

УДК 347.43

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ НОРМ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Іван ЯВОРСЬКИЙ,
аспірант кафедри фінансового права
Університету державної фіскальної служби України

АНОТАЦІЯ

У статті проаналізовано та досліджено прогалини та колізійні аспекти бюджетного законодавства, а саме Конституції України; Бюджетного Кодексу; закону про Державний бюджет України на поточний рік; інших законів, що регулюють бюджетні правовідносини; нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, прийнятих на підставі і на виконання Бюджетного Кодексу та інших законів України; нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади, прийнятих на підставі і на виконання Бюджетного Кодексу, інших законів України та нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України. Аргументовано позицію, що проблематикою бюджетного законодавства є те, що під час здійснення бюджетного процесу в Україні положення нормативно-правових актів застосовуються лише в частині, в якій вони не суперечать положенням Конституції України, Бюджетного Кодексу та закону про Державний бюджет України. Якщо ж міжнародним договором України, поданим на ратифікацію, встановлено інші положення, ніж у відповідних нормах бюджетного законодавства України, такі положення приймаються окремими законами про внесення змін до відповідних законів і розглядаються Верховною Радою України одночасно з ратифікацією міжнародного договору України, яким такі положення передбачені. Розгляд законопроектів, які впливають на доходну чи видаткову частину бюджетів, здійснюється за особливою процедурою, що визначається Бюджетним Кодексом.

Ключові слова: бюджет, Бюджетний Кодекс України, джерело права, бюджетне законодавство, норма права.

PROBLEMS OF PROCESSAL BUDGETARY LAW ON THE MODERN STAGE

Ivan YAVORSKYI,
Postgraduate Student of the Department of Finance of the University
of the State Fiscal Service of Ukraine

SUMMARY

The article analyzes and studies the gaps and conflicts of the budget legislation, namely, the Constitution of Ukraine; Budget Code; the Law on the State Budget of Ukraine for the current year; other laws regulating budgetary relations; normative legal acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine, adopted on the basis and in pursuance of the Budget Code and other laws of Ukraine; normative legal acts of central executive authorities, adopted on the basis and in pursuance of the Budget Code, other laws of Ukraine and regulatory acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine.

The position is argued that the issue of budget legislation is that, when implementing the budget process in Ukraine, the provisions of the regulatory acts are applied only in so far as they do not contradict the provisions of the Constitution of Ukraine, the Budget Code and the Law on the State Budget of Ukraine, if the international agreement of Ukraine, submitted for ratification, establishes other provisions than the relevant norms of the budget legislation of Ukraine, such provisions are adopted by separate laws on amendments to relevant laws and are considered by the Verkhovna Rada of Ukraine at the same time as the ratification of an international treaty of Ukraine, which such provisions provide for and consideration of bills affecting the revenue or expenditure part of the budgets, is carried out under a special procedure determined by the Budget Code.

Key words: budget, Budget Code of Ukraine, source of law, budget law, norm of law.

Постановка проблеми. Необхідність комплексного вивчення основних проблем, пов'язаних з бюджетною діяльністю, особливо гостро відчувається в Україні останніми роками. Економічні та соціальні перетворення, що постали в Україні протягом 2014–2019 рр., на нашу думку, потребують негайного вирішення та зумовлюють необхідність побудови адекватного фінансово-бюджетного механізму, який би став ефективним інструментом реалізації бюджетної політики держави. Як слушно зазначається в юридичній літературі, українське фінансове законодавство інтенсивно почало формуватися на початку 90-х років ХХ століття і протягом всього часу існування піддається змінам і доповненням.

Актуальність теми дослідження. Слід зазначити, що фінансове законодавство в Україні наразі не є достатньо систематизованим та кодифікованим. Водночас досягнення стійкого та стабільного соціально-економічного зростання в Україні неможливо без створення оптимальної системи

бюджетних відносин. Не останнє місце в цьому процесі має відводитись вивченню особливостей застосування та реалізації бюджетно-процесуальних норм.

Стан дослідження. Теоретичну основу дослідження склали наукові роботи таких вітчизняних та зарубіжних учених-юристів, як С.С. Алексєєв, Г.В. Атаманчук, І.Т. Балабанов, О.Д. Василик, Л.К. Воронова, І.П. Голосніченко, О.М. Горбунова, В.М. Горшенєв, О.Ю. Грачова, Л. Дюгі, П.Ф. Єлїсейкін, Т.С.Єрмаков, І.Б. Заверуха, Л.А. Зубченко, Н.К. Ісаєва, С.Т. Кадькаленко, М.В. Карасьова, К. Кіллен, Д.А. Ковачев, А.М. Козирін, В.О. Котюк, М.П. Кучеряненко, В.О. Лебедев, В.О. Лучин, Л.П. Маслій, Н.І. Матузов, А.А. Нечай, І.Х. Озеров, Л.А. Савченко, М.Ф. Селивон, О.Ф. Скакун, В.Д. Сорокін, Н.В. Теремцова, Г.П. Толстопятенко, Н.М. Травкіна, Ю.О. Тихоміров, Н.І. Хімичев, О.І. Худяков, В.Д. Чернадчук, Р.В. Шагієва, О.Б. Шемякін, М.К. Якимчук, Х.П. Ярмакі та ін.

