більше уваги приділяється дослідженню системи законодавства, визначенню її складу, особливостей і співвідношення з системою права. Не є винятком і система бюджетного законодавства. Актуальність аналізу системи бюджетного законодавства, визначення її місця в системі законодавства України, дослідження структури та виявлення системоутворюючого елемента зумовлена важливістю суспільних відносин, які є предметом регулювання бюджетного законодавства, та необхідністю встановлення єдиного підходу до розуміння поняття «бюджетне законодавство». Законодавче закріплення складу системи законодавства, що міститься в ст. 4 Бюджетного кодексу (далі – БК) України від 08.07.2010 р., на нашу думку, є спірним і призводить до виникнення протиріч у процесі правозастосовної діяльності.

Метою цієї статті є аналіз системи бюджетного законодавства України, визначення його структури та місця в системі національного законодавства.

Незважаючи на актуальність, у вітчизняній і зарубіжній фінансово-правовій науці недостатньо уваги приділяється дослідженню системи бюджетного законодавства України, хоча деякі окремі питання розглядалися у працях Л. Воронової, О. Дмитрик, Ю. Крохіної, П. Пацюрківського, Н. Хімичевої та ін. За таких умов набуває актуальності аналіз системи бюджетного законодавства України, визначення його структури та місця в системі національного законодавства, а також аналіз бюджетного закону як системоутворюючого елемента системи бюджетного законодавства, його характерних ознак.

Термін «система» в перекладі з грецької означає ціле, складене з частин, поєднання. Людвіг фон Берталанфі визначав систему як комплекс взаємодіючих компонентів або як сукупність елементів, що знаходяться у певних відносинах один із одним і з середовищем [1, с. 13]. У філософському словнику система визначаєть-

ся як сукупність елементів, що знаходяться у відносинах і зв'язках між собою й утворюють визначену цілісність, єдність [2, с. 513]. Аналіз багатьох сучасних підходів до розуміння поняття «система» дозволяє виявити її основні ознаки: *по-перше*, елементи або компоненти, з яких власне вона формується; *по-друге*, зв'язки між ними; *по-третє*, зв'язок із зовнішнім середовищем; *по-четверте*, цілі або мета існування системи. Отже, у процесі дослідження системи законодавства необхідно враховувати, що вона складається з елементів або компонентів, а відповідно до сучасної теорії систем такі елементи або компоненти можуть бути простими або складними утвореннями.

Структура системи законодавства – це внутрішня його організація, що представлена впорядкованими законодавчими актами, які в силу своєї диференціації розподілені на галузі й інститути законодавства. Структуру системи законодавства можна представити таким чином [3, с. 276]:

- галузева (за предметом правового регулювання);
- субординаційна (за юридичною силою);
- державно-організаційна (за особливостями форми державного устрою).

Галузь законодавства є вищим рівнем галузевого розподілу системи законодавства. На думку О. Скакун, галузь законодавства – це сукупність (група) нормативно-правових актів, які об'єднані спільною належністю до одного виду або сфери правового регулювання та характеризуються єдністю змісту, форми і системних зв'язків нормативних приписів, логічно поділених на інститути законодавства. Натомість, інститут законодавства є сукупністю нормативних приписів галузі законодавства, що виражають зміст взаємозалежних правових норм, які регулюють певну групу (вид) суспільних відносин, а також суспільні відносини або їх елемент [3, с. 318].

У теорії права визначені критерії виділення галузей та інститутів системи законодавства. Одним із них є предмет правового регулювання.

Проте одного предмета недостатньо, оскільки окремі положення закону можуть регулювати різні види суспільних відносин, що можуть бути одночасно і предметом правового регулювання інших галузей права, тому при відокремленні галузі законодавства враховується метод правового регулювання. На нашу думку, врахування такого критерію, як метод правового регулювання є дискусійним, оскільки положення закону містять лише правові норми та не мають прямої вказівки на той чи інший метод правового регулювання. Поєднання предмета правового регулювання та методу правового регулювання, як критеріїв поділу системи законодавства недостатньо, оскільки це фактично приведе до ототожнення галузі права та галузі законодавства, що є сумнівним. У цьому випадку важливе значення має наявність третього критерію – кодифікованого акта, який у більшості випадків відіграє одну з провідних ролей у диференціації системи законодавства. Як зазначає Р. Лівшиц, критеріями галузі законодавства слід визнати: *по-перше*, предмет регулювання, *по-друге*, метод регулювання; *по-третє*, ступінь урегульованості, наявність кодифікованого акта. Всі три критерії повинні бути присутні одночасно [4, с. 118]. Однак не всі галузі права мають свій кодифікований акт (прикладом може бути фінансове право, хоча зовнішньою формою її вираження є галузь фінансового законодавства).

