

МАТЕРІАЛЬНІ СКЛАДОВІ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА: ТЕОРЕТИЧНИЙ ПОГЛЯД

У статті розглядаються матеріальні складові бюджетного права. Досліджуються наукові погляди на визначення понять «бюджетна система» та «бюджетний устрій». Підіймається проблема політизації бюджетного права.

Ключові слова: бюджетне право, бюджетна система, бюджетний устрій.

**Ніщимна Світлана
Олексіївна,**

*кандидат юридичних
наук, доцент,
декан юридичного
факультету
Чернігівського
державного інституту
економіки і управ-
ління*

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

Проблеми матеріальних складових бюджетного права розглядаються вченими-економістами та юристами Л. Вороною, М. Карасьовою, О. Кириленко, Ю. Крохіною, О. Музикою-Стефанчук, О. Орлюк, А. Селюковим, Н. Хімічевою, В. Чернадчуком, Н. Тельовою та іншими.

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

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, адже 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. і 2010 р. поняття «бюджетний устрій» вже не визначається. З цього приводу Л. Вакарюк зазначає, що «законодавці вирішили задовольнитися визначенням бюджетної системи, але такий підхід, на наш погляд, значно послабив чинне бюджетне 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» [2, с. 110].

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, прин-

ципи її побудови, повноваження законодавчих і виконавчих органів державної влади, органів місцевого самоврядування [3, с. 127].

Досить лаконічно визначає бюджетний устрій В. Білик: це організація бюджетної системи і принципи її побудови [4, с. 116]. Варто підтримати В. Білика в тому, що «бюджетний устрій України набуває особливого значення, оскільки є відображенням принципів побудови бюджетної системи, показує її склад і правове положення бюджетів кожної ланки бюджетної системи. Тобто жодного ототожнення бюджетної системи з бюджетним устроєм не може бути» [4, с. 116].

На думку О. 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 цей учений 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) принципи міжбюджетних взаємовідносин (рівність бюджетних прав органів місцевого самоврядування, адекватність бюджетних видатків повноваженням і сферам відповідальності органів публічної влади, прозорість, субсидіарність) [5, с. 3–4].

3-поміж російських учених півним 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 країни [6, с. 49; 7, с. 85; 8, с. 109].

Учена Ю. Крохіна зазначає, що однією з основних умов ефективного здійснення бюджетної діяльності є включення будь-якого певного бюджету до бюджетної системи з метою розподілу дохідних 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 держави [9, с. 212]. Як бачимо, у такому 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 в межах питань щодо публічної фінансової діяльності.

Учені-економісти інколи помилково до бюджетного устрою включають і бюджетний процес [10, с. 171; 11, с. 9]. На цю обставину юристи неодноразово звертали свою увагу та критично висловлювалися з цього приводу [4, с. 115; 12, с. 109].

Розглядаючи бюджетний устрій, Л. Вакарюк вказує на те, що деякі вчені ототожнюють поняття бюджетного устрою з бюджетною системою [2, с. 111], посилаючись при цьому на економістів О. Василика та К. 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 права [13, с. 41]. На наш погляд, у наведеному визначенні не відбувається ніякого ототожнення, а бюджетна система визначається так, як це подається у БК України. Отже, не зрозуміло, що спонукало вченого до висновку про ототожнення понять.

Бюджетна система

Найчастіше систему розуміють як внутрішньоорганізовану єдність певних елементів. Розглядаючи будь-яку систему, ми передусім звертаємося до її елементів і структури. Учені зазначають, що елементи та структура – це категорії, що 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 й елементів виявляється у: 1) відносній

самостійності структури; 2) залежності структури та елементів; 3) відносній самостійності елементів; 4) залежності елементів від структури [14, с. 44, 46; 4, с. 112].

Фундаментальними властивостями системи є: організованість, цілісність, складність, функціональна анізотропність, інерційність [15, с. 27]. Інші вчені характеризують систему права за допомогою таких рис, як єдність, відмінність, взаємодія, здатність до поділу, об'єктивність, узгодженість, матеріальна зумовленість [16, с. 348–349].

Відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 2 БК України бюджетна система України – це сукупність державного 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 закріплено дворівневу бюджетну систему, що складається з державного та місцевих бюджетів. До місцевих 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 (зокрема 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) [17, с. 71].

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» [18, с. 25].

Розглядаючи бюджетну систему, Ю. Крохіна наголошує, що кожна з ланок бюджетної системи характеризується не лише тим, що обслуговує розподіл і перерозподіл доходу певної території, але також і тим, що при цьому використовуються специфічні форми й методи акумуляції та використання фондів грошових коштів. Кожній ланці бюджетної системи притаманні певні властивості і функції, які не повторюються іншими субінститутами цієї системи. Але кожна ланка взаємодіє з іншими інститутами та може інтегруватися з ними, – це і є ознакою цілісності цієї системи [7, с. 90].

Саме бюджетна система посідає центральне місце у фінансовій системі держави. Виділяються два типи бюджетних систем. Для федеративних країн (наприклад, США, Німеччини, РФ, Канади, Швейцарії) характерною є трирівнева бюджетна система – федеральний (центральный) бюджет, бюджети суб'єктів федерації (бюджети штатів, регіональні бюджети тощо), місцеві бюджети; в унітарних країнах, зокрема в Україні,

бюджетна система представлена двома рівнями (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 торговельних товариств), створених за участю держави [19, с. 73].

