

**I. М. Бондаренко**кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри фінансового права  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

## ПРОБЛЕМИ КОДИФІКАЦІЇ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

У науковому дослідженні окреслено проблеми кодифікації бюджетного законодавства України, а також підстави, умови і особливості таких проблем. Акцентовано увагу на другорядній ролі зазначених підстав і умов у контексті появи Бюджетного кодексу України порівняно з появою Податкового кодексу України. Встановлено, що основний акт бюджетного законодавства України побудований на матеріальних засадах до структурування розділів. В рамках дослідження проаналізовано підходи, що склалися до визначення предмету фінансово-правового регулювання в цілому. Визначено, що найбільш загальним підхід до спрямованості правового регулювання на регулювання обігу публічних коштів. Наголошено на відсутності послідовності в такому правовому забезпеченні відносин, яке зосереджено лише на накопиченні коштів та правових формах забезпечення їх статичного положення. За результатами аналізу доктринальних положень визначено, що принциповим моментом в сенсі фінансово-правового регулювання виступає саме гарантування відповідної динаміки руху публічних коштів. Зважаючи на відсутність у законодавстві визначення поняття «фінансові ресурси» запропоновано удосконалити чинне законодавство в частині визначення поняття бюджету шляхом його побудови не через план «фінансових ресурсів», а через план «публічних коштів або коштів держави та територіальних громад». у роботі наголошено на необхідності уточнення ст. 30 Бюджетного кодексу України «Склад видатків та кредитування Державного бюджету України», де наведено узагальнений підхід до деталізації видатків державного бюджету через бюджетні призначення. Визначено Главу 14 «Розмежування видатків між бюджетами» Бюджетного кодексу України як принципову та змістовну в сенсі проведення паралелі між завданнями держави та територіальних громад, та віддзеркаленням цього в видатках бюджетів. За результатами проведеного дослідження автор дійшов висновку про наявність низки проблем у кодифікації бюджетного законодавства, пов'язаних з недосконалістю правових конструкцій, закріплених основним актом бюджетного законодавства, і запропонував шляхи вирішення окремих проблем кодифікації бюджетного законодавства.

**Ключові слова:** бюджетне законодавство, бюджетні відносини, бюджетне регулювання, бюджет, кодифікація.

**Постановка проблеми.** Кодифікація законодавства в сфері фінансово-правового регулювання є надзвичайно важливою з огляду на складність регульованих законодавством відносин, зокрема у сфері бюджетно-правового регулювання. Процеси кодифікації бюджетного законодавства в Україні характеризуються низкою проблем, що підлягають аналізу і вирішенню в рамках дослідження. Зважаючи на це, окремі норми Бюджетного кодексу України підлягають детальному аналізу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичним підґрунтям для цієї статті стали праці учених-юристів, зокрема праці А.А. Алексєєва, Л.К. Воронової, С. В. Заполь-

ського, В. В. Комарова, М. П. Кучерявенка, О.А. Лукашева та ін.

**Постановка завдання.** Метою наукового дослідження є визначення проблем кодифікації бюджетного законодавства і шляхів їх вирішення.

Кодифікація законодавства в сфері фінансово-правового регулювання тривалий час була метою до якої прагнули, але не отримували кінцевого результату. Достатньо згадати, що 1998 році почалася робота над підготовкою проекту Податкового кодексу України, який все ж таки було прийнято наприкінці 2010 року. Більш пощастило кодифікації бюджетного законодавства, коли майже в той же період почалася робота над підготовкою проекту Бюджетного кодексу України, який було при-

йнято 2001 році. Тобто, на підготовку остаточного варіанту кодифікованого закону в сфері регулювання бюджетних відносин пішло близько двох років, тоді, як на підготовку аналогічного кодексу, але в сфері відносин оподаткування – близько дванадцяти років.

Навряд чи має сенс порівнювати підстави, умови, особливості, важливість кодифікації податкових та бюджетних відносин, і виходячи з цього, робити висновки та підводити висновки щодо аналізу кодифікаційних процесів в бюджетному та податковому регулюванні. Мабуть, вагомим об'єктивним підстав щодо першочергової появи Бюджетного кодексу України в порівнянні з Податковим кодексом України немає. Відповідну вирішальну роль в цій ситуації відіграють і певні заходи щодо законотворчості, окремі суб'єктивні обставини, специфічні умови стану та розвитку відповідного різновиду суспільних відносин. Це, мабуть, і вплинуло на першочергову появу Бюджетного кодексу України, як першого різновиду кодифікованого закону в системі фінансового законодавства.

