

**КИЇВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМ. ТАРАСА ШЕВЧЕНКА**

На правах рукопису

МАСЛІЙ Людмила Петрівна

**ПРАВОВІ ОСНОВИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ
(ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ ТА КРАЇН З РОЗВИНЕНОЮ ЕКОНОМІКОЮ)**

Спеціальність: 12.00.07 - теорія управління; адміністративне
право і процес; фінансове право.

Автореферет
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Київ - 1996

342
244

Дисертація є рукописом



00760689 (-)

Дисертацію виконано на кафедрі конституційного та адміністративного права Київського університету імені Тараса Шевченка.

Науковий керівник - академік Академії правових наук України, доктор юридичних наук, професор **Воронова Л.К.**

Офіційні опоненти:

Доктор юридичних наук, професор **Мироненко Н.М.**

Кандидат юридичних наук **Нечай А.А.**

Провідна організація - Чернівецький державний університет ім. Ю. Федьковича.

Захист відбудеться "14" січня" 1997р. о 15 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Ф. 01.01.41 в Київському Університеті імені Тараса Шевченка (252017, м. Київ, вул. Володимирська, 64).

Автореферат розісланий "13" грудня 1996р.

З дисертацією можна ознайомитись в бібліотеці Київського Університету імені Тараса Шевченка (252017, м. Київ, вул. Володимирська, 64).

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Бобровник С. В.

Актуальність теми дослідження. Необхідність комплексного вивче-

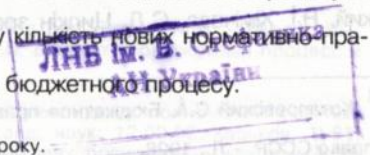
ння основних проблем, пов'язаних з бюджетною діяльністю, особливо відчувається в останні роки.

Економічні та соціальні проблеми, що особливо гостро постали в Україні та потребують негайного вирішення, обумовлюють необхідність побудови адекватного фінансово-бюджетного механізму, який є інструментом реалізації бюджетної політики держави і органічно пов'язаний з бюджетом.

Оскільки бюджет є обов'язковою умовою функціонування будь-якої держави, його використовують як інструмент державного регулювання економічних процесів, вирішення соціальних, екологічних, природоохоронних і багатьох інших завдань держави. Різні за змістом відносини, що виникають між різними державними органами у процесі складання, затвердження і виконання бюджету, потребують чіткої правової регламентації.

Перехід до нової системи господарювання, звичайно, передбачає суттєві зміни в усіх економічних категоріях, і бюджет не є винятком. Зв'язок бюджету з економікою є двостороннім. Не тільки бюджет впливає на економіку, відбувається і зворотній вплив: стан економіки визначає бюджетні показники. Під впливом ряду факторів об'єктивного та суб'єктивного характеру відбувається зміна сутності, змісту, ролі, функцій бюджету, його структури, що цілком зрозуміло викликає певні зміни у порядку його формування та виконання, а також в діяльності органів державної влади, що безпосередньо беруть у цьому участь, тобто з'являється необхідність у впровадженні нових форм та методів, пов'язаних з бюджетним процесом, які б відповідали новим умовам господарювання.

На протязі 1992-1996 років була проведена робота по вдосконаленню бюджетного законодавства. Так, в 1995 році був прийнятий Закон "Про бюджетну систему України"¹, який визначає основи бюджетного процесу, а також розроблено та затверджено велику кількість нових нормативно-правових актів, що регулюють окремі сторони бюджетного процесу.



¹ Урядовий кур'єр, № 107-108, 20 липня 1995 року.

І хоча на сьогоднішній день питання, пов'язані з бюджетним процесом, вважаються найбільш врегульованими на законодавчому рівні серед інших інститутів фінансового права, деякі проблеми залишаються. Це стосується малодієвості, недосконалості, нестабільності існуючих нормативно-правових актів, а також неузгодженості їх між собою, у зв'язку із збільшенням їх кількості за останні три роки, та потреби їх приведення у відповідність до нової Конституції України, яка внесла певні корективи до бюджетного процесу.

На жаль, за п'ять років існування незалежної української держави реформаторам так і не вдалося налагодити ефективний бюджетний процес в країні у відповідності із встановленими правилами, процедурами та термінами, що робить важливим та своєчасним наукові дослідження поняття бюджетного процесу, з'ясування його змісту, сутності, ролі та значення у фінансово-бюджетному управлінні, а також визначення його структурних елементів.

Ступінь дослідженості теми дисертації. Перші наукові розробки окремих питань бюджетного права були зроблені ще у дореволюційні часи у кінці XIX та на початку XX сторіччя відомими вченими А.А. Алексеєвим, М. М. Алексеєнко, С.І. Іловайським, В.О. Лебедєвим, І.Х. Озеровим, І.С. Плеханем, Г. Сидоренком та І. І. Янжулом. У 20-х роках нашого сторіччя вийшло лише дві монографії з бюджетного права в Росії С.А. Котляревського та С.Б. Крилова.¹

Починаючи з 50-х років XX століття загальним питанням бюджетного права почали приділяти більше уваги. Сучасні українські та російські теоретики фінансово-правової науки Д.А. Бекерська, В.В.Бесчеревних, Л.К. Воронова, М.А.Гурвіч, М.Л. Коган, Н.А. Куфакова, М.І. Піскотін, Ю.А. Ровинський, Н.І. Хімчева, С.Д. Ципкін зробили відчутний внесок у розвиток науки

¹ Котляревский С.А. Бюджетное право СССР. - М., 1925; Крылов С.Б. Бюджетное право СССР. - Л., 1928.

