

Лекція 4.

Система фінансового та бюджетного законодавства.

Бюджетне законодавство України про-йшло довгий шлях становлення та розвитку. Акти бюджетного законодавства, що діяли на території України у відповідні періоди, були різноманітними, приймалися різними суб'єктами, мали різну юридичну силу, завдання, оновлювалися залежно від розвитку бюджетних відносин. Бюджетне законодавство зароджувалося разом із виникненням бюджету, у певні періоди було стабільним, іноді досить швидко розвивалося, удосконалювалося, було систематизовано, а з часом кодифіковано. Проблемним питанням фінансового права, у тому числі і бюджетного, приділяли увагу відомі представники науки фінансового права О.Ю. Грачова, О.М. Горбунова, Л.К. Воронова, О.О. Дмитрик, М.В. Карасьова, І.І. Кучеров, М.П. Кучерявенко, Т.А. Латковська, А.О. Монаєнко, О.А. Музика-Стефанчук, О.П. Орлюк, Н.Ю. Пришва, Н.І. Хімичева та інші науковці. До питань бюджетного права зверталися: А. Анисимова, Н. Бердичевський, Е. Берендс, В. Бесчеревних, С. Іловайський, С. Котляревський, В. Ледебєв, І. Озеров, М. Піскотін, Ю. Ровинський, М. Фрідман та інші вчені.

Виникнення бюджету та необхідність встановлення чітких правил його складання, розгляду і затвердження, з метою повного обліку всіх доходів і витрат держави, задля її належного функціонування, виконання завдань і функцій та здійснення контролю за рухом коштів, призводить до формування бюджетного законодавства. Поява бюджету на початку 17 століття, свідчить про те, що у цей період бюджетне законодавство лише зароджується, його складає бюджет, як документ, який не затверджувався, мав примітивний інформаційний характер, не існувало правил, які б визначали його форму та особливості формування. На початку 18 століття бюджет, як документ, мав дві складові – «Доходи» і «Витрати», але наявність у ньому слово-сполучень «інші доходи», «різні витрати» свідчило про нормативну невизначеність як з дохідною так і видатковою частинами. У період становлення бюджетного

законодавства (початок 17 століття до 1917 року) Україна перебувала у складі Росії і, відповідно, власного законодавства у сфері бюджету не мала. Але наявність у Конституції Пилипа Орлика (1710 р.) норм, що стосувалися бюджетної сфери, вказує на те, що вона належала до бюджетного законодавства, хоча й не визначала форми бюджетних документів, особливості їх розробки та прийняття. Конституція Пилипа Орлика – це акт матеріального бюджетного законодавства, який закладав конституційні основи регулювання бюджетних відносин. Бюджет (кошторис) Запорізької Січі також умовно можливо віднести до бюджетного законодавства даного періоду.

Можна констатувати, що на першому етапі розвитку бюджетного законодавства, тобто з початку 17 століття до 1810 року, бюджетного законодавства, як такого, у сучасному розумінні, не існувало, не було документів за якими складався, затверджувався та виконувався бюджет, тобто було відсутнє процесуальне бюджетне законодавство, але існував сам бюджет, як акт матеріального бюджетного законодавства, завданням якого було акумулювання інформації про доходи і витрати держави.

З 1711 року до 1772 року розвиток бюджетного законодавства Російської імперії зупинився, бо навіть декілька років не склалися Державні розписи, а з 1772 року до 1810 року воно розвивалося дуже повільно. На початку 19 століття, важливою складовою бюджетного законодавства стає «План фінансів» М.М.Сперанського, на основі якого почали видаватися відповідні документи, що регламентували порядок складання державного розпису доходів і видатків. Правила про складання, встановлення і виконання Державного розпису 1811 року – основний акт процесуального бюджетного законодавства даного періоду, яким врегульовувався бюджетний процес на державному рівні, включно до бюджетної реформи 1862 року, яка ознаменувалася прийняттям оновленого документа – Правил про складання, розгляд, затвердження і виконання

державного розпису і фінансових кошторисів міністерств і головних управлінь. Із назви останнього документа зрозуміло, що він регламентував не лише складання, розгляд, затвердження і виконання державного розпису, а й встановлював правила для формування фінансових кошторисів міністерств і головних управлінь, а також основні засади контролю бюджету і кошторисів. Складовими бюджетного законодавства були і самі бюджети 1811, 1812, 1815 – 1820 років, які вже встановлювали-ся у законодавчому порядку (вносилися Міністром фінансів на затвердження до Державної Ради). Бюджети 1813 та 1814 років розглядалися не Державною Радою, а таємним Комітетом фінансів, тому вони умовно є актами бюджетного законодавства.