Для визначення місця бюджетного законодавства в галузевій структурі законодавства України розглянемо його з урахуванням критеріїв диференціації.

Бюджетне законодавство є зовнішньою формою вираження бюджетного права, отже, суспільні відносини, які регулюються правовими нормами, що містяться в його приписах, є предметом правового регулювання бюджетного права, а саме – суспільні відносини, що виникають з приводу формування, розподілу і використання державного та місцевих бюджетів, бюджетного контролю і відповідальності за порушення бюджетного законодавства. Ще однією важливою умовою виділення окремої галузі чи інституту законодавства є наявність кодифікованого акта, і таким актом є БК України.

Оскільки суспільні відносини, які складають предмет регулювання бюджетного законодавства, є частиною (окремим сегментом) фінансових відносин, то його можна визнати підгалуззю фінансового законодавства.

Актуальним є питання визначення системоутворюючого елемента системи бюджетного законодавства. Оскільки законодавство у вузькому розумінні – це сукупність законодавчих актів, а система законодавства – вираження внутрішньої впорядкованої структури, то елементом цієї системи є закон або законодавчий акт. Таким чином, *система законодавства* – це впорядкована сукупність законів, що діють. Відомо, що система права складається з упорядкованих правових норм, тобто саме норма права є системоутворюючим елементом системи. Оскільки система права та сис-

тема законодавства співвідносяться між собою як зміст і форма, а правова норма знаходить своє зовнішнє відображення в положенні закону (нормативно-правового акта), то можна припустити, що саме це положення є системоутворюючим елементом системи законодавства. Однак у такому випадку система законодавства матиме вигляд не сукупності законів, а сукупності положень цих законів. Такий підхід до розуміння системи законодавства призвів би до фактичного розриву цілісності закону. Тому доцільно визначити первинним елементом системи законодавства саме закон.

Оскільки система законодавства складається з визначених органічно пов'язаних елементів – законів, які можуть об'єднуватись у підсистеми, представлені галузями й інститутами, то вочевидь ознаки системності та наявності структури притаманні й останнім. Таким чином, бюджетне законодавство як інститут законодавства є підсистемою останнього та має структуру, елементи якої визначені ст. 4 БК України. Зважаючи на доцільність вузького розуміння законодавства, проаналізуємо положення ст. 4 БК України.

Особливе місце в системі законодавства, на нашу думку, має Конституція. «Конституція як основний закон – це єдиний нормативно-правовий акт найвищої сили ... чи кілька таких актів, що регламентують окремі сторони суспільного буття, розглядуваного у першу чергу у зв'язку з організацією і здійснюванням державного владарювання; встановлюють засади державного ладу, порядок формування, організації і діяльності ключових ланок державного механізму; визначають основи територіальної організації держави та відповідно державної влади; закріплюють основи правового статусу фізичної особи, її юридично виражених взаємовідносин з державою» [5, с. 110]. О. Кутафін зазначає, що Конституція є базою законодавства, визначає його характер, а власне законодавство, на його думку, розвиває приписи Конституції при детальному регулюванні суспільних відносин [6, с. 175]. Норми Конституції, маючи найвищу силу, встановлюють загальні засади правового регулювання суспільних відносин у державі.

Конституція визначає загальні правові засади суспільства, засади фінансової та бюджетної систем. Її конституції є нормами прямої дії, а інші закони, базуючись на цих нормах, детально врегульовують суспільні відносини. Конституція встановлює загальні принципи побудови бюджетної системи: законність, справедливість, неупередженість, збалансованість, гласність, контроль.

Принцип законності знаходить своє відображення в статтях Конституції України. Так відповідно до ст. 92 Конституції «виключно законами України встановлюється Державний бюджет України і бюджетна система України», а ст. 95 визначає, «що виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків».

Принципи справедливості, неупередженості, збалансованості та гласності передбачені ст. 95 Конституції, згідно з якою «бюджетна система України будується на засадах справедливої та неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами та територіальними громадами... держава прагне до збалансованості бюджету України, а регулярні звіти про доходи і видатки Державного бюджету України мають бути оприлюднені».

