

4. Закон Украины "О ценных бумагах и фондовом рынке" от 23 февраля 2006 г. № 3480-IV.

5. Приказ Государственной налоговой службы Украины от 5 июля 2012 г. № 573 "Об утверждении Обобщающей налоговой консультации по учёту товарно-материальных ценностей и ценных бумаг, внесённых в уставной фонд плателищика налога" // Официальное издание государственной налоговой службы Украины.

6. О рынке ценных бумаг. Модель: рекомендательный законодательный акт Содружества Независимых Государств: принят на 18-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, 24 ноября 2001 г. // Информационный бюллетень Межпарламентской ассамблеи государств – участников СНГ (приложение). – 2002. – № 28.

7. Агапеева, Е.В. Ценные бумаги как объекты гражданского оборота по законодательству России и США: Сравнительно-правовой анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Е.В. Агапеева. – М., 2006. – 23 с.]

8. Агарков М. М. Основы банковского права: курс лекций; Учение о ценных бумагах: 3-е изд., стер.-М.: Волтерс Клувер, 2005. С. – 171

9. Берзон Н. И., Буянова Е. А., Кожевников М. А., Чаленко А. В. Фондовый рынок: Учеб. пособие для ВУЗов экономического профиля. — 2-е изд. — М.: Вита-Пресс, 1999. — 400 с.: ил.

10. Богустов А.А. Сравнительно-правовой анализ категорий «документарная ценная бумага» и «бездокументарная ценная бумага». // Проблемы гражданского права и процесса: сборник научных статей. – Учреждение образования "Гродненский гос. ун-т им. Я. Купалы"; редкол.: И.Э. Мартыненко, В.Н. Годунов, И.Ю. Кирвель, Н.Г. Станкевич. - Гродно : ГрГУ, 2012. - С.18-40.

11. Габов А. В. Ценные бумаги: вопросы теории и правового регулирования рынка. - М.: Статут, 2011 г. - 1104 с.

12. Гражданское право. Том 1. Учебник / Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого - М.: ПБОЮЛ Л.В. Рожников, 2001 р.

13. Кологойда О. Понятие и юридическая природа ценных бумаг // Вестник Киевского национального университета. - 2011 г. - № 86. - с. 36 - 39.

14. Панова Л. В. Проблемы правового регулирования рынка ценных бумаг в Украине. – Автореферат дисс. канд. юрид. наук. – Национальная юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого, Харьков, 2002 г. – 19 с.

15. Приступко А. А. Финансово-правовое регулирование фондового рынка Украины: Автореф. дисс... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Институт законодательства Верховной Рады Украины. — К., 2006. — 22 с.

16. Рынок ценных бумаг: Учебник / Под ред. В.А. Галанова, А.И. Басова. 2-е изд., перераб. и доп. М: Финансы и статистика, 2001. - 446 с.

17. Тихомирова Ю. С. Правовое регулирование рынка ценных бумаг: Учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности 021100 "Юриспруденция" / Под ред. проф. И.Ш. Киясханова. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. — 208 с.

18. Шарп У., Александер Г., Бейли Дж. Инвестиции: пер. с англ. - М. - с. 1.

19. Шершеневич Г. Ф. Курс торгового права, Т. II СПб., 1908. - С. 63.

20. Экономика фирмы. Словарь-справочник / под ред. В.К. Скляренко, О.И. Волкова. - М. - 2000. - с. 368.

21. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая. Постатейный комментарий. М.: изд-во "Статут". - 1998 г.

## К ВОПРОСУ О КОНЦЕПТУАЛЬНЫХ ОСНОВАХ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ

А. ЧЕРНАДЧУК,  
ассистент кафедры права юридического факультета Сумского государственного университета

### SUMMARY

The article is devoted to the actual matters of the budget legislation, the place and the role of the Budget Code of Ukraine in it. The author reveals characteristic features of this code; it was suggested using the model of the conceptual codification with the usage of the mechanic theory of the budget activity in the time of its improvement; it was singled out priority directions of its improvement notably the improvement of the conceptual corpus of the code, the development and consolidation of budget legislation principles in it.

