

PROBLEMS OF NATIONAL PUBLIC AND PRIVATE LAW

Світлана Ніщимна, д.ю.н.

Чернігівський національний технологічний університет

МАТЕРІАЛЬНІ СКЛАДОВІ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА: ТЕОРЕТИЧНИЙ ПОГЛЯД

The article discusses the material elements of the budgetary law. We investigate scientific views on the definition of the terms «budgetary system» and «budgetary mode». The problem of politicization of budget rises.

By its nature budget norms and legal relations are subdivided into material (dealing with the budget systems and budget structure) and procedural (dealing with budget process). Budget activity is procedural activity, but it has not only procedural, but also material direction. In this view one shouldn't confuse or identify budget activity and budget legal relationships; the activity is carried out within the field of legal relationships. Taking into account the above said, it's advisable to single out material and budget procedural activity.

Key words: budgetary law, budget system, budgetary mode.

Постановка проблеми. За своєю природою бюджетні норми та правовідносини можуть бути матеріальними (стосуються бюджетної системи та бюджетного устрою) та процесуальними (стосуються бюджетного процесу). Бюджетна діяльність – це процесуальна діяльність, проте вона може мати не лише процесуальне, а й матеріальне спрямування. За такого бачення не слід плутати чи ототожнювати бюджетну діяльність і бюджетні правовідносини, бо діяльність здійснюється в межах правовідносин. З огляду на це, доцільно виокремлювати бюджетну матеріальну та бюджетну процесуальну діяльність.

Стан дослідження. Проблеми матеріальних складових бюджетного права розглядають учені-економісти та юристи, наприклад Л. К. Воронова, М. В. Карасьова, О. П. Кириленко, Ю. О. Крохіна, О. А. Музика-Стефанчук, О. П. Орлюк, А. Д. Селюков, Н. О. Тевельова, Н. І. Хімичева, В. Д. Чернадчук та ін.

Метою даної статі є висвітлення матеріальних складових бюджетного права, а саме теоретичних поглядів на розуміння понять «бюджетний устрій» і «бюджетна система».

Виклад основного матеріалу.

Бюджетний устрій

Поняття «бюджетний устрій» у чинному законодавстві України не визначається. Хоча варто згадати, що до прийняття Бюджетного кодексу України (далі – БК України) діяв Закон України «Про бюджетну систему України»¹, ст. 3 якого закріплювала, що бюджетний устрій – це «організація і принципи побудови бюджетної системи, її структури, взаємозв'язок між окремими ланками бюджетної системи. Бюджетний устрій України визначається з урахуванням державного устрою і адміністративно-територіального поділу». За цим Законом бюджетний устрій держави ґрунтувався на принципах єдності, повноти, достовірності, гласності, наочності й самостійності всіх бюджетів, що входять до бюджетної системи України.

У чинному українському законодавстві склалася ситуація, коли принципи бюджетного устрою автоматично стали визначатися як принципи бюджетної системи, бо входять до переліку принципів, на основі яких ґрунтується вже не устрій, а бюджетна система держави. Проте така автоматична заміна устрою на систему не означає їх тотожність.

Отже, у БК України 2001 р. та 2010 р. поняття «бюджетний устрій» уже не визначається. З цього приводу Л. В. Вакарюк зазначає, що «законодавці вирішили задовольнитися визначенням бюджетної системи, але такий підхід, на наш погляд, значно послабив чинне бюджетне

¹ Закон про бюджетну систему України 1990 (Верховна Рада України). Офіційний сайт Верховної Ради України. <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/512-12>> (2014, грудень, 19).

законодавство. Дійсно, бюджетний устрій тісно пов'язаний із бюджетною системою, але він значно ширший за неї. Саме через категорію бюджетного устрою склалася уява про діючу, а не статичну бюджетну систему, закріплювалися засади її регулювання, співвідношення між рівнями бюджетної системи»¹.

У сучасній українській фінансово-правовій науці прийнятним є положення про те, що бюджетний устрій в державі визначається формою державного устрою та включає в себе організацію бюджетної системи, принципи її побудови, повноваження законодавчих та виконавчих органів державної влади, органів місцевого самоврядування².