Навіть поверховий погляд щодо структури Бюджетного кодексу України дозволяє дійти висновку, що він побудований на матеріальних засадах до структурування розділів. Перш ніж зупинитися на цьому детальніше, хотілося б звернути увагу на підходи, що склалися до визначення предмету фінансово-правового регулювання в цілому. Як влучно відмічав С. С. Алексєєв, предмет правового регулювання є явищем системоутворюючого, основоположного значення [1]. Л. К. Воронова зазначає, що предметом фінансового права є суспільні відносини, які отримують свій розвиток в рамках реалізації державними органами та органами місцевого самоврядування фінансової діяльності [2]. М. П. Кучерявенко визначає предмет фінансового права як системи однорідних за своїм характером відносин, які виникають в рамках формування, розподілу, перерозподілу, використання коштів із публічних грошових фондів, контролю за відповідними процесами та суспільних відносин, які пов'язанні з грошовим оборотом [3, с.11]. Н. І. Хімічева детермінує предмет фінансового права як суспільні відносини що виникають з приводу формування, розподілу та використання фондів публічних коштів держави та її територіальних утворень, підприємств, установ та організацій, які є необхідними для реалізації суспільних потреб в рамках розподілу/перерозподілу суспільного продукту [4, с. 65]. В. А. Чернадчук та В. П. Нагребель-

ний як предмет фінансового права визначають суспільні відносини, які отримують свій розвиток у процесі діяльності державних і муніципальних утворень з приводу послідовного формування, розподілу і використання фінансових ресурсів задля виконання публічних завдань держави [5, с. 56]. С. В. Запольський говорить про те, що предметом фінансового права є майнові суспільні відносини, які складаються між державою та іншими суб'єктами (підприємствами, бюджетними установами, громадянами), які реалізуються в грошовій формі та виникають за ініціативою держави з приводу розподілу публічних грошових фондів [6, с. 16]. Цікавою є позиція О. А. Лукашева, який відмічає, що в аспекті фінансового права, саме поняття фінансова система відіграє роль аналогічну тій, яку відіграє поняття предмета правового регулювання в інших галузях права [7. с. 115-116].

Таким чином, беззаперечною аксіомою виглядає загальний підхід до спрямованості правового регулювання на регулювання обігу публічних коштів. В той же час виникає дуже змістовне доповнення – а чи фінансово-правове регулювання має забезпечувати сталу поведінку осіб, які приймають участь в фінансово-правових відносинах? Чи фінансово-правове регулювання реалізується виключно через матеріальні приписи, які забезпечують існування відповідних централізованих та децентралізованих фондів публічних коштів, чи мають гарантувати і певну динаміку руху цих коштів? На наш погляд, принциповим чи не найважливішим є гарантування саме цього другого аспекту фінансово-правового регулювання.

Давайте замислимося, чи є яка-небудь послідовність, логіка в такому правовому забезпеченні відносин, яке зосереджено лише на накопиченні коштів та правових формах забезпечення їх статичного положення. Мабуть, ні. Принциповим моментом в сенсі фінансово-правового регулювання є саме гарантування відповідної динаміки руху публічних коштів. О. Є. Кутафін зазначав, що норми матеріального права визначають дії, які потрібно зробити для реалізації їх змісту, тоді як процедурні норми встановлюють порядок таких дій, спосіб реалізації матеріальних за своєю природою приписів [8, с.94]. П. О. Недбайло та В. М. Горшеньов відмічали, що процедурні норми мають інструментальне призначення і вони повинні розглядатися як засоби реалізації матеріальних норм. Такого роду підхід науковці обґрунтовували тим, що реалізація матеріального норма-

тивного припису поза процесуальною формою не є можливою [9, с. 37-38]. Як слушно відмічає В. В. Комаров матеріальні норми без положень процесуального права позбавлені юридичної значущості та навряд чи можуть бути реалізовані в практичній площині [10, с. 61-62]. В. О. Лучин займав позицію у відповідності з якою норми процедурного характеру виконують своєрідну службову роль по відношенню до приписів матеріального права, так як саме перші забезпечують практичну реалізацію положень матеріальних положень [11, с. 84]. Змістовно схожої позиції з приводу призначення процедурних норм займає й М. І. Піскотін. Так, науковець зазначає, що норми процедурного права не мають своєрідної зовнішньої мети, що і обумовлює їх підпорядкований цілям нормативного регулювання, службовий характер [12, с. 59]. В доктрині податкового права також склалися власні, галузево-орієнтовані підходи до визначення співвідношення матеріальних та процедурних приписів. Проблематику співвідношення матеріальних та процедурних норм у сфері податкового права досліджував М. П. Кучерявенко. Науковець відмічає, що процедурні приписи податкового права є невіддільними у механізмі свого регулятивного впливу від податково-правових матеріальних положень. Так, дослідник зауважує, що матеріальні приписи визначають спрямованість нормативного регулювання тоді як процедурні приписи визначають гарантії реалізації таких матеріальних норм. Висловлену позицію автор наочно підтверджує тезою про те, що норми матеріального права закріплюють змістовні аспекти таких понять, як податків та збір, форми їх закріплення, проте саме процедурні норми забезпечують реальне надходження таких податків та зборів до відповідних бюджетів [13, с. 141].