**Key words:** budget, budget legislation, budget system, the Budget Code of Ukraine, norms-definitions, norms-principles, budget legislation principles.

\* \* \*

Статья посвящена актуальным вопросам бюджетного законодательства, места и роли в нем Бюджетного кодекса Украины. Автором выявлены характерные признаки этого кодекса, предложено при его усовершенствовании использовать модель концептуальной кодификации с использованием механистической теории бюджетной деятельности, а также выделены приоритетные направления совершенствования, которыми являются совершенствование понятийного аппарата кодекса, а также разработка и закрепление в нем принципов бюджетного законодательства.

**Ключевые слова:** бюджет, бюджетное законодательство, бюджетная система, Бюджетный кодекс Украины, нормы-дефиниции, нормы-принципы, принципы бюджетного законодательства.

*Постановка проблемы. Современное бюджетное законодательство Украины нуждается в коренном реформировании с учетом состояния общественных отношений, тенденций в их развитии, а также адаптации к европейскому праву. Такое реформирование должно осуществляться с учетом современных принципов бюджетного законодательства, избранной модели бюджетной деятельности, позитивного мирового опыта, избранного внешнеполитического и внешнеэкономического курса. Все это составляет стратегическую задачу, решаемую в отдаленной перспективе. Вместе с тем, существует ряд проблем бюджетного законодательства, которые необходимо решить в ближайшем будущем и это составляет тактическую задачу реформирования бюджетного законодательства.*

**Актуальность темы исследования** обусловлена необходимостью разработки концептуальных основ (современных принципов) бюджетного законодательства, которые составят основу для разработки современного бюджетного законодательства. Наличие таких научно сформированных положений, их нормативное закрепление и развитие в нормах бюджетного законодательства позволит создать и внедрить аффективную модель бюджетной деятельности, обеспечить реальную независимость бюджетов

всех уровней, а также их финансовую состоятельность.

Проблемы бюджетного законодательства Украины рассматривались в научных работах Л.К. Вороновой, О.П. Гетьманец, И.Б. Заверухи, О.А. Музыки-Стефанчук, А.А. Нечай, П.С. Пацуркивского, Н.Ю. Пришвы, В.Д. Чернадчука, Н.Я. Якимчук.

**Целью** этой статьи является анализ проблемных вопросов современного состояния бюджетного законодательства Украины, рассмотрение существующих моделей кодификации и теорий бюджетной



деятельности, их осмысление и трансформация в бюджетное законодательство.

**Изложение основного материала исследования.** Бюджетное законодательство Украины представляет собой систему органически связанных, четко подчиненных законов, предметом регулирования которых является часть общественных отношений, возникающих в связи с установлением и функционированием бюджетной системы, формированием, распределением, перераспределением средств государственного и местных бюджетов, контроля за их исполнением, а также ответственности за нарушение бюджетного законодательства. Главное место в системе бюджетного законодательства принадлежит Бюджетному кодексу Украины, который устанавливает общие принципы организации и функционирования бюджетной системы Украины, правовой статус участников бюджетного процесса, правовые основы бюджетного процесса и контроля, ответственность за нарушения бюджетного законодательства.

Естественно, что Бюджетный кодекс Украины, как и любой другой нормативно-правовой акт, со временем вследствие развития общественных отношений изменяется. Такие изменения являются следствием реагирования законодателя на изменяющуюся внешнюю экономическую, политическую и социальную среду. Для обеспечения соответствия кодекса современному состоянию общественных отношений с учетом возможных тенденций их развития в перспективе, необходимо решить ряд задач, в частности относительно применения соответствующей модели кодификации, воплощения определенной теории бюджетной деятельности с целью правового моделирования бюджетных правоотношений.

