

УДК347.73(477)

О.П. ГЕТМАНЕЦЬ, докт. юрид. наук,
проф., Харківський національний університет
внутрішніх справ
ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-4826-5799>
GSCID: [https://scholar.google.com.ua/
citations?user=9QkKS_IAAAAJ&hl](https://scholar.google.com.ua/citations?user=9QkKS_IAAAAJ&hl)

БЮДЖЕТНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ ЯК ОБ'ЄКТ БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЮ

Ключові слова: бюджет, бюджетний контроль, бюджетне законодавство, фінанси, фінансовий контроль, Бюджетний кодекс України

Питання стабільності та ефективності розвитку бюджетних правовідносин в Україні стоять дуже гостро і потребують вирішення, оскільки від розподілу публічних фінансових ресурсів залежить стан фінансової системи країни і здатність держави задовольнити потреби бюджетних споживачів, всіх громадян. Одним із напрямків вирішення цих питань є контроль за формуванням, розподілом та використанням бюджетних коштів, що акумулюються у всіх ланках бюджетної системи, тобто, бюджетний контроль.

Відповідно до Бюджетного кодексу України (далі – БКУ) встановлюється правовий механізм контролю за дотриманням бюджетного законодавства, а також відповідальність та заходи впливу за вчинені порушення бюджетного законодавства. Правове регулювання бюджетного контролю відбувається на всіх стадіях бюджетного процесу, проте відповідно до чинної норми БКУ, «бюджетний процес – регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів та звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства» (п.10 ст.2) [1]. З цієї норми можна зробити висновок, що законодавець відмежовує контроль за дотриманням бюджетного законодавства від бюджет-

ного процесу, як щось окреме. Проте, бюджетний контроль повинен здійснюватися на всіх стадіях бюджетного процесу і звітування про виконання бюджетів є одним із контрольних заходів, а також завданням бюджетного контролю є перевірка правильності та законності бюджетної діяльності, тобто дотриманості бюджетного законодавства. Про колізію в бюджетному законодавстві вказує і той факт, що в іншій статті БКУ законодавець вказує на доцільність бюджетного контролю на протязі бюджетного процесу. Відповідно до ст.26 БКУ «Контроль та аудит у бюджетному процесі», завданням бюджетного контролю є забезпечення ефективного і результативного управління бюджетними коштами на всіх стадіях бюджетного процесу.

В юридичній науці залишається дискусійним питання про сутність та склад бюджетного законодавства, що має вирішальне значення для теорії бюджетного контролю і практики бюджетної діяльності. Недоліки у чинному законодавстві потребують виправлення з врахуванням сучасних завдань юридичної науки щодо адаптації чинного законодавства до законодавства Європейського співтовариства, що підкреслює важливість та актуальність вирішення питань правового регулювання бюджетного контролю.

Визначення бюджетного законодавства у БКУ не подається, але ст.4 БКУ розкриває поняття склад бюджетного законодавства. Для ефективної організації бюджетного контролю необхідні критерії, відповідні еталони, з якими порівнюється діяльність у ході здійснення контролю. Для бюджетного контролю таким критерієм є бюджетне законодавство, що регламентує діяльність учасників бюджетного процесу.

Питання бюджетного контролю досліджувалися у межах вивчення правових питань організації державного і фінансового контролю у працях О.Ф. Андрійко, О.М. Горбунової, Л.К. Воронової, Н.Д. Еріашвілі, М.В. Карасевої, М.П. Кучерявенка, І.І. Кучерова, А.О. Мо-

наенко, С.О. Ніщимої, О.П. Орлюк, Л.А. Савченко, А.Е. Ровинського, Н.І. Хімічевої та інших. Як визначала відомий фахівець фінансово-правової науки Л.К. Воронова «фінансовий контроль – це функція держави, яка проводиться в конкретних напрямках її діяльності: в бюджетній, податковій, банківській, державному кредиті, страхуванні, грошовому і валютному обігах» [2, с.81].

В науковій літературі відмічається, що бюджетний контроль відповідно до БКУ, яким врегульовано порядок його здійснення, має назву контроль за дотриманням бюджетного законодавства, і звертається увага на те, що «...така назва виду контролю у нормативно-правовому акті є не зовсім вдалою, оскільки доцільніше трактувати його як бюджетний контроль» [3, с.142]. Отже контроль за дотриманням бюджетного законодавства в сучасних умовах розвитку фінансової системи країни потребує чіткого визначення сутності правового інституту – «бюджетне законодавство», як орієнтира законності, і систематизація якого є одним із напрямів подальшого удосконалення бюджетного контролю.