Відповідно до ст. 2 Бюджетного кодексу України, бюджет розглядається як план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади. Органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду [14]. Дійсно, принциповим моментом є акцент на тому, що бюджет – це план. Але план певної активної поведінки учасників бюджетних відносин, яка пов'язується з формуванням та використанням фінансових ресурсів. Ми вважаємо, що використання такого абстрактного поняття, як «фінансові ресурси» не є вдалим через занадто абстрак-

тне значення, що не узгоджується з бюджетним регулюванням в цілому.

По-перше, бюджетне регулювання стосується відносин, які пов'язані з рухом коштів, грошей. Так, ці кошти мають специфічну природу, бо їх власником є виключно держава або територіальні громади. Тобто, йдеться про публічні гроші, а не фінанси чи фінансові ресурси, визначення яких чинне законодавство України не містить. Будь-який різновид бюджету (державний, місцеві) є звичайним кошторисом, який закріплює співвідношення коштів, що формують дохідну та видаткову частину.

По-друге, абстрактність поняття фінансові ресурси породжує низку питань, найпринциповішим із яких є чи входить до фінансових ресурсів, як предмету регулювання бюджетом законодавства щось інше крім коштів. До ресурсів, ми можемо відносити і певні різновиди майна, а не лише гроші. Але, не в якому разі це не буде предметом регулювання, яке спрямоване на упорядкування відносин виключного щодо грошей держави та територіальних громад. Саме тому, ми вважаємо доцільніше будувати визначення бюджету не через план «фінансових ресурсів», а через план «публічних коштів або коштів держави та територіальних громад». Таким чином, навіть визначення бюджету здійснюється через тяжіння до характеристики процедурної природи цих відносин, що передбачає планування процедур формування та використання бюджетних коштів.

Фактично в основі формування системи завдань бюджетів, мети, як їх існування, так і регулювання відповідного типу відносин є фінансове забезпечення існування того учасника бюджетних відносин, який є власником таких коштів. Не зупиняючись детально на характеристиці різновидів бюджетного планування: планування за доходами чи планування за видатками, хотілося б звернути увагу на принциповість саме останнього засобу в бюджетно-правовому регулюванні. В цій ситуації йдеться про таку процедуру розробки проекту бюджету, яка спирається на чітке виокремлення переліку та розмірів видатків (держав чи територіальної громади), побудові видаткової частини бюджету, а потім з'ясування очікуємих різновидів надходжень і формування дохідної частини бюджету. Видаткові бюджетні відносини регулюються ст.ст. 10, 30, 70 Бюджетного кодексу України [14].

Статтею 10 Бюджетного кодексу України чітко закріплюється функціональна класифікація видатків бюджетів через їх деталізацію, яка

пов'язується з виконанням функцій держави, Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування. «Підрозділи та групи, в яких конкретизується видатки та кредитування бюджету на виконання функцій держави, Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування» [14] деталізують положення щодо регулювання видаткових відносин, які закріплені в розділах. Фактично, через структурування видатків бюджетів можна сформулювати і визначення держави її призначення – як механізму, який має забезпечити правління, оборону, медичне та соціальне забезпечення і т.д. Під кожне із таких завдань (завдань держави) має бути відповідний різновид видатків у державному бюджеті.

Хотілося б наголосити на необхідності уточнення ст. 30 Бюджетного кодексу України «Склад видатків та кредитування Державного бюджету України», де наведено узагальнений підхід до деталізації видатків державного бюджету через бюджетні призначення. В той же час, в ч. 2 та ч. 3 ст. 30 йдеться про джерела формування загального фонду Державного бюджету України та спеціального фонду Державного бюджету України, що реалізується через деталізацію надходжень. Але, напевно чи надходження до бюджету є його видатками, доцільніше було б включити їх до доходної частини, де саме і йдеться про надходження.