бюджетного права, а також в розвиток теорії бюджетного процесу, своїми науковими дослідженнями, вміщеними у наукових працях, та застосуванням їх результатів, висновків у юридичній практиці. Сьогодні цей список можна доповнити ще декількома прізвищами науковців, що продовжують розробляти окремі питання бюджетного права - це О.М. Горбунова, Н.К. Ісаєва, Т.С. Єрмакова, С.Т. Кадькаленко, І.В. Мартянов, П.С. Пацюрківський, О.І. Худяков. Хоча, треба зазначити, що питання, присвячені бюджетному процесу, у більш об'ємному та системному вигляді отримали розробки в підручниках та учбових посібниках.¹ Першим фундаментальним дослідженням бюджетного процесу стали праці доктора юридичних наук, професора - Н.І. Хімичевої, видані в другій половині 60-х років.² Видані в 1995 році учбові посібники "Государственный бюджет" у Білорусії, і "Бюджет и бюджетный процесс в Украине"³, вміщують аналіз питань бюджетного процесу як дій по формуванню і виконанню бюджету як централізованого фонду країни.

За останні роки в Україні захищено дві дисертаційні роботи⁴ з проблем бюджетного права, але дослідники розглядали бюджетні повноваження місцевих органів самоврядування, а комплексного дослідження проблем бюджетного процесу в нових економічних умовах господарювання Української держави поки ще ніхто не проводив. Невеликі здобутки вітчизняних вчених поповнюються також науковими дослідженнями зарубіжних фахівців

¹ Див.: Советское финансовое право: Учебник /Под ред. Бесчеревных В.В.- М.: Юрид. лит., 1982; Ровинский Е.А. Советское финансовое право: Учебник. - М.: Юриздат, 1961; Ткач А.П. Радянське фінансове право: Учбовий посібник.-К., 1957; Финансовое право: Учебник /Под ред. Бесчеревных В.В., Цыпкина С.Д.-М.: Юр. лит., 1967; Финансовое право: Учебник/Под ред. М.А.Гурвича.-М., Госюриздат, 1940; Советское финансовое право: Учебник/ Отв. ред. Воронова Л.К., Химичева Н.И.-М., 1987.

² Химичева Н.И. Правовые основы бюджетного процесса.-Саратов, 1966; Химичева Н.И. Правовые особенности советского бюджетного процесса. Труды "ВЮЗИ". Т.IX.-М., 1967.

³ Государственный бюджет: Учебное пособие/Под ред. Ткачук М.И. - Минск: Вышэйшая школа, 1995; Деркач Н.И., Гордеева Л.П. Бюджет и бюджетный процесс в Украине.-Днепропетровск: Пороги, 1995.

⁴ Ославский М.И. Правовые основы бюджетно-финансовых полномочий местных Советов народных депутатов. Автореф. дис. канд. наук: 12.00.02.-Харьков, 1991; Майданик О.О. Правові основи бюджетно-фінансових повноважень місцевих Рад народних депутатів. Автореф. дис. канд. наук: 12.00.02.-К., 1993.

фінансової науки і права, (особливо американських), що стали доступними для вивчення в останні роки і застосовувалися автором дослідження.

Оскільки Державний бюджет України можна розглядати і як економічну категорію, в дослідженні широко використовувалася фінансово-економічна та політична література з питань бюджету та бюджетного процесу.

Дослідження дисертанта спирається на ідеї, розробки та рекомендації провідних зарубіжних вчених юристів, фінансистів, економістів, що присвячені проблемам бюджету та їх ефективному вирішенню у ринкових умовах.

Предметом дисертаційного дослідження є відносини, урегульовані нормами права, що виникають між органами законодавчої та виконавчої влади, між органами державної виконавчої влади загальної компетенції і Міністерством фінансів, державним Казначейством, міністерствами і відомствами, між органами місцевого самоврядування та їх виконавчими органами у зв'язку з регулюванням порядку складання, розгляду проектів бюджетів всіх рівнів, затвердження бюджетів та їх виконання.

Методологічною основою дослідження є діалектичний філософсько-світоглядний підхід, що визначає стратегію дослідження, його загальну спрямованість, обумовлює характер та зміст інтерпретації отриманих результатів дослідження. Методологія будь-якого дослідження поряд із загальними принципами та прийомами дослідження передбачає використання певних методів, правильний вибір яких дозволяє систематизувати та оцінити накопичені фактичні дані та зробити прогнози на майбутнє.

В дисертації широке застосування знайшов метод порівняльного аналізу при вивченні нормативних актів, матеріалів юридичної практики країни з розвинутою економікою для з'ясування їх загальних та специфічних рис, який відкриває значні можливості для більш поглибленого виявлення та вивчення загального та особливого й пошуків шляхів його подальшого удосконалення, а також критичне узагальнення оглядів фінансово-правової літератури. Автор також використовував принцип історизму, що дозволив

розглядати бюджет та бюджетний процес в їх історичному взаємозв'язку, визначити основні етапи розвитку та з цієї точки зору дати наукову оцінку сучасного стану досліджуємого об'єкту.