Мета статті – на підставі розгляду і уточнення понять «законодавство», «бюджетне законодавство» визначити сучасну сутність та значення бюджетного законодавства, як виду фінансового контролю і об'єкту бюджетного контролю, та виявити нові тенденції удосконалення правового механізму бюджетного контролю в сучасних умовах господарювання в Україні, пов'язані з систематизацією бюджетного законодавства.

Під бюджетним контролем розуміється комплексна та цілеспрямована діяльність, що містить систему економіко-правових заходів уповноважених контролюючих суб'єктів, спрямованих на забезпечення законності та ефективності дій учасників бюджетного процесу під час укладання, розгляду, затвердження бюджетів, виконання та внесення змін, звітування про виконання бюджетів, що складають бюджетну систему України [4,

с.104]. Стаття 26 БКУ встановлює, що бюджетний контроль забезпечує:

1) оцінку управління бюджетними коштами (включаючи проведення державного фінансового аудиту);

2) правильність ведення бухгалтерського обліку та достовірність фінансової і бюджетної звітності;

3) досягнення економії бюджетних коштів, їх цільового використання, ефективності і результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів шляхом прийняття обґрунтованих управлінських рішень;

4) проведення аналізу та оцінки стану фінансової і господарської діяльності розпорядників бюджетних коштів;

5) запобігання порушенням бюджетного законодавства та забезпечення інтересів держави у процесі управління об'єктами державної власності;

6) обґрунтованість планування надходжень і витрат бюджету [1].

З наведеної норми можливо зробити висновок про спрямованість бюджетного контролю на перевірку економічних показників і виконання управлінських рішень у бюджетній діяльності, що разом з заходами по запобіганню порушень бюджетного законодавства вимагають чіткого встановлення сутності складових бюджетного законодавства.

Термін «законодавство» тлумачиться в різних наукових працях, але фахівці визначають три основні типи розуміння цієї категорії. Перший тип передбачає тільки закони і постанови (законодавчі акти) вищих органів державної влади; другий охоплює законодавчі й урядові акти нормативного характеру; прихильники третього підходу вважають, що це – система всіх нормативних юридичних актів держави, тобто законів і підзаконних актів, отже «законодавство» розглядається як коло нормативно-правових актів від вузького до широкого наповнення [5, с.117].

В сучасній юридичній науці існують протилежні думки щодо поняття та складу «бюдже-

тного законодавства». А.В. Чернадчук пропонує під бюджетним законодавством України розуміти систему органічно та ієрархічно пов'язаних законів, предметом регулювання яких є частина суспільних відносин, що виникають у зв'язку із встановленням та функціонуванням бюджетної системи, встановленням, формуванням, розподілом, перерозподілом і використанням коштів державного та місцевих бюджетів, бюджетним контролем, а також застосуванням заходів впливу за порушення бюджетного законодавства [6, с.12]. Отже наведена позиція науковця відповідає першому типу розуміння поняття «законодавство». Інша думка стосовно системи бюджетного законодавства визначає його склад, як сукупність наступних нормативно-правових актів: 1) Конституція України; 2) система нормативних документів, що регулюють доходну та видаткову частину бюджету; 3) бюджетна резолюція; 4) Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»; 5) бюджетна класифікація; 6) правила оформлення проекту Закону України про Державний бюджет [7, с.444]. Отже, до складу бюджетного законодавства відносять не тільки окремі закони, а і документи, що не мають нормативно-правового значення.

Призначення бюджетного законодавства – це врегулювання певного кола бюджетних відносин. На таке значення бюджетного законодавства вказується у ст.4 БКУ, яка має назву «Склад бюджетного законодавства» і визначає, що це «нормативно-правові акти, що регулюють бюджетні відносини в Україні». До складу бюджетного законодавства відповідно до БКУ належать: Конституція України; Бюджетний кодекс України; Закон про Державний бюджет України; інші закони, що регулюють бюджетні правовідносини; нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України; нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади; рішення органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування; міжнародні договори.

Вважаємо, що визначення сутності категорії «бюджетне законодавство» відповідає третьому типу розуміння цієї категорії. Бюджетне законодавство складається зі сукупності нормативно-правових актів, що регулюють бюджетні відносини. З таких позицій Конституція, БКУ, інші закони, підзаконні акти (постанови, рішення, укази, декрети, інструкції), що приймаються відповідно до законів Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Мінфіном України, місцевими радами, виконкомом місцевих органів влади та іншими, – це бюджетне законодавство України. Інакше, бюджетне законодавство – це система нормативно-правових актів, які регулюють бюджетну діяльність, прийняті на підставі Конституції України та БКУ. Результатом правотворчої діяльності уповноважених органів в бюджетній сфері є не тільки бюджети, а й нормативні акти, без яких бюджетна діяльність не здійснюється. У БКУ вказано, наприклад, такі акти, як Постанова Верховної Ради України про схвалення або взяття до відома основних напрямків бюджетної політики на наступний бюджетний період (п.6 ст.33 БКУ); рішення Верховної Ради України щодо звіту про виконання закону про Державний бюджет України (п.5 ст.62 БКУ), угоди відповідних сторін, учасників бюджетного процесу про умови та порядок надання трансфертів на виконання власних повноважень територіальних громад (п.2 ст.106 БКУ); договір між надавачем субвенції та її одержувачем на виконання інвестиційних проектів, що надаються з одного місцевого бюджету іншому (ст.107 БКУ) та інші. На жаль, БКУ не встановлює окремою статтею узгоджений порядок їх дії. Потребує суттєвого доопрацювання статті БКУ, що регламентують процесуальні бюджетні відносини, зокрема в сфері контролю та відповідальності за порушення бюджетного законодавства.