Зрозуміло, що і ст. 10, і ст. 30, і ст. 70 Бюджетного кодексу України сформовані через закріплення певних узагальнених настанов стосовно бюджетних видатків. Принциповим та змістовним в сенсі проведення паралелі між завданнями держави та територіальних громад, та віддзеркаленням цього в видатках бюджетів є Глава 14 «Розмежування видатків між бюджетами». Так, ст.87 Бюджетного кодексу України встановлює перелік видатків, що здійснюються з Державного бюджету України. До видатків, що здійснюються з Державного бюджету належать видатки на:

- 1) державне управління: а) законодавчу владу; б) виконавчу владу; в) Президента України;
- 2) судову владу;
- 3) міжнародну діяльність;
- 4) наукову і науково-технічну діяльність;
- 5) національну оборону (крім заходів та робіт з мобілізаційної підготовки місцевого значення);
- 6) правоохоронну діяльність, забезпечення безпеки держави та цивільний захист населення і території;

7) забезпечення функціонування установ та закладів Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних органів, органів цивільного захисту, які перебувають у державній власності;

8) освіту;

9) охорону здоров'я;

10) соціальний захист та соціальне забезпечення;

11) культуру і мистецтво;

12) програми підтримки національних і державних телерадіокомпаній, суспільного телебачення і радіомовлення, преси, книговидавництва, державних інформаційних агентств;

13) фізичну культуру і спорт;

14) державні програми підтримки регіонального розвитку та пріоритетних галузей економіки;

15) програми реставрації пам'яток архітектури, спорудження (створення) пам'ятників і монументів державного значення;

16) державні програми розвитку транспорту, дорожнього господарства, зв'язку, телекомунікацій та інформатики;

17) державні інвестиційні проекти;

18) державні програми з ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки, запобігання виникненню та ліквідації надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха;

19) створення та поповнення державних запасів і резервів;

20) обслуговування державного боргу;

21) проведення виборів у випадках, передбачених законом, та всеукраїнських референдумів;

22) виплати за державними деривативами;

23) державне фінансове забезпечення політичних партій у формах, визначених законом;

24) інші програми, які мають виключно державне значення.

Зрозуміло, що це узагальнений погляд на особливості виділення видатків за рахунок Державного бюджету України. Ми не вважаємо, що в межах даного дослідження необхідно більш детально аналізувати саме видаткові відносини, але хотілося б зробити декілька акцентів. По-перше, подібний перелік, як в ст.87 Бюджетного кодексу України, так і в подальших статтях цієї глави, які регулюють видаткові відносини стосовно інших бюджетів, не йдеться про вичерпний перелік видатків. Так, ст. 87 закінчується посиланням на «інші програми, які мають виключно державне значення», тобто, перелік видатків Державного бюджету України залишається

відкритим. По-друге, всі видатки кожного бюджету можна розподілити на дві групи: цілісні та пропорційні. До перших відносяться видатки, які здійснюються цілком за рахунок відповідного бюджету (державне управління, судова влада, міжнародна діяльність, національна оборона і т.д. – для Державного бюджету України). До других відносяться видатки, фінансування яких забезпечується сумісною участю, як держави, так і територіальних громад (освіта, охорона здоров'я, культура і мистецтво і т.д.) [14, ст. 87-93].

**Висновки.** Основний акт бюджетного законодавства України побудований на матеріальних засадах до структурування розділів, що однозначно вказує на відсутність послідовності в такому правовому забезпеченні відносин, яке зосереджено лише на накопиченні коштів та правових формах забезпечення їх статичного положення. Чинне законодавство підлягає удосконаленню в частині визначення поняття бюджету, а також щодо здійснення розмежування видатків бюджету на групи залежно від особливостей фінансування.