Використання вищезгаданих методів при роботі над темою дослідження дозволило вирішити теоретичні та практичні завдання, що виникали в ході дослідження.

Об'єктом дисертаційного дослідження є бюджетнопроцесуальні правові норми, що визначають склад суб'єктів стадій бюджетного процесу, їх права та обов'язки, порядок прийняття ними рішень, регулюють порядок формування та виконання бюджетів всіх рівнів і вміщуються в періодичному і постійнодіючому бюджетному законодавстві.

Основною метою даної дисертаційної роботи було проведення всебічного комплексного теоретичного аналізу суспільних відносин, пов'язаних з повноваженнями органів державної законодавчої та виконавчої влади в галузі складання і розгляду проекту бюджету, затвердження і виконання бюджету, а також при складанні, розгляді і затвердженні звіту про виконання бюджету. При цьому автор ставив і конкретні групи завдань:

- в и в ч и т и сутність бюджетних повноважень органів державної законодавчої і виконавчої влади за новою Конституцією України;
- в и з н а ч и т и юридичну природу норм, які регулюють відносини при реалізації повноважень Верховної Ради України, вищого органу виконавчої влади, Міністерства фінансів, Державного казначейства України в галузі бюджетного процесу і характер відносин, які регулюються цими нормами;
- р о з г л я н у т и керуючий вплив органів, які уповноважені на це, на відносини в галузі бюджетного процесу, де однією з сторін виступає також наділений владними повноваженнями орган, але не в бюджетних відносинах;
- д а т и порівняльний аналіз законодавства держав з розвинутою ринковою економікою в галузі бюджетного процесу;
- р о з к р и т и порядок складання, розгляду, затвердження і виконання бюджету за чинним бюджетним законодавством України, особливості пра-

вового статусу розпорядників бюджетних коштів і зміст закону про Державний бюджет;

- р о з р о б и т и пропозиції по вдосконаленню актів, які регулюють різні стадії бюджетного процесу, з метою більш ефективного регулювання складного кола відносин, ліквідувати неузгодженість між різними нормативними актами, які приймаються одними органами держави майже одночасно, або актами законодавчої і виконавчої влади, що не відповідають вимогам нової Конституції України.

Інформаційна база дослідження включає норми нової Конституції України, чинного законодавства, що регулює відносини в галузі бюджету, дослідження і висновки науки загальної теорії держави та права, фінансового, адміністративного права, економіки, фінансів, а також теоретичні праці як вітчизняних, так і іноземних фахівців права.

Наукова новизна дисертаційного дослідження полягає:

- 1) в комплексному дослідженні діяльності органів держави, які беруть участь у процесі складання, розгляду проекту бюджету, затвердженні та виконанні бюджету, а також складання, розгляду та затвердження звіту про його виконання;
- 2) в дослідженні проблеми подальшого розвитку і вдосконалення правового регулювання прав і обов'язків органів законодавчої та виконавчої влади, що задіяні у бюджетному процесі;
- 3) в порівняльному аналізі правового регулювання стадій та етапів бюджетного процесу в Україні та в країнах з ринковою економікою;
- 4) в дослідженні перерозподілу функцій органів законодавчої та виконавчої влади у виконанні бюджету;
- 5) в аналізі розмежування функцій по касовому виконанню бюджету між органами виконавчої влади в особі Державного казначейства та банківською системою;
- 6) в аналізі нормативних актів, що встановлюють новий порядок фінансування видатків державного бюджету;

7) в дослідженні та аналізі нових органів, що мають контрольні повноваження у виконанні бюджетів та засобів фінансового контролю за виконанням бюджету.

На захист виносяться наступні положення.

1. Фінансова політика України як незалежної суверенної держави в галузі державного бюджету визначається матеріалізацією конституційного права держави і кожного органу самоврядування на бюджет як базу фінансового забезпечення здійснення покладених на них функцій шляхом складання, розгляду проекту бюджету та складання, розгляду і затвердження звіту про виконання бюджету.

2. На підставі конституційного положення про те, що бюджет держави затверджується законом, який приймається Верховною Радою України, конструюється концепція управління бюджетним процесом як владний вплив Верховної Ради за допомогою всієї системи правових засобів на всі органи держави.

3. Положення нової Конституції України про те, що закон про Державний бюджет визначає напрями і розмір видатків держави щорічно, вимагає особливого ставлення до актів, якими оформлюється кожна з стадій бюджетного процесу, тому Закон України "Про бюджетну систему України" повинний вміщувати не тільки назви цих актів, але й основний їх зміст.

4. Оскільки бюджет на сучасному етапі економічного розвитку держави об'єктивно не може містити реальні показники по доходах, а отже і по видатках, орган законодавчої влади, приймаючи бюджет, може затверджувати тільки ті показники, які не будуть змінюватися на протязі бюджетного року (а це нормативи відрахувань у місцеві бюджети вищої ланки), решта показників в Законі про Державний бюджет повинна тільки встановлюватися.

5. Правові акти про бюджет самі по собі не викликають безпосередньо виникнення бюджетних відносин. Обов'язковість державних орга-

нів виконавчої влади здійснювати керівництво виконанням бюджету виникає не з акту про бюджет, а з Конституції та Закону України "Про бюджету систему України", але це не позбавляє закон про Державний бюджет властивостей повноцінного законодавчого акту. Закон про Державний бюджет є законом не тільки за формою, але й за змістом.