Принцип контролю закріплений у ст. 97 Конституції, в якій зазначено, що Кабінет Міністрів України відповідно до закону подає до Верховної Ради України звіт про виконання Державного бюджету України і цей звіт має бути оприлюднений. Статтею 98 Конституції визначено спеціальний контрольний орган, що здійснює бюджетний контроль, – Рахункова палата, яка від імені Верховної Ради України здійснює контроль за використанням коштів державного бюджету.

Конституція України містить основні положення, що регламентують порядок затвердження державного бюджету. Крім того, Основним Законом, визначаються повноваження Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України. Так, до повноважень Верховної Ради України належить затвердження державного бюджету та внесення змін до нього, контроль за виконанням державного бюджету і прийняття рішення щодо звіту про його виконання. Президент України підписує закони, у тому числі закон про державний бюджет. Кабінет Міністрів України розробляє проект закону про державний бюджет і забезпечує виконання затвердженого парламентом державного бюджету, а також звітує про виконання перед ним (ст. 116).

Таким чином, Конституція України – джерело бюджетного права України, проте дискусійним є питання щодо включення її до складу бюджетного законодавства, оскільки предметом регулювання положень Конституції України не є виключно бюджетні відносини. Крім того, як Основний Закон держави вона ніби «знаходиться над галузевим законодавством» і, як вже зазначалося, органічно пов'язує своїми приписами всі елементи системи законодавства. Таким чином, на нашу думку, недоцільно вважати Конституцію елементом бюджетного законодавства.

Науковий і практичний інтерес викликає питання розуміння «інших законів, що регулюють бюджетні відносини». Наукою фінансового права не розроблено чітких критеріїв законів, що складають систему бюджетного законодавства. У більшості наукових праць лише міститься вказівка на «регулювання бюджетних відносин». Зазначимо, що поряд з чітко визначеним предметом правового регулювання спеціальних галузевих законів, у сучасному законодавстві трапляються випадки, коли в законі можуть міститися норми, які врегульовують різні види суспільних відносин. Така ситуація не є винятком для джерел бюджетного права. Так, Закон України «Про місцеве самоврядування» містить норми бюджетного права, встановлюючи бюджетні повноваження

органів місцевого самоврядування щодо місцевих бюджетів. Іншим прикладом є Закон України «Про Кабінет Міністрів України», в положеннях якого є правові норми, які встановлюють бюджетну компетенцію Кабінету Міністрів, основні завдання в бюджетній сфері. Але згадані закони не можна відносити до бюджетного законодавства, оскільки вони є структурними елементами інших галузей системи законодавства України. Таким чином, виникає об'єктивна необхідність визначення критеріїв віднесення закону, що містить бюджетно-правові норми, до бюджетного законодавства.

Розуміючи під бюджетним законодавством сукупність законів, що регулюють бюджетні відносини, можна виділити два основні елементи його структури: закон і бюджетний. Таким чином, будь-який нормативно-правовий акт, щоб стати елементом системи бюджетного законодавства, повинен мати ознаки закону та відповідати критерію предмета правового регулювання (бюджетні відносини). Хоча, певною мірою, в такому випадку можлива плутанина з використанням понять «бюджетний закон» і «закон про бюджет».

Визначення поняття «закон про бюджет» міститься в п. 24 ч. 1 ст. 1 БК України як закону, який затверджує Державний бюджет України та містить положення щодо забезпечення його виконання протягом бюджетного періоду. А бюджет відповідно до БК України – це план формування та використання фінансових ресурсів держави й органів місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань і функцій протягом бюджетного періоду. Іншими словами, закон про бюджет містить у собі юридично закріплений фінансовий план держави або територіального утворення. Таким чином, закон про бюджет є особливим елементом бюджетного законодавства.

Під бюджетним законом, на нашу думку, слід розуміти закон, що регулює бюджетні відносини, адже він має вказівку «бюджетний». Проте визначень «інші бюджетні закони» чи «інші закони, що регулюють бюджетні відносини» недостатньо для того, щоб виділити бюджетні закони з усього масиву законів, тому доцільно було би визначити критерії (характерні ознаки), сукупність яких відносила би будь-який спеціальний закон до бюджетного законодавства.