#### Список використаної літератури:

1. Алексеев С. С. Структура советского права. – М.: Юрид. лит., 1975. – С. 170.
2. Воронова Л. К. Сутність предмета фінансового права. URL: [https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiiqov7q47rAhVu-iokNayuDIAQFJAAegQIAxAB&url=http%3A%2F%2Fwww.irbis-nbuv.gov.ua%2Fcgi-bin%2Ffirbis\\_nbuv%2Fcgiiirbis\\_64.exe%3FC21COM%3D2%26I21DBN%3DUJRN%26P21DBN%3DUJRN%26IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD%3D1%26Image\\_file\\_name%3DPDF%2FPz\\_2010\\_111\\_5.pdf&usq=A0vVaw1nboKinOLeKnNxeflDfMiL](https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiiqov7q47rAhVu-iokNayuDIAQFJAAegQIAxAB&url=http%3A%2F%2Fwww.irbis-nbuv.gov.ua%2Fcgi-bin%2Ffirbis_nbuv%2Fcgiiirbis_64.exe%3FC21COM%3D2%26I21DBN%3DUJRN%26P21DBN%3DUJRN%26IMAGE_FILE_DOWNLOAD%3D1%26Image_file_name%3DPDF%2FPz_2010_111_5.pdf&usq=A0vVaw1nboKinOLeKnNxeflDfMiL)
3. Фінансове право : підручник / [О. О. Дмитрик, І. Є. Криницький, Ф59 О.А. Лукашевтаін.]; заред. М.П. Кучерявенка, О.О. Дмитрик. – Харків: Право, 2019. – 416 с. (с. 11)
4. Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. – М. : Юристь, 2002. – 749 с. (с. 65)
5. Нагребельний В. П. Фінансове право України : навчальний посібник / В. П. Нагребельний, В. А. Чернадчук. – Суми : Уні-верситетська книга, 2004. – 359 с. (с. 56)
6. Запольский С.В. Теория финансового права: Научные очерки. – М.: РАП, 2010. URL: [http://op.raj.ru/pdf/zapolsky\\_cut.pdf](http://op.raj.ru/pdf/zapolsky_cut.pdf) (с. 16)
7. Лукашев О. А. Побудова системи фінансового права: питання теорії. URL: [http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/2840/1/Lykashev\\_112.pdf](http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/2840/1/Lykashev_112.pdf) (с. 115-116)
8. Кутафин О. Е. Предмет конституционного права / О. Е. Кутафин. - М.: Юристь, 2001.- 444 с. (с. 94)
9. Юридическая процессуальная форма / Под ред. П.Е. Недбайло, В.Н. Горшенева М., 1976.– 149 с. (с. 37 – 38)
10. Комаров В. В. Вчення про предмет цивільного процесуального права / В. В. Комаров // Правова доктрина – основа формування правової системи держави : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 20-річчю НАПРН України та обговоренню п'ятитом. моногр. «Правова доктрина України» (Харків, 20–21 листоп. 2013 р.); Нац. акад. прав. наук України. – Харків, 2013. – С. 58–62. (с. 61 – 62)
11. Лучин В. О. Конституционные нормы и правоотношения: учебн. пособие для вузов / Лучин В. О. - М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1997.- 159 с. (с. 84)
12. Пискотин М. И. Советское бюджетное право (основные проблемы) /
13. Пискотин М.И.-М.: Юридическая литература, 1971.- 312 с. (с. 59)
14. Кучерявенко М. П. Співвідношення матеріального та процесуального в податково-правовому регулюванні. URL: [http://dspace.nlu.edu.ua/299/1/Kucheryvenko\\_141-143.pdf](http://dspace.nlu.edu.ua/299/1/Kucheryvenko_141-143.pdf) (с. 141)
15. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2020 р. № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 2010, № 50-51, ст.572.

#### **Bondarenko I. M. Problems of codification of budget legislation of Ukraine**

*The research outlines the problems of codification of budget legislation of Ukraine in different historical periods, as well as the grounds, conditions and features of such problems. Emphasis is placed on the secondary role of these grounds and conditions in the context of the emergence of the Budget Code of Ukraine compared to the emergence of the Tax Code of Ukraine. It is established that the main act of the budget legislation of Ukraine is based on the material principles of structuring sections. The study analyzes the approaches to the definition of the subject of financial and legal regulation in general. It is determined that the most general approach to the orientation of legal regulation is to regulate the circulation of public funds. It is emphasized that there is a lack of consistency in such legal support of relations, which focuses only on the accumulation of funds and legal forms of ensuring their static position. According to the results of the analysis of doctrinal provisions, it is determined that the fundamental point in the sense of financial and legal regulation is the guarantee of the appropriate dynamics of public funds. Due to the lack of a definition of "financial*

*resources” in the legislation, it is proposed to improve the current legislation in terms of defining the concept of budget by building it not through a plan of “financial resources” but through a plan of “public funds or funds of the state and local communities.” the paper emphasizes the need to clarify Art. 30 of the Budget Code of Ukraine “Composition of expenditures and lending of the State Budget of Ukraine”, which provides a generalized approach to detailing state budget expenditures through budget allocations. Chapter 14 “Differentiation of expenditures between budgets” of the Budget Code of Ukraine is defined as fundamental and meaningful in the sense of drawing a parallel between the tasks of the state and territorial communities, and reflecting this in budget expenditures. According to the results of the study, the author concluded that there are a number of problems in the codification of budget legislation related to the imperfection of legal structures enshrined in the main act of budget legislation, and suggested ways to solve some problems of codification of budget legislation.*

**Key words:** *budget legislation, budget relations, budget regulation, budget, codification.*