

УДК 347.73/ 351

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2021.18.06>

ДОТРИМАННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ЗАСАД У ПРОЦЕСІ ПРИЙНЯТТЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

Кузьменко Юлія Василівна,
доктор педагогічних наук,
професор кафедри адміністративного
права та адміністративного процесу
(Херсонський факультет
Одеського державного університету
внутрішніх справ, м. Херсон, Україна)

Шабага Тетяна Миколаївна,
викладач кафедри загальноправових
та соціально-гуманітарних дисциплін
(Херсонський факультет
Одеського державного університету
внутрішніх справ, м. Херсон, Україна)

У статті представлено наукові результати аналізу питання дотримання конституційних засад у процесі прийняття державного бюджету України, визначено, що він є головним фінансовим документом країни, який встановлює системний розподіл державних фінансових ресурсів. Врахування норм Конституції України (ст. 3, 5, 7, 55, 85, 92, 95, 96, 97, 116, 126, 142, 143) у процесі розгляду, прийняття та виконання закону про Державний бюджет – необхідний чинник суверенітету нашої держави. Особлива правова природа бюджетного процесу проявляється й у тому, що: по-перше, обов'язкова процедура щорічного прийняття закону повинна здійснюється відповідно до специфічної процесуальної форми та юридичного механізму (гл. 7 Бюджетного кодексу України); по-друге, має чітко окреслений проміжок своєї правоздатності (починається 1 січня кожного року і закінчується 31 грудня того ж року); по-третє, без цього закону усі фінансові операції із державним та місцевим бюджетами здійснювати неможливо; по-четверте, свою чинність повинен набрати до 1 січня, інакше це призведе до економічних втрат у країні через зупинку механізм взаємодії державного фінансування усіх галузей народного господарства. Автор підкреслює, що бюджет, як головний фінансовий документ нашої держави, є кошторисом доходної та видатковою стороною фінансової діяльності держави, що затверджений законодавчою гілкою влади у вигляді закону і відображає напрями реалізації економічної, соціальної, екологічної, боргової, оборонної, міжнародної політики країни.

У статті зосереджено увагу на тому, що за своєю економіко-правовою сутністю бюджет – це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, що покладено на органи державної влади та органи місцевого самоврядування, і виступають невід'ємною частиною закону про Державний бюджет країни. Охарактеризовано негативні наслідки порушення бюджетного процесу прописаного і визначеного в Конституції України та Бюджетному кодексі.

Ключові слова: Конституція України, бюджетний процес, державний бюджет, місцевий бюджет, конституційні засади.

COMPLIANCE WITH CONSTITUTIONAL PRINCIPLES IN THE PROCESS OF ADOPTION OF THE STATE BUDGET

Kuzmenko Yuliia Vasylivna,
Doctor of Pedagogical Sciences,
Associate Professor,
Professor at the Department
of Administrative Law
and Administrative Procedure
(Kherson Faculty of Odesa State
University of Internal Affairs,
Kherson, Ukraine)

Shabaha Tetiana Mykolaivna,
Lecturer at the Department
of General-Legal and Social-Humanitarian
Disciplines
(Kherson Faculty of Odesa State
University of Internal Affairs,
Kherson, Ukraine)

The article presents the scientific results of the analysis of the issues of compliance with constitutional principles in the process of adopting the state budget of Ukraine, it is determined that it is the main financial document of the country, which establishes a systemic distribution of state financial resources.

Accounting for the norms of the Constitution of Ukraine (Articles 3, 5, 7, 55, 85, 92, 95, 96, 97, 116, 126, 142, 143) in the process of consideration, adoption and implementation of the law on the State Budget is a necessary factor of our state's sovereignty.

The special legal nature of the budget process is manifested in the fact that: first, the mandatory procedure for the annual adoption of the law must be carried out in accordance with a specific procedural form and legal mechanism (Chapter 7 of the Budget Code of Ukraine); secondly, it has a clearly defined period of its legal capacity (starting on January 1 of each year and ending on December 31 of the same year); thirdly, it is impossible to carry out all operations with the state and local budgets without this law; fourth, it must enter into force by January 1, otherwise it will lead to economic losses in the country due to the suspension of the mechanism of interaction of public funding of all sectors of the economy.