Отже, період з 1810 року до 1862 року слід вважати другим етапом розвитку бюджетного законодавства – активно формується процесуальне бюджетне законодавство, основним завданням якого було чітко окреслити порядок складання і виконання бюджету. На цьому етапі сформувалися основні принципи, що покладені в основу сучасної бюджетної системи: щорічності складання бюджету, прийняття його в особливому порядку у формі саме закону, відповідності доходів видаткам, публічності. У даний період, документи, що стосувалися бюджетної сфери, у тому числі визначали повноваження відповідних суб'єктів у бюджетному процесі, мали різні назви – укази, положення, правила, маніфести, розпорядження, закони, та ін.. – це можна пояснити наявністю великої кількості державних органів чи установ, що здійснювали управління і відповідно наділені були повноваженнями щодо їх прийняття. Про цей період розвитку законодавства, у тому числі і бюджетного, Е.М.Берендтсь писав, що існують основні і неосновні закони, останні можуть бути змінені у зви-чайному законодавчому порядку.

Третій етап розвитку бюджетного законодавства починається з 1862 року (видання Правил 1862 року) і до 1917 року. У цей період сформувалося бюджетне законодавство щодо форм кошторисів; зароджується місцеве бюджетне законодавство, яке визначає порядок формування, розгляду і за-твердження місцевих бюджетів (кошторисів), а

отже і принцип поєднання інтересів держави і місцевих громад (земств, общин, тощо), а також і такий принцип бюджетного законодавства як публічність; з виданням «Высочайше утвержденных основных государственных законов Российской империи» (1906 р.) бюджетне законодавство починає поділятися за юридичною силою на закони, з чітко визначеним порядком їх формування та підзаконні нормативні акти, зокрема постанови, інструкції, розпорядження, тощо; вибудовується ієрархія нормативних актів, що стосуються бюджетної сфери, отже бюджетне законодавство набуває ознак системності. Завдання бюджетного законодавства на третьому етапі його розвитку – визначити сутність бюджетної системи, яка була дворівневою, по-рядок складання, розгляду, затвердження і виконання державного розпису, місцевих бюджетів і фінансових кошторисів міністерств і головних управлінь. Кодифікованим нормативним актом, в якому були на-явні і норми щодо бюджетної сфери, а отже відносився до бюджетного законодавства до 1917 року, було Зведення законів Російської імперії.

Четвертий етап розвитку бюджетного законодавства розпочався з видання перших Декретів радянської влади у бюджетній сфері після революції 1917 року і продовжувався до кінця 1922 року. Бюджетні відносини на території України у цей період регулювалися як нормативними актами Російської Соціалістичної Федеративної Радянської Республіки так і Української Народної Республіки. Бюджетне законодавство даного періоду складалося як загальні нормативні акти, що містили норми, що регулювали бюджетні відносини поряд з іншими (наприклад, Декрет «Про Вищу раду народного господарства», Конституція РСФРР 1918 року, I Універсал Української Центральної Ради, IV Універсал Української Центральної Ради, Конституція Української Народної Республіки, Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки), так і спеціальні, що стосувалися суто бюджетних відносин (наприклад, Правила складання, розгляду і затвердження кошторисів на січень-червень 1918 року), а також з'являються