Досить лаконічно визначає бюджетний устрій В. В. Білик – це організація бюджетної системи і принципи її побудови³. Варто підтримати В. В. Білика в тому, що «бюджетний устрій України набуває особливого значення, оскільки є відображенням принципів побудови бюджетної системи, показує її склад та правове положення бюджетів кожної ланки бюджетної системи. Тобто ніякого ототожнення бюджетної системи з бюджетним устроєм не може бути»⁴.

На думку О. С. Дроздовської, поняття «бюджетний устрій» включає в себе види бюджетів, взаємозв'язки між бюджетами, міжбюджетні взаємовідносини, їх принципи, правовий статус бюджетів, який зумовлений правовим статусом адміністративно-територіальних одиниць. Також названий автор визначає:

1) принципи взаємозв'язків між бюджетами: самостійність, автономність, фінансова централізація чи децентралізація, відповідність бюджетного устрою державному та адміністративно-територіальному устрою країни; 2) принципи формування бюджету: повнота, збалансованість, транспарентність, єдність, уніфікація, реальність; 3) принципами міжбюджетних взаємовідносин є: рівність бюджетних прав органів місцевого самоврядування, адекватність бюджетних видатків повноваженням та сферам відповідальності органів публічної влади, прозорість, субсидіарність⁵.

З-поміж російських учених панівним є таке розуміння бюджетного устрою, за якого він становить собою внутрішню будову бюджету держави, що виражається в сукупності бюджетів, види й принципи взаємозв'язків яких визначаються національно-державним та адміністративно-територіальним устроєм країни⁶.

Учена Ю. О. Крохіна зазначає, що однією з основних умов ефективного здійснення бюджетної діяльності є включення будь-якого певного бюджету в бюджетну систему з метою розподілу доходних і видаткових джерел. Бюджетний устрій у федеративній державі набуває особливого значення, оскільки є відображенням принципу федералізму в державному устрої, показує склад бюджетної системи, основоположні начала її побудови, правове становище бюджету кожного рівня бюджетної системи. Бюджетний устрій становить собою внутрішню сукупність бюджетів, види та принципи взаємного зв'язку яких визначаються національно-державним і адміністративно-територіальним устроєм країни. Бюджетний устрій обумовлено типом і формою держави⁷. Як бачимо, у даному разі цитований автор прямо пов'язує бюджетну діяльність із бюджетною системою та устроєм. Зазначимо, що така прив'язка у підручниках та монографіях з фінансового права зустрічається вкрай рідко – переважна більшість обмежується викладенням окремо питань системи та устрою, а бюджетна діяльність у кращому разі згадується у межах питань стосовно публічної фінансової діяльності.

¹ Вакарюк, Л.В. (2009). Інститути бюджетного права як підгалузі фінансового права: *дис. ... канд. юрид. наук.* Київ, 110.

² Алісов, Є.О., Воронова, Л.К., Кадькаленко, С.Т. та ін. (1998). *Фінансове право: підручник.* Харків: Фірма «Консум», 127.

³ Білик, В.В. (2010). Поняття і категорії бюджетного права: *дис. ... канд. юрид. наук.* Київ, 116.

⁴ Білик, В.В. (2010). Поняття і категорії бюджетного права: *дис. ... канд. юрид. наук.* Київ, 116.

⁵ Дроздовська, О.С. (2005). Бюджетний устрій держави та особливості його формування в Україні: *автореф. дис. ... канд. екон. наук.* Київ, 3-4.

⁶ Никитин, А.М. (2001). *Бюджетное право: учебное пособие для вузов.* Москва: ЮНИТИ-Дана: Закон и право, 49; Крохіна, Ю.А. (2001). *Бюджетное право и российский федерализм.* Москва: Издательство НОРМА, 85; Артемов, Н.М., Горбунова, О.Н., Денисова, И.Г., Жданов, А.А. и др. (1996). *Финансовое право: учебник.* Москва: Юристъ, 109.

⁷ Крохіна, Ю.А. (2004). *Финансовое право России: учебник для вузов.* Москва: Изд-во НОРМА, 212.

Учені-економісти інколи помилково до бюджетного устрою включають і бюджетний процес¹. На цю обставину юристи неодноразово звертали свою увагу та критично висловлювалися з цього приводу².