The author emphasizes that the budget, as the main financial document of our state, is an estimate of the revenue and expenditure side of the state's financial activities, approved by the legislature in the form of law and reflects the implementation of economic, social, environmental, debt, defence and international policy. The article focuses on the fact that in its economic and legal essence the budget is a plan for the formation and use of financial resources to ensure tasks and functions, entrusted to public authorities and local governments, and it is an integral part of the law on the state budget.

There are prescribed and defined the negative consequences of the violation of the budget process in the Constitution of Ukraine and the Budget Code.

Key words: Constitution of Ukraine, budget process, state budget, local budget, constitutional principles.

Постановка проблеми та її актуальність. У процесі перетворення моделі управління державними фінансами з авторитарної на демократичну в Україні прийняття

Бюджетного кодексу стало основним кроком щодо нарощення продуктивності між-бюджетних відносин. Процес удосконалення стратегії мобілізації, розподілу та контролю бюджетних фінансів потребує постійної уваги науковців і практиків крізь призму своєї продуктивності і доцільності витрат. Отже, актуальність питання дотримання норм Основного закону України у бюджетному процесі є незаперечною для сучасної юридичної теорії і практики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Широке коло вітчизняних вчених присвятили свої наукові доробки аналізу нормативно-правового поля фінансової діяльності України. Безпосередньо висвітленням проблемних аспектів законодавства щодо затвердження державного бюджету займалися В.Д. Берначук, О.С. Бондарук, Я.М. Козюк, М.І. Кощинець, В.О. Степанова, Н.А. Фукс, І.Є. Чуркіна та ін.

Мета статті – висвітлити питання дотримання конституційних засад у процесі прийняття державного бюджету.

Виклад основного матеріалу. Конституція України визнала український народ єдиним джерелом влади, що значно розширило повноваження представницького органу у сфері бюджетних прав. Розробка стратегії бюджетної політики стало загальносуспільним процесом, а бюджет – результатом взаємодії індивідуальних, групових та регіональних інтересів. Вплив суспільних інтересів, у ході розгляду та прийняття закону про Державний бюджет, має не лише позитивний характер, а й містить негативні аспекти: заполітизованість, конфліктність, профіцитний вид бюджету, недостатню стабільність, відсутність відповідальності за порушення визнаних Бюджетним кодексом строків прийняття цього закону.

Відзначимо, що у ст. 85 Конституції України розмежовано повноваження Верховної Ради України щодо прийняття законів і затвердження Державного бюджету України [2]. Тобто ця конституційна норма окреслює повноваження ВРУ у питанні затвердження державного бюджету України від повноважень із прийняття інших законів. Як бачимо, цей процес обумовлено правовою природою закону України про державний бюджет і полягає в тому, що переважна більшість його положень визначають показники надходжень до держбюджету і видатків і не мають ознак нормативності, бо ними не встановлено правила поведінки, а визначено фінансові гарантії виконання правил поведінки, встановлених іншими законодавчими документами. Законом про Державний бюджет України визначаються:

- «загальна сума доходів і загальна сума видатків (з розподілом на загальний і спеціальний фонди, а також з розподілом видатків на поточні та капітальні);
- граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) Державного бюджету України в наступному бюджетному періоді і державного боргу на кінець наступного бюджетного періоду, повноваження щодо надання державних гарантій, а також обсягу цих гарантій відповідно до ст. 17 цього Кодексу;
- бюджетні призначення головним розпорядникам коштів Державного бюджету України за бюджетною класифікацією;
- доходи бюджету за бюджетною класифікацією;
- бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів;
- розмір оборотної касової готівки Державного бюджету України;
- розмір мінімальної заробітної плати на плановий бюджетний період;
- рівень забезпечення прожиткового мінімуму на плановий бюджетний період;
- додаткові положення, що регламентують процес виконання бюджету» [3].

Таким чином, відповідною конституційною нормою конкретизовано коло питань, що можуть бути врегульовані тільки цим законом. Так, відповідно до ч. 2 ст. 95 Конституції України виключно законом про Державний бюджет України визначаються

будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків [2].