6. Закон про Державний бюджет містить наказ вищого органу законодавчої влади про мобілізацію певної суми коштів і дозвіл на витрачання їх у зв'язку із виконанням державних функцій, встановлених Конституцією України. Приписи закону повинні бути чіткими, зрозумілими, за їх невиконання передбачається відповідальність. У зв'язку з цим необхідно, щоб приписи закону про Державний бюджет вміщували, по-перше, чітку термінологію, а по-друге, вони повинні діяти тільки один рік - на протязі одного бюджетного періоду, їх дія не може продовжуватись, як це трапляється в останні роки.

7. Складне коло відносин, які виникають у бюджетному процесі, регулюються в основному нормами фінансового права, як галузі публічного права, і завжди мають владно-однобічний характер, але практика доводить, що частина відносин, особливо на стадіях розгляду і затвердження бюджету, регулюється конституційними нормами, що свідчить про специфічність інституту бюджетного процесу не тільки як частини бюджетного права, але й інституту фінансового права.

8. У стадіях бюджетного процесу, особливо у складанні і виконанні бюджету беруть участь органи державної виконавчої влади і їх правосуб'єктність у прийнятті актів, які є юридичним відбиттям дій, пов'язаних із складанням і виконанням бюджету, визначається їх правовим статусом. Їх рішення є головним змістом здійснення повноважень у бюджетному процесі. Вони є вольовими і втілюються в певну правову форму. Однак жоден нормативний акт, яким визначається компетенція цих органів, не містить дійсного переліку актів, у яких може об'єктивуватися воля органів державної виконавчої влади. А це зробити необхідно, оскільки юридична сила цих

актів залежить від місця, яке в системі органів держави посідає цей орган. У правовій державі не повинно знаходити місце свавілля будь-яких органів.

9. Значну увагу в дисертації приділено розробці наукових рекомендацій, з урахуванням практики іноземних держав, які на думку автора, змогли б покращити правове регулювання стадій бюджетного процесу.

Дисертант вносить пропозиції:

- по вдосконаленню нормативних актів, які регулюють бюджетні від-носини;

- по змісту закону про Державний бюджет, який повинний змінитися у відповідності з новою Конституцією України;

- про необхідність уніфікації нормативних актів органів, які владно впливають на стадії бюджетного процесу.

Теоретична та практична цінність дисертаційного дослідження полягає у можливості використання його положень і висновків в учбовому процесі - у викладенні нормативного курсу "Фінансове право", у науково-дослідницькій діяльності та в практиці удосконалення діяльності органів державної законодавчої та виконавчої влади, на які Конституцією покладені повноваження по складанню, розгляду, затвердженню та виконанню бюджету.

Наукові положення, оцінки, висновки, пропозиції, отримані в результаті дисертаційного дослідження можуть служити основою для подальших наукових пошуків у галузі фінансового права та його невід'ємної частини - бюджетного права.

Апробація дисертаційного дослідження і впровадження його результатів. Основні теоретичні положення та висновки дисертації знайшли відображення у трьох публікаціях та виступі на міжнародній конференції з проблем фінансового права влітку 1996 року в Чернівецькому державному університеті.

Дисертація обговорювалася на засіданні кафедри конституційного та адміністративного права Київського університету ім. Т. Шевченка.

Структура дисертації визначається змістом наукової проблеми і спрямована на досягнення мети, поставленої автором, і складається з вступу, трьох розділів, поділених на 9 параграфів, списку використаної літератури, таблиць та схем.

ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі обґрунтовується актуальність теми дослідження у період економічних перетворень в державі, визначені предмет та об'єкт дослідження, мета і основні його завдання, доведена наукова новизна дослідження, вказана ступінь розробки даної проблеми, інформаційна база дослідження, теоретичне й практичне значення роботи та положення, що вносяться на захист.

Глава 1. *Теоретичні питання бюджетного процесу* складається з трьох параграфів. У першому параграфі з'ясовується зміст складової словосполучення "бюджетний процес" - бюджет. Просліджується його історичне походження, визначається сутність бюджету, його роль, особливості, функції в залежності від ряду об'єктивних та суб'єктивних чинників, доводиться об'єктивна необхідність існування бюджету в будь-якій державі.

В роботі розглядаються та аналізуються різні визначення бюджету, що застосовуються вітчизняними та зарубіжними фахівцями в науковій літературі. Але, звичайно, основна увага приділяється його правовому аспекту. З правової точки зору - бюджет є державним актом, що приймається у встановленому законодавством порядку, оскільки до свого офіційного затвердження він є тільки проектом і не може бути переданий на виконання. Бюджет у юридичному розумінні є актом органу державної влади, яким затверджується основний фінансовий план утворення і використання державного фонду коштів, що надає повноваження державним органам і покладає на них обов'язки щодо збирання, розподілу і використання цих коштів для здійснення державних функцій.