Водночас варто зазначити, що спеціального комплексного дослідження бюджетно-процесуальних норм у вітчизняній фінансово-правовій науці ще не проводилось.

Мета і завдання статті – дослідження проблемних аспектів нормативно-правового забезпечення та закріплення процесуальних норм бюджетного права з виявленням колізій вітчизняного законодавства у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. 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 напрямів 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 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 бюджетний процес – це регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів та звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства. З цієї норми можна зробити висновок, що законодавець відмежовує контроль за дотриманням бюджетного законодавства від бюджетного 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 дотримання бюджетного законодавства. Про колізію в бюджетному законодавстві вказує і той факт, що в іншій статті БКУ законодавець вказує на доцільність бюджетного контролю протягом бюджетного процесу. Відповідно до ст. БКУ «Контроль та аудит у бюджетному процесі» завданням бюджетного контролю є забезпечення ефективного і результативного управління бюджетними коштами на всіх стадіях бюджетного процесу.

Державний бюджет як один з ланок фінансової системи України є економічною категорією і відображає грошові стосунки, які виникають між державою і підприємствами, організаціями, установами всіх форм власності і фізичними особами з метою утворення централізованого фонду грошових коштів держави і його використання на розширене відтворення, підвищення рівня життя і задоволення інших суспільних потреб. Таким чином, у бюджеті централізуються значна частина грошових коштів, які є необхідною умовою для виконання державою своїх функцій. І тільки із збільшенням масштабів виробництва удосконаленням господарських зв'язків можна розраховувати на істотне збільшення централізованого фонду держави. За теперішнього соціально-економічного стану України виникає потреба збільшувати грошові ресурси централізованого фонду для забезпечення безпосередніх державних заходів.

Успішне функціонування економіки будь-якої країни тісно пов'язане з оптимальним забезпеченням формування та виконання бюджету. Від успішного здійснення бюджетного процесу залежить дієвість бюджетної політики, яка повинна позитивно впливати на економічну та фінансову стабільність держави, соціальний рівень життя у державі.

Бюджетний процес не обмежується лише підготовкою закону про асигнування коштів за групами статей видатків бюджетів – це постійний процес визначення пріоритетів

держави, її завдань та функцій на певному етапі, розроблення відповідних цільових програм, визначення управлінських стратегій, оцінки ефективності використання бюджетних коштів, контролю за дотриманням бюджетного законодавства та виконанням бюджетних повноважень.

Останнім часом в Україні зроблені кроки щодо уточнення напрямку видаткових і доходних повноважень органів влади різних рівнів, завершено перехід до казначейського обслуговування виконання бюджету. Вбачається, що наразі Урядом України приділяється недостатня увага реформуванню бюджетного процесу в Україні, яка сприяла б підвищенню результативності бюджетних витрат і оптимізації управління бюджетними засобами на всіх рівнях бюджетної системи України. Проте, на нашу думку, процесуальні норми бюджетного права України потребують подальшої систематизації, розвитку і вдосконалення.

Сьогодні бюджетний процес в Україні на всіх його рівнях стає некерованим, і така ситуація, на нашу думку, зумовлюється наступними факторами: необґрунтована бюджетна політика держави щодо забезпечення фінансовими ресурсами делегованих місцевому самоврядуванню повноважень, неспроможність місцевого самоврядування, через брак власної ресурсної бази належним чином здійснювати власні повноваження, відсутність консолідації публічних та місцевих органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для здійснення бюджетно-процесуальної діяльності, недостатній рівень нормативно-правового забезпечення дотримання процесуального порядку чи процедури в частині використання прав чи виконання обов'язків учасниками бюджетного процесу.

На сучасному етапі розвитку України удосконалення бюджетного процесу залишається досить актуальним завданням, виконання якого дасть змогу успішно впровадити стратегічні цілі держави щодо економічного та соціального розвитку. Відповідно до цього потребує поліпшення кожна із стадій бюджетного процесу.

Головні проблеми сучасного бюджетного процесу в Україні:

- об'єктивне бюджетне планування, яке б забезпечило реальні надходження до бюджету;
- складання та виконання цільових бюджетних програм;
- підвищення ефективності та прозорості використання бюджетних коштів;
- забезпечення дієвого бюджетного контролю на кожній стадії бюджетного процесу [2].