індивідуальні нормативні акти, які в основному стосуються формування кошторисів конкретних бюджетних установ (наприклад, націоналізованих і секвестрованих підприємств (постанова Ради народних комісарів «Про порядок розгляду кошторисів націоналізованих і секвестрованих підприємств» від 31.03.1918 р.); націоналізованих підприємств (постанова Вищої ради народного господарства «Про порядок складання кошторисів націоналізованих підприємств (Інструкція)» від 25.11.1918 р.). Бюджетне законодавство на четвертому етапі розвитку, як матеріальні норми так і процесуальні, було динамічним (про це свідчить затвердження піврічних бюджетів); нестабільним, бо нормативні акти, що стосувалися бюджету (у тому числі і загальнодержавний і місцеві бюджети), бюджетного процесу приймалися на певний період (наприклад, Правила складання, розгляду і затвердження кошторисів на січень-червень 1918 року), тобто мали чітко визначені часові межі дії; не відповідало такому принципу як оперативність, оскільки певні нормативні акти, якими вносилися зміни до чинних документів приймалися майже після закінчення дії останніх (наприклад, Декрет Ради народних комісарів «Про бюджет на липень-грудень 1918 року» від 03.12.1918 р. вносив зміни до Тимчасових правил про складання, розгляд, затвердження і виконання кошторисів державних установ і загального розпису державних доходів і видатків Російської Республіки на липень-грудень 1918 року, у частині дії кредитів, які були затверджені у кошторисах і розписі на липень-грудень 1918 року). Отже, наявна обмеженість дії в часі як матеріального так і процесуального бюджетного законодавства, яке поділялося на загально-державне і місцеве.

Конституція РСФРР 1918 року, Конституція УНР 1918 року, Конституція УСРР 1919 року були важливими складовими бюджетного законодавства. Із змісту норм Конституції РСФРР 1918 року (п. 86) слідує, що місцеві ради мали складати піврічні і річні кошториси доходів і витрат, щодо загальнодержавного бюджету, то термін на який він мав складатися не визначався – це і сприяло формуванню у подальшому саме піврічних

загальнодержавних бюджетів. Отже у 1918 – 1919 роках недотримувався принцип щорічності складання бюджету, нестабільною була і бюджетна система, оскільки місцеві бюджети спочатку були самостійними, далі у 1920 році об'єднані із державним, і лише у 1921 році відбулося їх роз'єднання. На відміну від Конституції РСФРР Конституцією УНР 1918 р. та Конституцією УСРР 1919 року закріплюється принцип щорічності бюджету. Державні бюджети Української Народної Республіки та УСРР були актами бюджетного законодавства. Але прийняття Російською Республікою піврічних бюджетів і нормативних актів, що регулювали їх прийняття вплинуло і на формування бюджетів УНР та УСРР. У 1921 році у бюджетно-му законодавстві (Декретом Всеросійського Центрального Виконавчого Комітету «Про заходи по впорядкуванню фінансового господарства» від 10.10.1921 р.) вперше на державному рівні закріплюється принцип імперативності норм, що означає обов'язковість виконання правил, що встановлені щодо складання кошторисів та здійснення видатків та застосування заходів впливу за їх порушення, невиконання.

Новий етап у розвитку бюджетного законодавства – п'ятий, розпочався з 1922 року (укладення Договору про утворення СРСР від 30.12.1922 р.) і продовжувався до проголошення незалежності України (16.07.1991 р.). Актам бюджетного законодавства даного періоду приділяли увагу відомі представники фінансово-правової науки, висловлюючи свою думку стосовно них, зокрема В.І.Бесчеревних (називає Положення про місцеві фінанси 1926 року загальносоюзним бюджетним законом [2, с. 33]), Л.К.Воронова (констатувала, що Закон про державний бюджет займає головне місце серед бюджетноправових актів, має провідне значення в їх системі; прак-тика правового регулювання бюджетних відносин у союзних республіках показує, що основний масив нормативних право-застосовних актів у цій сфері прийнятий органами фінансово-кредитної системи), О.М.Горбунова (відмічала, що Конституцією СРСР 1977 року визначені основи бюджетних прав державної влади і управління СРСР і союзних