Розглядаючи бюджетний устрій, Л. В. Вакарюк вказує на те, що деякі вчені ототожнюють поняття бюджетного устрою з бюджетною системою³, посилаючись при цьому на економістів О. Д. Василика та К. В. Павлюка, які вважають, що бюджетна система України – це сукупність державного й місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного та адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права⁴. На наш погляд, у наведеному визначенні не відбувається ніякого ототожнення, а бюджетна система визначається так, як це подається в БК України. Отже, незрозуміло, що спонукало Л. В. Вакарюк до висновку про ототожнення понять.

Бюджетна система

Найчастіше систему розуміють як внутрішньоорганізовану єдність певних елементів. Розглядаючи будь-яку систему, ми перш за все звертаємося до її елементів і структури. Учені зазначають, що елементи та структура – це категорії, які характеризують предметну дійсність з точки зору її розподілу й внутрішньої впорядкованості. Вони тісно пов'язані з такими важливими філософськими категоріями, як зміст і форма, ціле й частина, якість і кількість, причина й наслідок, взаємодія тощо. Відносна взаємозалежність і самостійність структури та елементів виявляється у: 1) відносній самостійності структури; 2) залежності структури та елементів; 3) відносній самостійності елементів; 4) залежності елементів від структури⁵.

Фундаментальними властивостями системи є: організованість, цілісність, складність, функціональна анізотропність, інерційність⁶. Інші вчені характеризують систему права за допомогою таких рис: єдність, відмінність, взаємодія, здатність до поділу, об'єктивність, узгодженість, матеріальна зумовленість⁷.

Відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 2 БК України бюджетна система України – це сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного й адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права. Оскільки Україна унітарна держава, ст. 5 БК України закріплена дворівнева бюджетна система України, яка складається з державного бюджету та місцевих бюджетів. До місцевих бюджетів належать бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування. Бюджетами місцевого самоврядування є бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах).

Розглядаючи склад бюджетної системи, В. Блажевич пише, що власне Конституцією України закладено дворівневу бюджетну систему: державний бюджет і бюджети місцевого самоврядування (місцеві бюджети), а обласні й районні бюджети утворюються лише як механізм реалізації деяких конституційних положень (ч. 3 ст. 142, ч. 2 ст. 143 Конституції України)⁸.

За допомогою бюджетів, що складають бюджетну систему держави, остання «здійснює розподіл і перерозподіл частини вартості валового внутрішнього продукту, створеного як на рівні національної економіки, так і регіональному рівні за певний проміжок часу і таким чином змінює структуру виробництва, впливає на результати діяльності суб'єктів господарювання, здійснює соціальні перетворення»⁹.

¹ Александров, А.М. (1979). *Финансы социализма*. Москва: Изд-во «Финансы», 171; Астахов, А.А., Вафина, Л.А. и др. (2001). *Бюджетная система России: учебник*. Москва: ЮНИТИ, 9.

² Білик, В.В. (2010). Поняття і категорії бюджетного права: *дис. ... канд. юрид. наук*. Київ, 115;

Сидорова, Н.В. (1998). *Теоретичні основи бюджетного права*. Харків: «Бізнес-Інформ», 109.

³ Вакарюк, Л.В. (2009). Інститути бюджетного права як підгалузі фінансового права: *дис. ... канд. юрид. наук* Київ, 111.

⁴ Василик, О.Д. (2003). *Державні фінанси України: підручник*. Київ: Центр навчал. л-ри, 41.

⁵ Вальт, Л.О. (1963). Соотношение структуры и элементов. *Вопросы философии*, 5,44 - 46; Білик, В.В. (2010). Поняття і категорії бюджетного права: *дис. ... канд. юрид. наук*. Київ, 112.

⁶ Винограй, Э.Г. (1993). *Основы общей теории систем*. Кемерово: Кем. ТИПП, 27.

⁷ Матузов, Н.И., Малько, А.В. (1997). *Теория государства и права. Курс лекций*. Москва: Юристъ, 348-349.

⁸ Блажевич, В. (2003). Збалансування місцевих бюджетів та роль міжбюджетних відносин у вирівнюванні місцевих (міських) бюджетів. *Підприємництво, господарство і право*, 2, 71.