Найважливішого значення під час організації складання проектів бюджетів набуває методика бюджетного планування. Значення бюджетного планування не викликає заперечень: об'єктивні реальні плани – запорука ефективного виконання бюджету, фінансування визначених статей видатків у повному обсязі. Відповідно до Бюджетного кодексу в Україні впроваджується програмно-цільовий метод формування бюджетів, що потребує удосконалення методики бюджетного планування.

Бюджетування, орієнтоване на результати, – метод планування, виконання та контролю за виконанням бюджету, який забезпечує розподіл бюджетних ресурсів відповідно до цілей, завдань і функцій держави з урахуванням пріоритетів державної політики й суспільного значення очікуваних безпосередніх та кінцевих результатів використання бюджетних коштів [3].

Застосування цього методу потребує впровадження відповідних правил та процедур у бюджетний процес, зокрема:

- удосконалення стратегічного державного планування;
- посилення відповідальності розпорядників щодо прогнозування та виконання бюджету.

Значною проблемою для України є здійснення стратегічного планування, визначення пріоритетів державної економічної, фінансової, соціальної політики урядом на законодавчій основі. Мають бути розроблені стратегічні завдання держави на довгострокову (10–15 років) та середньострокову (3–5 років) перспективу.

З огляду на вимоги програмно-цільового методу значно доповнюються функції розпорядників бюджетних коштів щодо бюджетного планування.

Розпорядники визначають:

– стратегічні завдання своєї діяльності відповідно до середньострокової та довгострокової перспективи згідно з покладеними на них функціями;

– тактичні завдання, які забезпечують стратегічні цілі;

– відомчі програми, що містять перелік суспільних послуг, спрямованих на виконання конкретних тактичних завдань.

Оптимізація системи бюджетних установ передбачає чітке визначення та розмежування бюджетних установ, які повинні бути підвідомчі відповідному розпоряднику бюджетних коштів. Таке чітке підпорядкування дасть змогу виконувати завдання, спрямовані на реалізацію бюджетних програм, здійснювати оптимальний розподіл бюджетних коштів для розпорядників [4].

Потребує уваги реорганізація розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня. У багатьох регіонах України актуальною є проблема реорганізації сільських шкіл, лікарень. Проте під час здійснення таких змін треба враховувати принципи субсидіарності та ефективності використання бюджетних коштів.

Ефективний бюджетний процес неможливий без належно організованого фінансового контролю. Важливим є поєднання функцій внутрішнього та зовнішнього контролю за дотриманням чинного законодавства щодо складання, розгляду, виконання бюджетів усіх рівнів, здійсненням діяльності розпорядників бюджетних коштів.

Відповідно до статті 26 Бюджетного кодексу на всіх стадіях бюджетного процесу здійснюється внутрішній фінансовий контроль, який повинен забезпечувати: постійну оцінку достатності та відповідності діяльності бюджетної установи вимогам внутрішнього фінансового контролю; оцінку відповідності результатів встановленим завданням та планам; інформування керівника бюджетної установи про результати перевірки, проведеної підрозділом внутрішнього фінансового контролю [4].

Розпорядники бюджетних коштів відповідають за організацію та стан внутрішнього контролю й аудиту як у своїх закладах, так і в підвідомчих установах. Організація ефективної системи внутрішнього контролю за фінансово-господарською діяльністю установи покладається на її керівника.

Зовнішній контроль й аудит фінансової та господарської діяльності бюджетних установ здійснюється Рахунковою палатою – у частині контролю за використанням коштів Державного бюджету України, Головним контрольно-ревізійним управлінням України – відповідно до його повноважень, визначених законом [4].

Крім того, функції фінансового контролю здійснює Державне казначейство – через регіональні підрозділи облікової усі доходи й видатки бюджетів і здійснює моніторинг виконання бюджету з метою забезпечення відповідності платежів зобов'язанням та бюджетним призначенням.

Міністерство фінансів України здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу як стосовно державного бюджету, так і місцевих бюджетів, якщо інше не передбачене законодавством України.

Існує проблема дублювання контрольних функцій відповідними органами фінансового контролю на певних ста-

діях бюджетного процесу. У цьому зв'язку одним із завдань удосконалення фінансового контролю є визначення завдань і сфери відповідальності кожного підрозділу.

Одним із головних принципів, що визначає Бюджетний кодекс в процесі забезпечення бюджетного процесу, є принцип відповідальності. Відповідальність учасників бюджетного процесу на всіх його стадіях – запорука ефективної бюджетної політики в державі, цільового використання бюджетних коштів [1].