Учені-економісти розглядають бюджетну систему України за формою прояву (це державний та місцеві бюджети, побудовані з урахуванням державного та адміністративно-територіальних устроїв і врегульовані нормами права) та за економічним змістом (це модель міжбюджетних правовідносин, інструмент для забезпечення фінансових потреб держави та матеріального добробуту населення). «Ці положення, що зазначені у Бюджетному кодексі України, полягають у такому: 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» [18, с. 27–28]. 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 викла-

дає Н. Шевельова, зазначаючи, що якості ієрархічності та централізації бюджетної системи є певною мірою антиподами одне одного, оскільки централізація передбачає наявність єдиного центру управління системою, а ієрархічність вказує на існування певного управлінського впливу. Якість централізації характеризує сутність управлінського впливу – формується в одному центрі та є обов'язковою для всіх бюджетів, підкріплена єдиними заходами примусу. Ієрархічність забезпечує доведення управлінського впливу до кожного елементу бюджетної системи та контроль за його виконанням [20, с. 24]. Формами прояву централізації на сучасному етапі є: установлення одноманітних правил бюджетного процесу; здійснення операцій із коштами всіх бюджетів через рахунки органів казначейства; застосування заходів примусу до публічних суб'єктів щодо вилучення та відновлення бюджетних коштів [20, с. 66].

Отже, сучасна бюджетна діяльність здійснюється в межах бюджетних правовідносин і 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 й 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.

Список використаних джерел:

1. Про бюджетну систему України: Закон України № 512 від 5 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 1. – Ст. 42.
2. Вакарюк Л. В. Інститути бюджетного права як підгалузі фінансового права : дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Л. В. Вакарюк. – К., 2009. – 210 с.
3. Фінансове право : підручник / [Алісов Є. О., Воронова Л. К., Кадькаленко С. Т. та ін.]; керівник авт. колективу і відп. ред. Л. К. Воронова. – Х.: Фірма «Консум», 1998. – 496 с.
4. Білик В. В. Поняття і категорії бюджетного права [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В. В. Білик. – К., 2010. – 201 с.
5. Дроздовська О. С. Бюджетний устрій держави та особливості його формування в Україні : автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.04.01 / О. С. Дроздовська. – К., 2005. – 19 с.
6. Бюджетное право : уч. пособие для вузов / под ред. А. М. Никитина. – М.: ЮНИТИ-Дана: Закон и право, 2001. – 436 с.
7. Кровина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм / Кровина Ю. А. ; под ред. проф. Н.И. Химичевой / Ю. А. Кровина. – М.: Издательство НОРМА, 2001. – 352 с.
8. Финансовое право : учебник / [Артемов Н. М., Горбунова О. Н., Денисова И. Г., Жданов А. А. и др.]; под ред. О. Н. Горбуновой. – М.: Юристъ, 1996. – 399 с.
9. Кровина Ю. А. Финансовое право России : учебник для вузов / Ю. А. Кровина. – М.: Изд-во НОРМА, 2004. – 704 с.
10. Александров А. М. Финансы социализма / А. М. Александров, Э. А. Вознесенский. – М.: Изд-во «Финансы», 1979. – 336 с.
11. Бюджетная система России : учебник / [А. А. Астахов, Л. А. Вафина и др.]; под ред. Г. Б. Поляка. – М.: ЮНИТИ, 2001. – 540 с.
12. Сидорова Н. В. Теоретичні основи бюджетного права / Н. В. Сидорова. – Харків: «Бізнес-Інформ», 1998. – 236 с.
13. Василик О. Д. Державні фінанси України : підручник / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К.: Центр навчал. л-ри, 2003. – 608 с.
14. Вальт Л. О. Соотношение структуры и элементов / Л. О. Вальт // Вопросы философии. – 1963. – № 5. – С. 44-53.
15. Винограй Э. Г. Основы общей теории систем / научн. ред. В. А. Дмитренко. – Кемерово: КеМ. ТИПП, 1993. – 339 с.
16. Теория государства и права. Курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М.: Юристъ, 1997. – 672 с.
17. Блажевич В. Збалансування місцевих бюджетів та роль міжбюджетних відносин у вирівнюванні місцевих (міських) бюджетів / В. Блажевич // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 2. – С. 69-72.
18. Управління державним бюджетом України : підручник / колектив авторів. – К.: Зовнішня торгівля, 2010. – 816 с.
19. Музика-Стефанчук О. А. Фінансово-правова основа місцевого самоврядування в зарубіжних країнах : навчальний посібник / О. А. Музика-Стефанчук – К.: Правова єдність, 2009. – 224 с.
20. Шевелева Н. А. Бюджетная система России (проблемы правового регулирования в период интенсивных реформ): дисс. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 / Н. А. Шевелева. – С.-Пб., 2005. – 426 с.

Ницимная С. А. Материальные составляющие бюджетного права: теоретический взгляд.

В статье рассматриваются материальные составляющие бюджетного права. Исследуются научные взгляды на определение понятий «бюджетная система» и «бюджетное устройство». Поднимается проблема политизации бюджетного права.

Ключевые слова: бюджетное право, бюджетная система, бюджетное устройство.

Nischymna S. O. Material Components of the Budget Law: a Theoretical Approach.

The article examines the material components of the budget law. It studies the scientific approaches to the definition of the terms of a 'budget system' and a 'budget order'. The author also highlights the problem of politicization of the budget law.

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

Стаття надійшла до друку 10.03.2014