Правова система, що охоплюється поняттям «бюджетне законодавство», формується на певних принципах і має свої складові еле-

менти. Під системою бюджетного законодавства, як зовнішньої форми позитивного бюджетного права розуміють систему нормативно-правових актів, що регулюють бюджетні відносини, якими встановлюються, змінюються чи відміняються гіпотези, диспозиції чи санкції правових норм або правові норми в цілому. У цьому розумінні бюджетне законодавство – це законодавча база, яка складається із широкого кола нормативних актів держави, взаємопов'язаних і узгоджених, необхідних для визначення законності дій суб'єктів бюджетних правовідносин.

Доцільно ввести зміни до ст.4 БКУ «Склад бюджетного законодавства» шляхом доповнення п.1 ст.4 БКУ словом «система», тобто викласти в такій редакції: «Система нормативно-правових актів, що регулюють бюджетні відносини в Україні, є...» (і далі за текстом). Доповнення тексту ст.4 БКУ словом «система» та визначення всіх нормативних актів, що встановлюють бюджетні повноваження суб'єктів, необхідне для узгодження бюджетної діяльності. В результаті цих пропозицій вирішення бюджетних справ стане можливим, тому що узгодженість нормативних актів надають кожному суб'єкту окремі права та обов'язки відповідно до законодавства. Система нормативно-правових актів, що складають бюджетне законодавство надає правові засоби суб'єктам бюджетного контролю в діяльності з приводу бюджетів всіх рівнів.

Важливе значення в бюджетному законодавстві мають норми щорічного бюджетного закону. Закон про Державний бюджет України виконує головну роль у визначенні правових норм, що складають підґрунтя для контролю бюджетного процесу. Бюджетний закон – це унікальний нормативний акт, відмінний від інших законів. У юридичній науці вказується на специфічні риси бюджетного закону [8]. До основних рис, що характеризують відмінності бюджетного закону від інших законів, належить прогностичність, тобто норми бюджетного закону визначають заплановані

суми доходів та витрат держави, які мають імовірний характер, а також реальність, тобто, незалежно від прогностичності, норми бюджетного закону повинні визначати істинні, реальні потреби суспільного розвитку, базуватися на економічно обґрунтованих розрахунках та бути виконані. Контроль за виконанням бюджетного закону – це складова контрольної діяльності в бюджетному процесі.

На перевірку виконання бюджетного законодавства спрямовані дії контролюючих суб'єктів, повноваження яких встановлюються колом нормативно-правових актів, що складають правові основи державного фінансового контролю і його різновиду – бюджетного контролю – в сучасних умовах України. Проте, їх роз'єднаність, а іноді й суперечність, невідповідність вимогам часу, умовам бюджетної діяльності не наближують, а віддаляють від формування правової концепції державного бюджетного контролю. Так, загальна кількість нормативних актів, які визначають окремі положення контрольної діяльності держави у фінансовій сфері, що були прийняті постановами Верховної Ради України з 2005 р. – 42, постановами Кабінету Міністрів України – 65, указами Президента – 27 (станом на 1.06.2005 р.), а всього з фінансового контролю з початку 2005 р. було прийнято 611 нормативних актів [9].

Проте, кількість нормативно-правових актів не свідчить про задовільний стан організації та ефективності контролю. По даним контрольно-аналітичних заходів, що були проведені аудитором Рахункової палати України за 2015 рік виявлено відповідно до ст.115 і ст.116 БКУ порушень бюджетного законодавства на загальну суму 22 млрд 651,8 млн грн, серед яких наявні такі, як планування з порушенням чинного законодавства та за відсутності правових підстав, що призвело до збитків у сумі – 2 млрд 137,3 млн грн, і використання бюджетних коштів без належних правових підстав, що призвело до збитків у сумі – 2 млрд 68,1 млн грн [10, с.27]. За даними Державної