⁹ Азаров, М.Я. (ред.) (2010). *Управління державним бюджетом України*. Київ: Зовнішня торгівля, 25.

Розглядаючи бюджетну систему, Ю. О. Крохіна наголошує, що кожна з ланок бюджетної системи характеризується не лише тим, що вона обслуговує розподіл і перерозподіл доходу певної території, але також і тим, що при цьому використовують специфічні форми й методи акумуляції та використання фондів грошових коштів. Кожній ланці бюджетної системи притаманні певні властивості й функції, які не повторюються іншими субінститутами даної системи. Але кожна ланка взаємодіє з іншими інститутами та може інтегруватися з ними, – це і є ознакою цілісності даної системи¹.

Саме бюджетна система посідає центральне місце у фінансовій системі держави. Виділяються два типи бюджетних систем. Так, для федеративних країн (наприклад, США, Німеччина, Російська Федерація, Канада, Швейцарія) характерною є трьохрівнева бюджетна система (федеральний (центральний) бюджет, бюджети суб'єктів федерації (бюджети штатів, регіональні бюджети тощо), місцеві бюджети); в унітарних країнах, зокрема в Україні, бюджетна система представлена двома рівнями бюджетів (державний і місцеві бюджети). Хоча існують країни, місцеві бюджети яких мають свої особливості. Наприклад, в Іспанії до місцевих бюджетів включаються також бюджети сумісних підприємств (так званих торгівельних товариств), створених за участі держави².

Учені-економісти розглядають бюджетну систему України за формою прояву (це державний та місцеві бюджети, які побудовані з урахуванням державного та адміністративно-територіальних устроїв і врегульовані нормами права) та за економічним змістом (це модель міжбюджетних праввідносин, інструмент для забезпечення фінансових потреб держави та матеріального добробуту населення). «Ці положення, що зазначені у Бюджетному кодексі України, полягають у наступному: по-перше, мають концептуальне і практичне значення для забезпечення ефективності бюджетного процесу та конкретизують його понятійний апарат (термінологію); по-друге, є відображенням конституційних норм, які містяться у ст. 132-133 Конституції України, які закріплюють основи територіального устрою України (ст. 132), систему адміністративно-територіального устрою (ст. 133); по-третє, є підґрунтям для формування структурних складових бюджетної системи»³. Виходячи з цього, про бюджетну діяльність слід згадувати при розгляді економічної змістової характеристики бюджетної системи.

Досить цікаві положення щодо якостей чи характеристик сучасної бюджетної системи держави викладає Н. О. Шевельова. Так, учена зазначає, що якості ієрархічності та централізації бюджетної системи є певною мірою антиподами одне до іншого, оскільки централізація передбачає наявність єдиного центру управління системою, а ієрархічність вказує на існування певного управляючого впливу. Якість централізації характеризує сутність управляючого впливу – формується в одному центрі та є обов'язковою для всіх бюджетів, підкріплена єдиними заходами примусу. Ієрархічність забезпечує доведення управляючого впливу до кожного елементу бюджетної системи та контроль за його виконанням⁴. Формами прояву централізації на сучасному етапі є: встановлення одноманітних правил бюджетного процесу; здійснення операцій із коштами всіх бюджетів через рахунки органів казначейства; вжиття заходів примусу до публічних суб'єктів щодо вилучення та відновлення бюджетних коштів⁵.

Висновки. Сучасна бюджетна діяльність здійснюється в межах бюджетних праввідносин та фінансової чи бюджетної політики, важливим інструментом якої є саме бюджетна система та бюджетний устрій (вони є матеріальними складовими бюджетного права). На політизацію публічної фінансової діяльності ми звертали увагу і раніше. Проте ще раз наголосимо, що саме бюджетна та податкова сфери найбільш піддані політичному впливу, від чого знижується рівень достатності публічних фінансів для покриття (фінансування) публічних потреб. Водночас бюджетна система та бюджетний устрій держави також можуть бути політизовані, проте на стадії законодавчого визначення того, що вони собою становлять.

¹ Крохіна, Ю.А. (2001). *Бюджетное право и российский федерализм*. Москва: Издательство НОРМА, 90.

² Музика-Стефанчук, О.А. (2009). *Фінансово-правова основа місцевого самоврядування в зарубіжних країнах: навчальний посібник*. Київ: Правова єдність, 73.