Кодекс – это систематизированный законодательный акт, регулирующий однородную сферу общественных отношений. С.С. Алексеев предлагает определение кодекса как единого, сведенного, юридически и логически целостного, внутренне согласованного закона, иного нормативного акта, обеспечивающего полное, обобщенное и системное регулирование данной группы общественных отношений [1, с. 90]. Кодекс является результа-

том особой формы систематизации законодательства, предусматривающей системное упорядочение соответствующих юридических норм в пределах правовых институтов и отраслей законодательства как органически составляющих единую систему законодательства с помощью унификации положений действующих нормативно-правовых актов одинаковой юридической силы и сведение их в единый кодифицированный акт.

Кодификация законодательства обусловлена необходимостью унификации и согласования правовых норм. Кодекс предназначен комплексно и системно урегулировать однородные группы общественных отношений. Значительное количество относительно самостоятельных законов, регулирующих однородные общественные отношения, усложняет правоприменительную деятельность, требует особого внимания, а иногда и вводит в заблуждение субъекта этих отношений, тем самым снижая эффективность правового регулирования. С другой стороны, кодекс в принципе не может быть законченным, то есть содержать все нормы, не требующие детализации и развития. Он требует уточнений и дополнений путем издания специальных законов и подзаконных нормативно-правовых актов, которые принимаются в соответствии с положениями этого кодекса. Кодекс как особый вид закона, имеет раскрывающие его сущность собственные специфические признаки, потому что сущность любого явления, как справедливо обращает внимание В.И. Кирилов, раскрывают его основные признаки, которые делают его тем, чем оно есть на самом деле [2, с. 79-80]. Осуществляя характеристику кодифицированных актов исследователи выделяют их внутренние и внешние признаки [3, с. 37-44]. Вместе с тем, в юридической литературе высказываются и другие точки зрения относительно признаков кодифицированных актов (кодексов). Например, признаками кодифицированных актов, выделяющих их в системе нормативно-правовых актов, считаются вторичный характер формулирования положений кодифицированного акта, повышенная стабильность, базовый характер, относительная завершенность (системность) содержания и другие [4, с. 89].

Анализ научных взглядов на признаки кодекса с учетом особенностей предмета правового регулирования Бюджетного кодекса Украины позволяет считать таковыми его базовый (основополагающий) характер в системе бюджетного законодательства; повышенную стабильность его положений; сложную структуру органически связанных и логически завершенных положений; исключительный, специфический предмет правового регулирования; высокое технико-юридическое качество изложения его положений; завершенность правовых норм и их комплексный характер.

С учетом перечисленных признаков и сферы предмета правового регулирования, представляется, что Бюджетный кодекс Украины можно охарактеризовать как сведенный, упорядоченный, относительно стабильный нормативно-правовой акт в форме кодифицированного закона, который содержит относительно завершенную систему (совокупность) нормативных положений, которые являются базовыми для системного, комплексного регулирования отношений в сфере бюджетной системы и бюджетной деятельности и являющийся главным элементом системы бюджетного законодательства. На значение Бюджетного кодекса Украины, его место в системе бюджетного законодательства справедливо обращает внимание Л.К. Воронова, акцентируя внимание на том, что этот кодекс является основным систематизированным источником среди бюджетных нормативно-правовых актов [5, с. 116].

Подтверждением особого места и значения Бюджетного кодекса Украины, его высшей юридической силы по сравнению с другими нормативно-правовыми актами является принцип приоритета норм этого кодекса перед другими нормативно-правовыми актами. В соответствии с ч. 2 ст. 4 Бюджетного кодекса Украины, бюджетная система Украины устанавливается исключительно этим кодексом. Предусматривая случаи вмешательства в определенную сферу путем издания других нормативно-правовых актов, следствием чего может быть наличие коллизионных норм, кодексом определено, что в случае, если иными нормативно-правовыми актами бюджетные отношения регулируются иначе, нежели это предусмотрено



кодексом, то применяются нормы этого кодекса [6].