Оскільки бюджетне законодавство є інститутом фінансового, то вочевидь ознаки фінансового закону притаманні і бюджетному. Однак єдиного підходу до визначення критеріїв фінансового закону в сучасній фінансовій науці не існує. Відсутнє також нормативне закріплення поняття «фінансовий закон», «бюджетний закон» у чинному законодавстві України. Залежно від характеру правових норм, що містяться в положеннях, закони можуть бути *комплексними (міжгалузевими)* та *спеціальними*. Характерною ознакою комплексного закону є наявність у його положеннях різних правових норм, що регулюють різні види суспільних відносин. Однак таке розмаїття норм призводить не лише до розширення предмета ре-

гулювання закону, а й до використання всього розмаїття методів правового регулювання, у тому числі поєднання імперативного та диспозитивного методів для врегулювання поведінки різних суб'єктів відносин. Закон України «Про місцеве самоврядування» містить бюджетно-правові норми, проте предметом його регулювання є відносини встановлення місцевого самоврядування в Україні. Таким чином, першим критерієм виділення бюджетного закону, на нашу думку, є предмет його регулювання – бюджетні відносини, тобто суспільні відносини, що виникають з приводу формування розподілу і використання державного та місцевих бюджетів, а також бюджетного контролю.

Отже, при вирішенні питання визнання закону бюджетним законодавець повинен чітко визначати предмет його правового регулювання в кожному конкретному випадку. Це, передусім, стосується прийняття бюджетних законів, які не є законами про державний бюджет, але відносяться законодавцем до системи бюджетного законодавства. При цьому слід розмежовувати поняття «бюджетний закон» і «закон про бюджет», враховуючи, що останній затверджує план формування та використання фінансових ресурсів держави для виконання покладених на неї завдань і функцій протягом бюджетного періоду та містить положення щодо забезпечення його виконання протягом бюджетного періоду. Оскільки бюджетне законодавство регулює особливо важливу частину публічних суспільних відносин, це зумовлює виняткову заінтересованість з боку держави в ефективності такого регулювання, наслідком чого є наявність особливої процедури прийняття бюджетних законів. Так, прийняття бюджетних законів передбачено лише вищим представницьким органом держави – парламентом. Конституція України забороняє прийняття бюджетних законопроектів шляхом проведення референдуму (ст. 74), натомість аналіз ст. 92 Конституції свідчить про виняткову роль Верховної Ради України в бюджетній законотворчій діяльності.

Процедура розгляду та затвердження закону про бюджет має певні особливості у порівнянні з іншими законами. Так, ст. 39 БК України визначає, що розгляд і затвердження Державного бюджету України відбувається за спеціальною процедурою, визначеною Регламентом Верховної

Ради України, відповідно до якого цей розгляд складається з трьох етапів – читань; спеціальна процедура розгляду законопроектів про внесення змін до закону про бюджет також передбачає застосування спеціальної процедури (ст. 27 БК України).

Висновки

Система бюджетного законодавства – це впорядкована система взаємопов'язаних між собою законів, що діють у державі, предметом правового регулювання яких є частина суспільних відносин, які виникають з приводу формування, розподілу і використання коштів державного та місцевих бюджетів, бюджетного контролю і відповідальності за порушення бюджетного законодавства.

Системоутворюючим елементом системи бюджетного законодавства є бюджетний закон, який має ряд специфічних ознак:

предметом його регулювання є чітко визначене коло бюджетних відносин;

він має спеціальну, законодавчо визначену процедуру розроблення, розгляду та затвердження.

Елементами системи бюджетного законодавства України є: БК, закон про державний бюджет, інші бюджетні закони предметом регулювання яких є відносини, що виникають із приводу формування, розподілу та використання державного і місцевих бюджетів. При цьому слід розрізняти поняття «бюджетний закон» та «закон про бюджет» як загальне та спеціальне в системі бюджетного законодавства.

Література

1. Горбань О. М., Бахрушин В. Є. Основи теорії систем та системного аналізу. – Запоріжжя, 2004. – 204 с.
2. *Философский словарь* / Под ред. И. Т. Фролова. – М., 2001. – 719 с.
3. Скахун О. Ф. Теорія держави та права. – К., 2009. – 520 с.
4. Лившиц Р. З. Теория права. – М., 1994. – 224 с.
5. Джерела конституційного права України / Ю. С. Шемшученко, Н. М. Пархоменко, О. В. Скрипнюк та ін. – К., 2010. – 710 с.
6. Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. – М., 2001. – 444 с.

In the article the analysis of the budget legislation of Ukraine and its structure, to its backbone elements, proposed criteria for allocation of the budget law set the laws in force in Ukraine.

В статті аналізується система бюджетного законодавства України і її структура, визначаються її системообразуючий елемент, критерії виділення бюджетного закону в сукупності законів, действующих в Україні.