Державний бюджет офіційно є визнаним лише після затвердження його відповідним представницьким органом влади, в нашій державі – Верховною Радою України, що визначено ст. 92 Конституції України. Відповідно світової практики, бюджет кожної держави затверджується на один бюджетний рік. З початком нового бюджетного року в Україні розпочинає діяти новий бюджет, затверджений ВРУ. Відповідно до Конституції України закон про Державний бюджет України діє з 1 січня по 31 грудня календарного року [2].

За своєю економіко-правовою сутністю бюджет – це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, що покладено на органи державної влади й органи місцевого самоврядування, і виступають невід'ємною частиною закону про дербюджет країни. Бюджет є головним фінансовим планом нашої держави і є кошторисом доходної та видатковою стороною фінансової діяльності держави, що затверджений законодавчою гілкою влади у вигляді закону і відображає напрями реалізації економічної, соціальної, екологічної, боргової, оборонної, міжнародної політики країни. Державний бюджет України охоплює статті, якими затверджуються загальний обсяг доходів і видатків державного бюджету, дефіцит державного бюджету, граничний обсяг державного боргу, розподіл бюджету на загальний і спеціальний фонди, розподіл видатків державного бюджету між органами державної влади та розподіл міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами.

Варто відмітити, що свою діяльність органи державної влади здійснюють лише у рамках бюджетного фінансування та в межах встановлених законом про державний бюджет на поточний рік. Фінансування на процеси утворення, реорганізації та ліквідації органів державної влади можливо здійснювати в межах тих коштів, що передбачені на утримання органів державної влади законом про Державний бюджет України на поточний рік або (у разі недостатності такого фінансування) після внесення відповідних змін до чинного Закону. Відповідно до ст. 142 Конституції України матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є доходи місцевих бюджетів. Також зауважимо, що відповідно до ст. 143 Конституції України обласні та районні ради мають право затверджувати районні і обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами. По суті, відповідні ради при затвердженні місцевих бюджетів повинні враховувати обсяги міжбюджетних трансфертів та інші положення, необхідні для формування місцевих бюджетів, що були затверджені Верховною Радою України при прийнятті закону про дербюджет.

Важливо відмітити й той аспект, що неприйняття ВРУ у встановлені строки в Конституції України та в Бюджетному кодексі закону про Державний бюджет унеможливує прийняття обласних та районних бюджетів, а також бюджетів територіальних громад, які відповідно до норм Конституції затверджуються лише після прийняття Верховною Радою України Державного бюджету України.

Органи місцевого самоврядування є відносно самостійними, проте тісно пов'язані з державними органами щодо реалізації фінансової діяльності. Вони згідно з ч. 3 ст. 143 Конституції України можуть наділятися окремими повноваженнями органів виконавчої влади. «Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності» [3]. Ця конституційна норма також реалізована у ст. 67 Закону України «Про місцеве

самоврядування в Україні», відповідно до якої «держава фінансує у повному обсязі здійснення органами місцевого самоврядування наданих законом повноважень органів виконавчої влади. Кошти, необхідні для здійснення органами місцевого самоврядування цих повноважень, щороку передбачаються в законі про державний бюджет» [4]. Виконання органами місцевого самоврядування покладених на них державою повноважень є важливим аспектом взаємодії органів виконавчої влади на державному та місцевому рівнях. Такий генезис обумовлює ефективніше і швидке вирішення питань місцевого значення, а також сприяє покращенню обслуговування громади, демократизує механізм здійснення держфункцій, забезпечує територіальне наближення процесу надання послуг державними установами до їх споживачів. Отже, необхідно обов'язково дотримуватися принципу покриття витрат, пов'язаних зі здійсненням повноважень органами виконавчої влади на місцях, а відмова у наданні їм компенсації, відповідної до здійснених затрат, це порушення прав територіальних громад.

Варто відмітити, що негативні наслідки для ведення фінансової діяльності настають через несвоєчасне прийняття закону про Державний бюджет України, бо це фактично блокує діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування всіх рівнів і призводить до порушення принципів, встановлених у ст. 5 Конституції України, згідно з яким народ здійснює владу, зокрема через органи державної влади та органи місцевого самоврядування; та ст. 7 Конституції України, згідно з яким в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Окрім того, відсутність головного фінансового документу України призводить до порушення ч. 2 ст. 3 Конституції України, оскільки така ситуація унеможливує реалізацію державою прав громадян і їх гарантій, які визначають зміст і спрямованість діяльності держави, внаслідок відсутності фінансування. Невчасний початок дії державного бюджету України може призвести до порушення встановленого Конституцією України порядку організації і здійснення влади, а відповідно і до невіддатності. Порушення системності фінансових механізмів державного забезпечення значно погіршить реалізацію державної політики та функціонування громадянського суспільства в цілому. Наведемо приклади вищезазначених обставин та окреслимо негативні наслідки.