У другому параграфі визначається поняття "бюджетного процесу", виділяється загальне і особливе в його природі, встановлюються його

структурні елементи. В роботі аналізуються точки зору вчених юристів щодо кількості стадій бюджетного процесу, а отже і визначення його змісту. Автор дослідження аргументує своє непогодження з обмеженням поняття "бюджетний процес" однією групою юристів тільки формуванням бюджету, тобто його складанням й затвердженням, і порівнянням його з законодавчим процесом¹; та іншою групою, що не виділяє окремо в бюджетному процесі стадію розгляду проекту бюджету та кінцеву стадію - складання, розгляду та затвердження звіту про виконання бюджету.²

Автор поділяє та підтримує думку фахівців³, які визначають бюджетний процес як регламентовану нормами права діяльність органів держави по 1) складанню та 2) розгляду проекту бюджету, 3) затвердженню і 4) виконанню бюджету та 5) складанню, розгляду і затвердженню звіту про його виконання, тобто виділяють п'ять стадій бюджетного процесу. Такі стадії проходять всі бюджети, що складають бюджетну систему України: Державний бюджет, бюджет Автономної Республіки Крим і місцеві бюджети. Кожна з них передбачається законодавством, яке визначає їх послідовність та компетенцію всіх органів держави, що приймають у них участь, тобто бюджетний процес є правовою категорією, він здійснюється за правилами, встановленими юридичними нормами.

Поділяючи погляди останньої групи фахівців можна сказати, що досвід інших країн, бюджетне законодавство України, та й власне сама сутність бюджетного процесу зобов'язують нас розглядати його як нерозривний і цілісний процес, що складається з трьох основних моментів: періоду формування проекту бюджету - "до початку бюджетного року"; самого "бюджетного року"; періоду після закінчення "бюджетного року". Спочатку проходить робота органів виконавчої та законодавчої влади над бюджетом.

¹ Див.: Гурвіч М.А. Советское финансовое право.- М., 1954.- С. 152-164; Ангелов А.С. Финансовое право на Народна Република България.- София, 1967.-С. 248-266.

² Див.: Пискотин М.И. Советское бюджетное право.-М.: Юр. лит-ра, 1971.-С.6.

³ Л.К. Воронова, Н.І. Хімичева, В.В. Бесчеревних, М.М. Ровинський.

Потім - виконання бюджету. В завершення - контроль за виконанням бюджету, тобто підведення підсумків у формі звіту про його виконання. І все це повинно бути чітко урегульоване, тому тільки закон може бути мірилом істини в цьому важливому державному питанні.

Основні риси бюджетного процесу відбиваються у його принципах, що втілюються в діяльності всіх органів держави. Він базується на загальних принципах державного устрою та особливих, специфічних принципах, що характерні для діяльності органів законодавчої та виконавчої влади по складанню, розгляду, затвердженню та виконанню бюджету і забезпечують найбільш повне, доцільне і ефективне використання коштів держави. До останніх принципів належать: принцип повноти, гласності, реальності, публічності, верховності органів законодавчої влади, спеціалізації. Ці принципи закріплюються у нормах чинного законодавства, що надає їм загальнообов'язковий характер, забезпечуючи цим однаковість їх розуміння, суворе дотримання і безперечне виконання; дозволяє глибше розібратися у їх сутності, призначенні та направленості, проаналізувати їх і цим уникнути суб'єктивного їх тлумачення і застосування.

В третьому параграфі проводиться аналіз тієї частини правових норм, яка виділилася з загальної маси норм фінансового права, має певну внутрішню єдність і регулює особливу частину однорідних відносин, що пов'язані із створенням та використанням державного фонду коштів, яким є бюджет¹.

Досліджується класифікація бюджетноправових норм за певними, виробленими практикою критеріями, визначаються їхні особливості. Значна увага приділяється дослідженню та аналізу матеріальних й процесуальних бюджетноправових норм, зазначаються особливості і структура останніх². Норми матеріального права встановлюють матеріальний зміст бюджету, тобто склад доходів та напрямки видатків бюджету, їх розмежування між рі-

¹ Див.: Пискотин М. И. Советское бюджетное право. - М., 1971. - С. 50.

² Див.: Теория юридического процесса. - Харьков, 1985. - С. 175-177.

зними ланками бюджетної системи, порядок розподілу між окремими бюджетами. Нормами процесуального бюджетного права визначається порядок функціонування бюджетної системи України, тобто порядок складання й розгляду проекту бюджету, затвердження і виконання бюджету та складання, розгляд і затвердження звіту про його виконання, іншими словами - регулюється бюджетний процес. Отже, процесуальні норми бюджетного права приписують правила застосування норм матеріального бюджетного права, та є формою реалізації цих норм. У них регламентований порядок та послідовність вступу у бюджетні правовідносини різних суб'єктів і на різних стадіях бюджетного процесу.

Також в роботі проводиться дослідження відносин, що виникають у процесі формування та виконання бюджету між визначеним колом суб'єктів, що врегульовані нормами права, в силу чого набувають правовий характер, і є правовими відносинами.

В роботі розглядаються зовнішні форми виразу бюджетноправових норм, тобто джерела бюджетного права, які є багаточисельними, але не достатньо досконалими, упорядкованими, дієвими та узгодженими між собою, і вносяться пропозиції щодо їх удосконалення.

Глава 2. *Правове регулювання формування бюджету* складається з трьох параграфів. Формування бюджету містить в собі три основних стадії, що включають складання проекту бюджету та його розгляд, а також затвердження бюджету. В першому параграфі досліджуються правові основи складання проекту бюджету, якому у всіх країнах світу приділяють виключно важливе значення. Розробка основного фінансового плану держави - завдання дуже складне, об'ємне, воно потребує залучення багатьох фахівців для збору, аналізу, обробки інформації, проведення численних розрахунків, на підставі чого складаються всі види бюджетів держави. Саме на цій стадії визначаються об'єм бюджету, напрямки його видатків, джерела всіх надходжень.