фінансової інспекції України за перше півріччя 2015 року виявлено фактів порушень бюджетного законодавства 2765 [9]. Ці данні свідчать про недосконалість правового забезпечення бюджетного процесу. Для усунення цих прогалин Рахункова палата України рекомендує прискорити затвердження нормативно-правових актів щодо порядків використання коштів, запланованих у державному бюджеті на поточний рік і нормативних актів щодо порядку надання місцевим бюджетам субвенцій [10, с.38]. Таким чином, набирає актуальності дві тенденції у бюджетному процесі, по-перше, тенденція, що свідчить про залежність ефективності державного бюджетного контролю від оптимальної кількості та якості відповідного правового забезпечення, а по-друге, потребують удосконалення нормативно-правові акти, що встановлюють вимоги бюджетної діяльності, оскільки простежується збільшення кількості бюджетних порушень від недосконалості правових орієнтирів.

Бюджетне законодавство, як зовнішня форма позитивного бюджетного права, складається з системи нормативно-правових актів, що регулюють бюджетні відносини і забезпечують ефективну бюджетну діяльність. У цьому розумінні бюджетне законодавство – це законодавча база, яка складається із широкого кола нормативних актів держави, взаємопов'язаних і узгоджених, необхідних для забезпечення законності дій суб'єктів бюджетних правовідносин. Бюджетне законодавство встановлює правові вимоги діяльності учасників бюджетного процесу, контролюючих суб'єктів, загалом всіх суб'єктів бюджетних правовідносин. Встановлення вимог бюджетного контролю, що містяться у чинному бюджетному законодавстві доцільно конкретизувати, як кількісні та якісні економічні зобов'язання, управлінські рішення, бюджетні показники. Ці реалії регулювання бюджетної діяльності потрібно врахувати при подальшій редакції БКУ, шляхом внесення змін до ст.4 БКУ «Склад бюджетного законодавства»

стосовно визначення системи бюджетного законодавства як узгодженої сукупності нормативно-правових актів, а також назви та сутності глави 5 БКУ стосовно встановлення поняття бюджетного контролю замість «контролю за дотриманням бюджетного законодавства» і введення норм процесуальних бюджетно-контрольних правовідносин.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бюджетний кодекс України // ВВР України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
2. Воронова Л. К. Фінансове право України : підручник / Л. К. Воронова. – К. : Прецедент, Моя книга, 2006. – 448 с.
3. Савченко Л. А. Правові основи фінансового контролю : навч. посібник / Л. А. Савченко. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 504 с.
4. Гетманець О. П. Бюджетний контроль: організаційно-правові засади : монографія / О. П. Гетманець. – Харків : Екограф, 2008. – 308 с.
5. Систематизація законодавства України: проблеми та перспективи вдосконалення / Сіренко В. Ф. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. – С. 117.
6. Чернадчук О. В. Бюджетне законодавство України: стан та перспективи розвитку : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. В. Чернадчук ; Класичний приватний ун-т. – Запоріжжя, 2014. – 16 с.
7. Ющенко М. І. Бюджетне законодавство України: сучасний стан та перспективи розвитку / М. І. Ющенко // Держава і право. – 2006. – Вип. 51. С. 441–446.
8. Орлюк О. П. Фінансове право: навчальний посібник / О. П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 528 с.
9. Звіт про результати діяльності Держфінінспекції та її територіальних органів за січень-листопад 2015 року / Державна аудиторська служба України [Електронний ресурс]. –

Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/122300>.

10. Звіт Рахункової палати за 2015 рік. – Київ : Рахункова палата, 2016. – 325 с.

Гетманець О. П. Бюджетне законодавство України як об'єкт бюджетного контролю / О. П. Гетманець // Форум права. – 2016. – № 4. – С. 66–71 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_4_13.pdf

Досліджена категорія «бюджетне законодавство» і визначена система нормативно-правових актів, вимоги яких встановлюють показники бюджетної діяльності. Доведено, що система нормативно-правових актів, що складають бюджетне законодавство надає правові орієнтири учасникам бюджетного процесу, дотримання яких є завданням бюджетного контролю.

Гетманець О.П. Бюджетное законодательство Украины как объект бюджетного контроля

Исследована категория «бюджетное законодательство» и определена система нормативно-правовых актов, требования которых устанавливают показатели бюджетной деятельности. Доказано, что система нормативно-правовых актов, составляющих бюджетное законодательство, предоставляет правовые ориентиры участникам бюджетного процесса, соблюдение которых является задачей бюджетного контроля.

Getmanets A.P. The Budget of Ukraine as an Object of Budgetary Control

It was investigated category of «budget law» and defined system of regulations, which establish performance requirements of the budget. It is proved that the system of regulations that make up the budget legislation provides legal guidelines of the budget process, compliance with which is the task of budgetary control.

Форум права