Важливим кроком у цьому напрямку є встановлення відповідальності на стадії планування та використання бюджетних коштів.

Бюджетне законодавство передбачає конкретні вимоги та відповідальність, які стосуються усіх учасників бюджетного процесу щодо виконання їхніх обов'язків.

Концепція правопорушень охоплює такі елементи:

– невідповідне використання фінансових та матеріальних ресурсів;

– нездатність ефективно виконувати бюджетні та інші рішення;

– обман або помилки;

– нездатність подавати своєчасну й достовірну інформацію щодо фінансових та інших ресурсів.

Спираючись на зарубіжний досвід, варто наголосити, що поряд із державними контрольними органами повинні діяти суспільні аудиторські організації з достатніми повноваженнями на здійснення перевірок усіх громадських суб'єктів. Прозорість формування та використання бюджетних коштів зумовлені як якістю підготовки, розгляду, прийняття бюджетів, внесення до них змін, так і формою оприлюднення цих дій [5].

Забезпеченню підвищення рівня прозорості формування та використання бюджетних коштів сприятиме:

– впровадження гласності процедури розроблення, обговорення, прийняття і публікації бюджетів, звітів про їх виконання;

– координація дій різних контрольних органів.

Визначення бюджетного законодавства у БКУ не подається, але 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.

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. Стаття БКУ встановлює, що бюджетний контроль забезпечує оцінку управління бюджетними коштами, включаючи проведення державного фінансового аудиту, правильність ведення бухгалтерського обліку та достовірність фінансової і бюджетної звітності, досягнення економії бюджетних коштів, їх цільового використання, ефективності і результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів шляхом прийняття обґрунтованих управлінських рішень, проведення аналізу та оцінки стану фінансової і господарської діяльності розпорядників бюджетних коштів, запобігання порушенням бюджетного законодавства та забезпечення інтересів держави у процесі управління об'єктами державної власності, обґрунтованість планування надходжень і витрат бюджету.

З наведеної норми можливо зробити висновок про спрямованість бюджетного контролю на перевірку еко-

номічних показників і виконання управлінських рішень у бюджетній діяльності, що разом з заходами із запобігання порушень бюджетного законодавства вимагають чіткого встановлення сутності складників бюджетного 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.

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. 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 складник 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.

В юридичній літературі слушно зазначається, що нині в Україні вдосконалення бюджетного процесу на всіх рівнях має відбуватися з урахуванням опрацьованих міжнародних стандартів, розроблених Міжнародним валютним фондом, Світовим банком, Європейським Союзом, Організацією економічного співробітництва і розвитку, Азіатським банком розвитку тощо [1].

Наявний сьогодні бюджетний процес в Україні має ряд переваг і недоліків, які виявляються насамперед в тому, що наявна дохідна база в бюджетах усіх рівнів не дає змогу

здійснювати повне фінансування і задовольнити потребу в бюджетних коштах, а вимушені заходи, зокрема забезпечення фінансування антитерористичної операції на сході нашої держави, скорочують можливість розвитку установ, відповідних мереж, і це може мати досить негативні наслідки. Також варто нагадати, що наявний бюджетний процес не забезпечує повного контролю за використанням бюджетних коштів.

Висновки. Отже, на сучасному етапі розвитку України удосконалення бюджетного процесу залишається досить актуальним завданням, виконання якого дасть змогу успішно впроваджувати стратегічні цілі держави щодо економічного та соціального розвитку. Відповідно до цього потребує вдосконалення кожна із стадій бюджетного процесу.

Список використаної літератури:

1. Скуляк М.В. Бюджетний процес на місцевому рівні. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Класичний приватний університет. Запоріжжя, 2010. 24 с. С. 4.
2. Теленик С.С. Проблеми визначення правовою природою бюджетного процесу. Університетські наукові записки. 2010. № 2 (34). С. 197–200.
3. Теремцова Н.В. Бюджетний процес за законодавством України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.0. 07. 2009. 224 с. С. 29–35.
4. Пауль А.Г. Бюджетное право: учеб. пособие. Под ред. М.В. Карасевой. Москва: Эксмо, 2010. 320 с.
5. Теремцова Н.В. Бюджетний процес за законодавством України: автореферат дис. на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2010. 16 с. С. 8–9.
6. Сідор М.І. Правовий статус учасників бюджетного процесу: дис. ... канд. юрид. наук: 12.04. 07. Одеса, 2011. 227 с. С. 21.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Яворський Іван Іванович – аспірант кафедри фінансового права Університету державної фіскальної служби України

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Yavorskyi Ivan Ivanovych – Postgraduate Student of the Department of Finance of the University of the State Fiscal Service of Ukraine

yavorskyi@sw.uz.gov.ua