Спільною рисою сучасного бюджетотворення всіх країн є те, що складання нового бюджету розпочинається задовго до початку фінансового року. В більшості країн терміни початку цієї роботи встановлюються актами парламенту та діють на постійній основі. Наприклад, у Франції ця робота починається за 12 місяців до початку бюджетного року, в Сполучених Штатах Америки - за 18, Швеції - 17, Німеччині - 11.¹ Такий довгий період підготовчої роботи частково є відбиттям масштабів і складності фінансування державного сектору.

Організація складання державного бюджету України за Конституцією входить до компетенції центральних та місцевих органів виконавчої влади. Згідно з чинним законодавством стадію складання проекту бюджету можна поділити на ряд етапів: 1) Розробка Верховною Радою України документу про основні напрямки бюджетної політики на наступний рік у формі бюджетної резолюції; 2) Розробка попереднього зведеного проекту Державного бюджету Міністерством фінансів за допомогою інших міністерств та відомств; 3) Робота міністерств і відомств над зведеним проектом з метою внесення в нього поправок; 4) Підготовка проектів консолідованого бюджету та Державного бюджету.

Всі ці етапи мають самостійне значення і відокремлені один від іншого. Кожний наступний етап має інший склад учасників, коло і характер питань, що підлягають вирішенню, порядок їх розгляду та значення рішень, що приймаються.²

¹ Див.: Тротабас Л, Котре Ж-М. Бюджетне право і облік державних фінансових операцій, додаток II: Ордонанс № 59-2 від 2 січня 1959 року про Органічний закон, що стосується Законів про державний бюджет, 1991.-С. 517; Schick A. Federal Budget in the USA. - Wash. D.C., 1995.-С. 44; Control and management of budget expenditures: The Swedish Budget Process.-Bloomington, 1987;-С.9. Fiscal Federalism in the Federal Republic of Germany, Comperative Budgeting.-Переклад.-К., 1994, стор. 27.

² Див. Пискотин М.И. Советское бюджетное право.-С. 229.

В Сполучених Штатах Америки, наприклад, бюджетний процес починається з формулювання президентського бюджету у виконавчій владі, який потім направляється до Конгресу. До підготовки бюджету виконавчої влади (президентського проекту) залучені три ланки учасників: федеральні міністерства і відомства, що потребують ресурсів; Адміністративно-бюджетне управління, що займається аналізом запитів та складанням бюджету; Президент, який відповідає за подання бюджету Конгресу на початку лютого кожного року.¹

У багатьох країнах світу Президенти беруть активну участь у бюджетному процесі, хоча їх ступінь втручання змінюється в залежності від політичних і економічних умов та правового статусу бюджету. В Сполучених Штатах Америки, наприклад, вже 70 років працює закон про Державний бюджет 1921 року, який є правовим джерелом бюджетної влади Президента: він забезпечує основу для президентської бюджетної системи та робить Президентів відповідальними за національний бюджет, залучивши їх до підготовки та подання складу витратів і доходів до Конгресу.

В процесі дослідження автором було виявлено ряд суттєвих недоліків, властивих складанню проектів бюджетів останніх років. Це стосується розробки основних макропоказників, що покладені в основу бюджету, за старою методологічною базою; а також технології складання бюджету, оскільки виконання доходної частини бюджету вже не перший рік передбачається на базі не тільки не затверджених законів, а навіть ще й не розроблених. Тобто виконання бюджету прив'язується до майбутніх змін в законодавстві, які можуть і не статися, судячи з практики, а якщо і стануться, то навряд чи принесуть очікувані результати. Не сприяє розробці такого важливого для держави документу й низький рівень використання комп'ютерних систем та технологій, які широко застосовуються в інших країнах із значно меншими доходами на душу населення, ніж в Україні, для

¹ Див.: Shick A. Federal budget in the USA.-С. 49.

підготовки бюджетів та управління їх виконанням. Для розвинених країн з їх високим рівнем комп'ютеризації є характерним проведення постійних досліджень, аналізу, розробки та застосування нових більш раціональних засобів управління бюджетним процесом, серед яких виділяються системи планування, прогнозування й бюджетування, та формування бюджету на нульовій основі, використання яких дає змогу центральними урядами і місцевими владами багатьох країн удосконалювати процедуру управління бюджетним процесом.

В другому параграфі досліджується порядок розгляду проекту бюджету. Своєрідність українського бюджетного процесу полягає в тому, що у стадії розгляду проекту бюджету приймають участь представники двох гілок влади - законодавчої та виконавчої, тобто починається ця стадія з розгляду проектів бюджетів відповідно Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими органами виконавчої влади, з метою подальшого подання їх на обговорення до Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим та відповідних рад.

Процедури подання бюджету до представницьких органів у всіх державах визначаються законодавством та традиціями країни. Важливе значення для успішного проходження бюджетного процесу мають терміни подання проекту бюджету до парламенту, тривалість його обговорення та терміни затвердження бюджетного закону, що визначаються конституційними бюджетними правами вищого законодавчого органу влади, його регламентом, положеннями законодавства, яке регулює бюджетний процес, порядком та кількістю читань бюджетного законопроекту, партійним розподілом депутатів по фракціях і т.п. Час перебування проекту бюджету у парламенті різних країн - від 2 до 10 місяців. В Німеччині це триває 5 місяців, Сполучених Штатах Америки - 9, Швеції - 6, Франції - 70 днів, Італії - до 5 місяців. Процедурні питання проходження бюджету постійно удосконалюються. Особливу увагу їм приділяється в Сполучених Штатах Америки, де існує традиція постійного реформування законодавчих,

підзаконних актів та правил, що визначають норми поведінки та взаємовідносин при розгляді та затвердженні бюджетів.