республік, процедура прийняття бюджетного закону, яка відрізнялася від порядку прийняття інших законів), М.І.Піскотін (зазначав, що Положення «Про бюджетні права Союзу РСР і союзних республік» від 25.05.1927 р. і Положення про місцеві фінанси від 25.04.1926 р. заклали міцні основи радянської бюджетної системи), М.М.Ровинський (писав, що основне бюджетне законодавство СРСР відноситься до 1926-1927 років і дуже застаріле, а нове повинно надати союзним і автономним республікам досить широкі бюджетні права), Н.І.Хімічева (вказувала, що норми чинного бюджетного законодавства про порядок формування і виконання бюджету у період 1959 – 1962 роки характеризуються чіткістю і є значним кроком вперед порівняно з попереднім) та інші, з висновками яких варто погодитися. До-говір про утворення СРСР від 30.12.1922 р.) був важливим нормативним актом, що стосувався, у тому числі і бюджетної сфери, та поштовхом для оновлення від-повідного законодавства союзної держави і союзних республік, у тому числі і конституцій. Найбільш неврегульованим у 1922 році залишалося питання формування місцевих бюджетів. Відсутність загальносоюзного (загальнодержавного) нормативного акта, який би стосувався місцевих фінансів, спонукала союзні республіки, у тому числі і УСРР, до окреслення у республіканських актах бюджетного законодавства особливостей річних кошторисів місцевих доходів і видатків, а також порядку їх складання, розгляду і затвердження. Загальносоюзне законодавство щодо місцевих фінансів формується з 1923 року: 12.11.1923 р. затверджується Тимчасове положення про місцеві фінанси, що діяло менше року; 29.10.1924 р. затверджується у новій редакції Тимчасове положення про місцеві фінанси, було чинним лише півтора року; 25.04.1926 р. затверджується нове Положення про місцеві фінанси, до якого періодично, включно до 1935 року, вносилися зміни і доповнення, і яке діяло на всій території СРСР, містило як матеріальні так і процесуальні норми, було чинним до 24 серпня 1960 року. Отже до середини 20 століття сформувалося спеціальне, загальносоюзне бюджетне законодавство щодо місцевих фінансів

на підставі якого 24.11.1926 р. постановою четвертої сесії ВУЦВК приймається «Устава про місцеві фінанси УСРР» [17, с. 29] – акт республіканського бюджетного законодавства.

У період існування СРСР на територію України поширювалося бюджетне законодавство як СРСР так і УСРР (у подальшому УРСР), останнє приймалося, в основному, після врегулювання відповідних відносин загальносоюзним. Нестабільними були не лише спеціальні нормативні акти бюджетного законодавства, а й загальні, які визначали конституційні основи бюджетних відносин. За період існування СРСР було прийнято три Конституції 1924, 1936 та 1977 років, що окреслювали основні питання, які стосувалися бюджетної сфери, місцеві матеріальні норми, не визначали порядку складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів як СРСР так і УСРР (УРСР). Їх положення конкретизувалися у інших актах бюджетного законодавства, як загальносоюзних так і республіканських. На розвиток конституційних норм СРСР приймаються і Конституції УСРР (УРСР): 15.05.1929 р. (наявний розділ «Про бюджет Української СРР», зміст якого підтверджував значимість бюджетного законодавства СРСР і те, що бюджетне законодавство УСРР не повинно йому суперечити); 30.01.1937 р. (містила окремий розділ 8 «Бюджет Української Радянської Соціалістичної Республіки», у якому закріплювався принцип публічності державного бюджету УРСР та звіту про його виконання); 20.04.1978 р. [15] (на відміну від попереднього Основного закону, норма про необхідність публікації державного бюджету містилася не у спеціальному розділі, що стосувався бюджету, а у розділі, який визначав повноваження Верховної Ради УРСР, де йшлося про публікацію всіх законів). Важливим актом спеціального бюджетного законодавства, що визначав порядок складання, розгляду, затвердження і виконання єдиного державного бюджету СРСР, детально регламентувала порядок виконання бюджетів, тощо була постанова «Про бюджетні права Союзу РСР і союзних республік, що входять до його складу» від 29.10.1924 р. [19]. 25.05.1927 року приймається нове Положення про бюджетні права