³ Азаров, М.Я. (ред.) (2010). *Управління державним бюджетом України*. Київ: Зовнішня торгівля, 27-28.

⁴ Шевелева, Н. А. (2005). Бюджетная система России (проблемы правового регулирования в период интенсивных реформ): *дисс. ... докт. юрид. наук*. Санкт-Петербург, 24.

⁵ Шевелева, Н. А. (2005). Бюджетная система России (проблемы правового регулирования в период интенсивных реформ): *дисс. ... докт. юрид. наук*. Санкт-Петербург, 66.

References

1. Aleksandrov, A.M. (1979). *Finansy socializma*. Moskva: Izd-vo «Finansy».
2. Alisov, Je.O., Voronova, L.K., Kad'kalenko, S.T. ta in. (1998). *Finansove pravo: pidruchnik*. Kharkiv: Firma «Konsum».
3. Artemov, N.M., Gorbunova, O.N., Denisova, I.G., Zhdanov, A.A. i dr. (1996). *Finansovoe pravo: uchebnik*. Moskva: Jurist".
4. Astakhov, A.A., Vafina, L.A. i dr. (2001). *Bjudzhetnaja sistema Rossii: uchebnik*. Moskva: JUNITI.
5. Azarov, M.JA. (red.) (2010). *Upravlinnja derzhavnim bjudzhetom Ukraini*. Kiiv: Zovnishnja torgivlja.
6. Blazhevich, V. (2003). Zbalansuvannja miscevikh bjudzhetiv ta rol' mizhbjudzhetnikh vidnosin u virivnjuvanni miscevikh (mis'kikh) bjudzhetiv. *Pidprijemnictvo, gospodarstvo i pravo*, 2.
7. Bilik, V.V. (2010). Ponjattja i kategorii bjudzhetnogo prava: *dis. ... kand. jurid. nauk*. Kiiv.
8. Drozdovs'ka, O.S. (2005). Bjudzhetnij ustrij derzhavi ta osoblivosti jogo formuvannja v Ukraini: *avto-ref. dis. ... kand. ekon. nauk*. Kiiv.
9. Krokhnina, JU.A. (2001). *Bjudzhetnoe pravo i rossijskij federalizm*. Moskva: Izdatel'stvo NORMA.
10. Krokhnina, JU.A. (2004). *Finansovoe pravo Rossii: uchebnik dlja vuzov*. Moskva: Izd-vo NORMA.
11. Matuzov, N.I., Mal'ko, A.V. (1997). *Teorija gosudarstva i prava. Kurs lekcij*. Moskva: Jurist".
12. Muzika-Stefanchuk, O.A. (2009). *Finansovo-pravova osnova miscevogo samovrjaduvannja v zarubizhnikh krainakh: navchal'nij posibnik*. Kiiv: Pravova jednist'.
13. Nikitin, A.M. (2001). *Bjudzhetnoe pravo: uchebnoe posobie dlja vuzov*. Moskva: JUNITI-Dana: Zakon i pravo.
14. Sheveleva, N. A. (2005). *Bjudzhetnaja sistema Rossii (problemy pravovogo regulirovanija v period intensivnykh reform): diss. ... dokt. jurid. nauk*. Sankt-Peterburg.
15. Sidorova, N.V. (1998). *Teoretichni osnovi bjudzhetnogo prava*. Kharkiv: «Biznes-Inform».
16. Vakarjuk, L.V. (2009). *Instituti bjudzhetnogo prava jak pidgaluzi finansovogo prava: dis. ... kand. jurid. nauk*. Kiiv.
17. Val't, L.O. (1963). *Sootnoshenie struktury i ehlementov. Voprosy filosofii*, 5.
18. Vasilik, O.D. (2003). *Derzhavni finansi Ukraini: pidruchnik*. Kiiv: Centr navchal. l-ri.
19. Vinograj, EH.G. (1993). *Osnovy obshchej teorii sistem*. Kemerovo: Kem. TIPP.
20. *Zakon pro bjudzhetnu sistemu Ukraini 1990* (Verkhovna Rada Ukraini). *Oficijnij sajt Verkhovnoi Radi Ukraini*. <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/512-12>> (2014, gruden', 19).