В третьому параграфі розглядається порядок затвердження бюджету. Бюджетні повноваження - є суверенним правом парламенту, яке означає, що в його компетенції знаходиться прийняття остаточних рішень щодо запропонованих урядом проектів бюджетів.

В Україні згідно зі Ст. 85 Конституції Державний бюджет затверджується Верховною Радою та оформлюється законом про Державний бюджет, який вводиться в дію Постановою Верховної Ради України та повинен відповідати Правилам оформлення проекту Закону про Державний бюджет. В дисертації висловлюються пропозиції щодо змісту приписів, які вміщуються в актах про бюджет.

Правова природа Закону про бюджет є предметом спору фахівців фінансово-правової науки. Одні науковці вважають, що при всій політичній, економічній і соціальній важливості бюджету Закон про нього не має якостей, що роблять його законодавчим актом переважаючого значення або рядовим актом органу законодавчої влади.

В дисертації підтримується точка зору представників іншого напрямку, які вважають, що бюджет набуває форми закону, який включає не тільки бюджет як розпис доходів і видатків, а й правові норми.¹ Тобто, Закон про Державний бюджет є законом не у формальному, а у матеріальному розумінні. Він містить в собі звичайні правові норми, тобто приписи, якими встановлюються нормативи відрахувань від загальнодержавних податків і доходів у місцеві бюджети.

Глава 3. Правові основи виконання бюджету також містить три параграфи. Перший параграф присвячений організації виконання бюджету, її принципів та завдань, поставлених ще на стадії розробки бюджету. Виключній компетенції законодавця по затвердженню бюджету відповідає згід-

¹ Див.: Парламенти. Сравнительное исследование структуры и деятельности представительных учреждений 65 стран мира.-Прогрес, 1967.- С. 369; Иловайский С.И. Учебник финансового права.- Одесса, 1912.- С.145.

но принципу розподілу влади виключна компетенція виконавчої влади у процесі виконання бюджету. Важливим елементом стадії виконання бюджету є його касове виконання. Стаття 3 Закону України "Про банки і банківську діяльність" у п.15 надає органам кредитної системи повноваження по касовому виконанню державного бюджету, але за дорученням Національного банку. Більш "молодий" Закон України "Про бюджетну систему України" касове виконання бюджету покладає на Державний бюджетний банк, оскільки існує думка, що комерційні банки "прокручують" бюджетні кошти перед тим, як видати їх бюджетним установам. Проти створення бюджетного банку виступали і Національний банк України і народні депутати. Бюджетний банк не створено. Зараз дебатується питання про те, що касове виконання слід довірити Ощадному банку.

В роботі проводиться дослідження наслідків введення в нових умовах господарювання казначейської форми виконання бюджету, тобто аналізується її вплив на перерозподіл всіх повноважень учасників бюджетного процесу на стадії виконання бюджету. Робиться висновок, що банківська система буде здійснювати акумуляцію коштів Державного бюджету, їх зберігання та перерахування за дорученням органів Державного казначейства; за міністерствами і відомствами залишиться право розподілу коштів за напрямками видатків, що затверджені бюджетом; державні податкові адміністрації, як і раніше, здійснюють контроль за дотриманням податкового законодавства, забезпечують повний облік платників податків, контролюють своєчасність надання платникам бухгалтерської звітності; за Державною контрольно-ревізійною службою залишається наступний контроль за використанням державних ресурсів. Як свідчить світовий досвід такий розподіл функцій по виконанню Державного бюджету та місцевих бюджетів є найбільш ефективним, оскільки дозволить зосередити державні кошти у головного фінансового агента держави - Міністерства фінансів у особі казначейства.

Створення Державного казначейства має за мету забезпечення можливості попереднього контролю за процесом витрачання бюджетних коштів, що принципово відрізняється від існуючої системи фінансування видатків

Параграф другий визначає права та обов'язки розпорядників коштів - керівників установ, підприємств і організацій, що наділяються правом розпорядження виділеними їм сумами, призначеними по затвердженому бюджету на проведення окремих видатків, а також правом самостійного використання і розподілу їх між підпорядкованими організаціями, які в свою чергу безпосередньо здійснюють витрачання даних коштів¹.

До недавнього часу ці посадові особи мали назву розпорядників кредитів, як і в усьому світі, але в нормативних документах останніх років в Україні таке поняття взагалі не зустрічається. Здається, що не слід було "виділятися" і скасовувати відкриття кредитів та відходити від загально-світової практики називати керівників розпорядниками бюджетних кредитів.

Створення нової структури по виконанню бюджету - Державного казначейства - сприятиме повноцінній та ефективній реалізації прав розпорядників коштів по розпорядженню бюджетними коштами. Казначейство, згідно з Положенням про нього доводить до головних розпорядників коштів, і територіальних органів Державного казначейства обсяги асигнувань, які виділяються з Державного бюджету, а головні розпорядники коштів вже використовують ці кошти за цільовим призначенням.²

В третьому параграфі автор визначає форми, методи, та засоби здійснення контролю за виконанням бюджету, а також відповідальні за це органи.