Союзу РСР і союзних республік, що мало важливе значення для розвитку спеціального матеріального і процесуального бюджетного законодавства УСРР, гарантуючи самостійність у складанні власного бюджету і діяло до прийняття 30.10.1959 року Закону СРСР «Про бюджетні права Союзу і союзних республік». Союзні республіки мали право формувати власну нормативну базу у сфері бюджету, у тому числі і право видавати документи, що стосуються бюджетних прав автономних республік і місцевих рад. Враховуючи необхідність визначення процесу формування Державного бюджету і місцевих бюджетів УРСР, 30.06.1960 року приймається Закон УРСР «Про бюджетні права Української РСР і місцевих Рад депутатів трудящих» [20]. В основному, спеціальні нормативні акти, що стосуються бюджетних питань СРСР, УСРР приймалися у 1922-1932 роках і були чинними до 50-60 років 20 століття, певні застарілі норми оновлювалися, але дуже повільно. З прийняттям у 1959 році Закону «Про бюджетні права Союзу РСР і союзних республік», який був чинним по-над 25 років, втратили чинність інші спеціальні акти бюджетного законодавства, відбулася його систематизація, бо як пише В.В.Бесчеревних – цей документ з одного боку, об'єднав (кодифікував) всі життєво необхідні правові норми, ви дані до його прийняття, узагальнив і законодавство, урегулював ряд питань, які ще не були остаточно вирішені, а з іншого боку, законодавчо закріпив бюджетні права союзних республік, суттєво розширені за останні роки. Отже, бюджетне законодавство періоду СРСР: складалося з конституцій, інших законів, підзаконних нормативних актів, законів про державний бюджет СРСР і УРСР, рішень про місцеві бюджети; поділялося на загальносоюзне (загально-державне), республіканське (державне), місцеве та загальне і спеціальне; характеризується такими ознаками як цілісність, бо була вибудована чітка система нормативних актів, що стосувалися бюджетної сфери і містили як матеріальні так і процесуальні норми (законодавство УСРС не повинно було суперечити законодавству СРСР і приймалося на його основі) та динамічність, бо часто змінювалися навіть основні

нормативні акти; побудовано за принципами публічності, пріоритету загальносоюзного (загальнодержавного) законодавства над республіканським (державним); мало такі завдання як визначення особливостей бюджетного устрою і бюджетного процесу, повноважень СРСР і союзних республік у бюджетній сфері. Принципи публічності та єдності правової бази СРСР і союзних республік при регулюванні бюджетних відносин можна віднести до принципів на яких будувалося бюджетне законодавство у період існування СРСР. Його дія в просторі поширювалася на всю територію СРСР та на територію союзної республіки, якщо нормативні акти видавалися їх державними органами, наприклад УСРР (УРСР). Першим загальним актом бюджетного законодавства України, як незалежної держави була Декларація про державний суверенітет України [10], але зміст окремих її норм щодо бюджетної сфери був незрозумілим. Хоч у ній і закріплювалася норма щодо існування Державного бюджету та місцевих бюджетів, які були актами бюджетного законодавства, але не визначалися джерела формування Державного бюджету. Бюджетне законодавство, починаючи з моменту проголошення незалежності України і до 2001 року, складалося із Конституції України, Закону України «Про бюджетну систему України» (втратив чинність після прийняття у 2001 році Бюджетного кодексу України), Закону про республіканський бюджет Української РСР на 1991 рік (а з 1992 року Законів про Державний бюджет України на відповідний рік) та рішення про місцеві бюджети (з 1995 року і рішення про республіканський бюджет Автономної республіки Крим), та підзаконних нормативних актів, що видавалися Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Президентом України, Міністерством фінансів України, органами Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого само-врядування.

Отже, період з моменту проголошення незалежності України і до прийняття Бюджетного кодексу України 2001 року – шостий етап у розвитку бюджетного законодавства України, основними завданнями

якого було: нормативне врегулювання бюджетного процесу, тобто створення процесуальних норм, забезпечення наповнення бюджету, обмеження бюджетних видатків й ефективність використання бюджетних коштів.

З прийняттям Бюджетного кодексу України – сьомий етап розвитку бюджетного законодавства, бюджетне законодавство стало кодифікованим, набуло завершеного характеру, отже його характерною ознакою є цілісність, його склад вперше чітко визначався у статті 4 даного нормативного акту. Розвиток отримали і принципи бюджетного законодавства: поєднання інтересів держави і місцевого самоврядування, єдності правової бази, імперативності (які можна виділити із аналізу норм Закону України «Про бюджетну систему України» та Бюджетного кодексу України); пріоритету норм Бюджетного кодексу України, Конституції України і закону про Державний бюджет України, публічності та інші (що опосередковано відображені у Бюджетному кодексі України).