В процессе исследования проблем кодификации административно-деликтного законодательства Д.Н. Лукьянец предложил такой вариант систематизации как «модель концептуальной кодификации» [7, с. 94]. Поддерживая такую предложенную модель применительно к Бюджетному кодексу Украины, можно отметить, что концептуальная кодификация имеет целью не объединение в одном нормативно-правовом акте абсолютно всех норм, имеющих отношение к сфере бюджетной деятельности, а создание единой, логической и стабильной нормативной конструкции на основе системы соответствующих принципов. В этом случае, обращает внимание Д.Н. Лукьянец, за основу может быть взят существующий кодекс, но при этом подлежит существенной доработке понятийный аппарат и определены современные принципы бюджетного законодательства [7, с. 95]. Такой подход заслуживает поддержки, поскольку наличие в кодексе принципов бюджетного законодательства позволит в значительной степени устранить существующие на сегодняшний день проблемы, а также упростить разработку бюджетных законов и обеспечить взаимосвязь кодекса с иными нормативно-правовыми актами. Задача усовершенствования терминологии, понятийного аппарата и разработка принципов бюджетного законодательства, на наш взгляд, является производной от избранной государством модели бюджетной деятельности, которая, в свою очередь, представляется воплощением соответствующей теории деятельности, включительно с идеологической составляющей.

Вопрос о цели финансовой деятельности государства имеет идеологический характер, пишет М.В. Карасева, так как зависит от решения вопроса о месте государства в обществе. Наукой предложено две основные теории взаимоотношений государства и общества. Органистическая теория, будучи трансформированной в сферу финансовой деятельности государства проявляется в том, что государство, руководствуясь общим интересом, общим благом, определяет те приоритеты, те цели, на которые направлена его деятельность. Механистическая

теория предусматривает, что цели финансовой деятельности государства определяются потребностями и интересами личности, а государство только служит ей, предоставляя определенные услуги. В связи с этим, основной принцип финансовых взаимоотношений государства и личности выражается формулой «одно вместо другого». Это означает, что лицо платит налоги для того, чтобы взамен получить от государства определенные услуги [8, с. 8-10]. Поэтому главной целью бюджетной деятельности государства, реализующего механистическую теорию, является бюджетное обеспечение расходов на социально заказанные программы, а государства, реализующего органистическую теорию, – обеспечение своих расходов на выполнение задач по реализации социально-экономических, оборонных и других программ.

Проведенный Н.И. Хавронюком и В.Д. Чернадчуком анализ применения принципа справедливости и непредвзятости в сфере бюджетной деятельности позволил сделать вывод о том, что закрепленные в Конституции Украины основополагающие идеи механистической теории бюджетной деятельности не получили достаточного развития в текущем бюджетном законодательстве [9, с. 95-96]. М.В. Карасева, характеризуя финансовое право как политически напряженную отрасль права, делает интересный с научной точки зрения вывод о том, что законодательный финансовый акт является выражением концептуальных экономических требований, скорректированных на реальный баланс интересов политических сил [10, с. 42], что в первую очередь касается Бюджетного кодекса Украины. Несмотря на то, что в Конституции Украины закреплены принципиальные идеи и положения механистической теории, например, Украина провозглашена социальным государством, предусмотрено государственное финансирование здравоохранения и т.д., эти идеи и положения не в полной мере отражены в Бюджетном кодексе Украины. Основными проблемами в сфере бюджетной деятельности являются неэффективное формирование доходов бюджета, непрозрачное распределение и неэффективное использование бюджетных средств, существенная зависимость местных бюджетов от государственного.