Наприклад, держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів. У державному бюджеті України окремо визначаються видатки на утримання судів. Отже, функціонування судової влади прямо залежить від наявності затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України на відповідний рік і прийняття його до початку року. Відсутність Державного бюджету України унеможливує фінансування судів, і, як наслідок, це призводить до їх незадовільного функціонування. Водночас це спричиняє невиконання положень Конституції України щодо захисту судом прав і свобод людини і громадянина, зокрема гарантій незалежності судової системи (ст. 55 та 126 Конституції України) [2].

Фінансування потреб національної оборони держави також здійснюється виключно за рахунок державного бюджету в обсягах, розмір яких визначається Законом України «Про Державний бюджет України» кожного року. Визначені видатки в законі забезпечують належне виконання функцій покладених на оборонну галузь (ч. 6 ст. 2 Закону України «Про оборону України» [5]). Отже, через відсутність діючого державного бюджету України, може виникнути ряд загроз національній безпеці й обороноздатності нашої країни.

До того ж, несвоєчасне прийняття закону про Державний бюджет може призвести до невиконання або неналежного виконання Україною міжнародних зобов'язань. Наприклад, за зовнішніми запозиченнями, що несе в собі загрозу втрати довіри до України, як надійного економічного партнера, та оголошення їй дефолту.

Узагальнюючи відмітимо, що закон про державний бюджет є особливим нормативно-правовим актом, оскільки Конституція України:

- розмежовує повноваження Верховної Ради України щодо затвердження Державного бюджету України та її повноваження з прийняття законів (п. 3 та 4 ст. 85);
- визначає спеціального суб'єкта законодавчої ініціативи щодо проекту Державного бюджету України, яким є лише Кабінет Міністрів України (ч.2 ст. 96 та п. 6 ст. 116);
- встановлює особливий порядок подання Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України проекту закону про Державний бюджет України (ч. 2 ст. 96);
- встановлює окрему процедуру затвердження та виконання Державного бюджету України (п. 4 ст. 85, ч. 1 ст. 96 та п. 6 ст. 116);
- передбачає щорічне затвердження Державного бюджету України та визначає період його дії (ч.1 ст. 96);
- передбачає обов'язкове подання Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України звіту про виконання Державного бюджету України та його оприлюднення (ст. 97).

Висновки. Аналіз положень Конституції України та Бюджетного кодексу України дає підстави зробити висновок про те, що закон про Державний бюджет за своєю природою є головним фінансовим документом країни, що встановлює системний розподіл державних фінансових ресурсів. Врахування конституційних вимог у процесі його розгляду, прийняття та виконання – необхідний чинник суверенітету нашої держави. Особлива правова природа бюджетного процесу проявляється й у тому, що: по-перше, обов'язкова процедура щорічного прийняття закону повинна здійснюється відповідно до специфічної процесуальної форми та юридичного механізму (гл. 7 Бюджетного кодексу України); по-друге, має чітко окреслений проміжок своєї правоздатності (починається 1 січня кожного року і закінчується 31 грудня того ж року); по-третє, без цього закону усі фінансові операції із державним та місцевим бюджетами здійснювати неможливо; по-четверте, свою чинність повинен набрати до 1 січня, інакше це призведе до економічних втрат у країни через зупинку механізм взаємодії державного фінансування усіх галузей народного господарства.

Список використаних джерел:

1. Бюджетний кодекс України : Кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. Дата оновлення: 01.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#n1777> (дата звернення 28.01.2021).
2. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 18.01.2021).
3. Кравченко Л.М. До питання про правову природу закону про державний бюджет. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_11355 (дата звернення 12.02.2021).
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. Дата оновлення: 30.12.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 18.02.2021).
5. Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 № 1932-XII. Дата оновлення: 24.10.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12> (дата звернення 11.02.2021).