¹ Див.: Куфакова Н.А., Коган М.Л. Правовое положение распорядителей кредитов. - М., 1960. - С. 6.

² Положення про Державне казначейство, затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 31 липня 1995 року, № 590.

Контрольні повноваження щодо виконання державного бюджету за Конституцією належать Верховній Раді України. Для здійснення контрольних функцій парламент має певну кількість органів та співробітників. В Сполучених Штатах Америки, наприклад, Конгрес має тисячі службовців для виконання таких завдань. Бюджетне відомство Конгресу укомплектоване великим штабом фахівців. Однак досвід свідчить, що забезпечення парламенту такою кількістю службовців ще не є автоматичною гарантією відповідальної фінансової політики. В Німеччині парламент має невелику кількість власних співробітників з питань бюджету.¹ Але бюджетна політика і бюджетний контроль здійснюється в умовах політичного співробітництва між парламентом та урядом, що варто було б перейняти і нашим органам влади.

В 1996 році прийнято Закон України "Про Рахункову палату" - вищий незалежний орган фінансово-економічного контролю, який утворюється Верховною Радою України, підпорядкований і підзвітний їй, та до повноважень якого входить контроль за використанням коштів Державного бюджету від імені Верховної Ради України. На VI сесії другого скликання Верховної Ради України обрано голову Рахункової палати - народного депутата В.К. Симоненко. Йому доручено підготувати всі матеріали по новоствореному органу.

Важливою формою контролю за виконанням бюджету є розробка, розгляд та затвердження звіту про його виконання, що надає законодавцю можливість перевірки ефективності виконання затвердженого законом бюджету за всіма позиціями. Але наше законодавство вміщує різні строки подання звіту про виконання бюджету.

Наявність у бюджетному законодавстві багатьох відсилочних норм робить, на наш погляд, їх неефективними. Так, в Законі України "Про бюджетну систему України" є кілька "погрожувань" посадовим особам про

¹ Див.: Кунас З. Парламентский бюджетный контроль в Германии//Финансы.-1994.-№ 4.-С.57.

те, що винні у неналежному виконанні приписів бюджетного законодавства посадові особи можуть притягатися до відповідальності. У липні 1996 року Верховна Рада України визнала незадовільною роботу Уряду по виконанню Державного бюджету за 1995 рік (як і за 1994). Створили слідчу комісію, але на тому все і закінчилося. Тому, як нам здається, у бюджетному законодавстві не треба сподіватися, що "чинне законодавство" передбачає відповідальність посадових осіб, а види і розміри відповідальності конкретних посадових осіб необхідно передбачати безпосередньо в ньому.

У висновках, якими завершується дисертація, підводяться підсумки дослідження, робляться висновки та формулюються пропозиції по вдосконаленню чинного бюджетного законодавства України.

Основний зміст дисертації викладено в публікаціях:

1. Косенко Л.П. Бюджетний процес у США // Науковий вісник Чернівецького університету. Серія правознавство. Випуск 1. Чернівці: "Рута", 1996. 0,3 друк. арк.
2. Косенко Л.П. До питання про зміст поняття "бюджетний процес" // Міжнародна наукова конференція: "Проблеми фінансового права". Випуск 1.- Чернівці, 1996. 0,4 друк. арк.
3. Косенко Л.П. Досвід розвинених країн з питань організації бюджетного процесу (на прикладі Швеції) // Доповідь на міжнародній науковій конференції (червень 1996 р.) - в збірнику "Проблеми фінансового права". Випуск 2.- Чернівці, 1996. 0,3 друк. арк.

Masliy L. P. Legal Basis of Budgetary Process (according to legislation of Ukraine and developed countries).

Dissertation is manuscript and submitted for a candidate's degree in Law, speciality 12.00.07 - theory of management; administrative Law and proceedings; financial Law, Kyiv Shevchenko University, Kyiv, 1996.

Thesis is theoretical research of relationships regulated by law which are established between legislative and executive bodies in course of preparing, consideration of the state and local budget drafts, adoption and execution of budgets, as well as preparing, consideration and adoption of executive reports on budgets. Dissertation includes the proposals on improvement of current legislation which regulate different stages of the budget process.

Key words: Budget, Budget process, Budget legal relations.

Маслий Л. П. Правовые основы бюджетного процесса (по законодательству Украины и стран с развитой экономикой).

Диссертация в форме рукописи на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 - теория управления; административное право и процесс; финансовое право, Киевский университет им. Т. Шевченко, Киев, 1996.

В диссертации проводится комплексное теоретическое исследование отношений, урегулированных нормами права, которые возникают между органами законодательной и исполнительной власти в связи с регулированием порядка составления и рассмотрени проектов бюджетов всех уровней, утверждения и исполнения бюджетов, составления, рассмотрения и утверждения отчетов о их исполнении. Внесены предложения по усовершенствованию нормативных актов, которые регулируют различные стадии бюджетного процесса.

Ключевые слова: бюджет, бюджетный процесс, бюджетные правоотношения.

Зам. №6-208. Тираж 100 прим.

Надруковано у "Поліграфцентрі Київського університету
ім. Тараса Шевченка"

252017, Київ, бульвар Т. Шевченка, 14

439250

AB 36.450