Бюджетной системе свойственна чрезмерная централизованность и неэффективная модель распределения средств среди бюджетов. Обращает внимание отсутствие системы публичного финансового контроля за использованием средств местных бюджетов, а также средств государственного бюджета на местах, что достаточно часто приводит к нецелевому и неэффективному использованию бюджетных средств. Поэтому, на наш взгляд, само внедрение идей механистической теории в бюджетное законодательство, в основу разработки современной бюджетной идеологии государства будет способствовать утверждению конституционных положений в жизнь и обеспечению социальной направленности государства.

Поддерживая идею концептуальной кодификации, полагаем, что на первом этапе необходимо осуществить лингвистически правовую унификацию бюджетно-правовой терминологии с приданием терминам современных определений, а также разработать систему принципов построения бюджетного законодательства, закрепить их в Бюджетном кодексе Украины. Эта система принципов и должна стать концептуальной основой построения современного бюджетного законодательства.

Первичное значение норм-дефиниций бюджетного законодательства заключается в том, что они представляют собой ограничения, позволяющие разграничить явления, входящие в содержание бюджетно-правового понятия от других явлений, что позволит субъектам одинаково понимать одно и то же бюджетно-правовое понятие. С научной точки зрения определение понятия является результатом исследования правовой природы определенного явления и описанием его сущности. С практической точки зрения норма-дефиниция должна быть конкретной, краткой и одновременно информационно емкой, содержать понятные для пользователя термины, которые, по возможности, не нуждаются в определении.

Бюджетный кодекс Украины не содержит определения таких понятий как бюджетное законодательство, бюджетный контроль, бюджет развития, средства воздействия, а некоторые определения имеют



обобщенный, описательный характер. Особенностью бюджетного законодательства можно признать и использование специальных терминов, большинство которых не воспринимается или неоднозначно воспринимается на уровне обычного сознания, а их восприятие требует специальных знаний. Как правило это происходит вследствие заимствования экономических категорий, понятий и терминов в сферу бюджетного права. При заимствовании экономических категорий, понятий и терминов необходимо исходить из того, что право регулирует волевые отношения, имеющие юридическое значение и влекущие за собой определенные юридические последствия. Придание определенным экономическим понятиям правового значения сопровождается процессом абстрагирования, обобщения, аксиологической оценки, системных характеристик, а сущностью этого есть формализация, в процессе осуществления которой разнообразным по сущности экономическим явлениям придается исключительно юридическая форма, через которую и передается экономическое содержание. Формализация предусматривает и придание определенным явлениям юридического понятия или термина, зафиксированного в тексте нормативно-правового акта. Преобразовываясь в правовые категории, понятия и термины в дальнейшем, в процессе их применения становятся объектом формально-догматического анализа, что еще больше повышает требования к качеству нормативно-правового акта.

При формулировании норм-дефиниций бюджетного законодательства необходимо учитывать требования практики применения законодательства, а также выработанными формальной логикой, лингвистикой и юридической наукой правилами, что позволит выделить систему принципов построения системы дефиниций бюджетного законодательства, к которым, на наш взгляд, следует отнести принципы оптимальности, экономичности, адекватности.

Концептуальную основу построения бюджетного законодательства составляют принципы. Однако если общим принципам законодательства уделено достаточно внимания в юридической литературе, то спе-

циальные принципы бюджетного законодательства все еще остаются вне научного интереса. Вместе с тем представляется, что разработка системы принципов бюджетного законодательства и их законодательное закрепление обеспечит, с одной стороны, стабильность бюджетного законодательства, позволит избежать коллизий, повысит его эффективность, избежать конфликтности в бюджетных отношениях, а с другой – оперативно реагировать на внешнее и внутренне влияние разных факторов. Законодатель ограничился закреплением на законодательном уровне только принципов бюджетной системы, хотя некоторые из этих принципов могут выступить в качестве составляющих концептуальные основы построения бюджетного законодательства, но при условии соответствующей корректировки их содержания. Например, содержанием принципа самостоятельности законодатель определил как неответственность одного бюджета по обязательствам другого, а также обеспечение соответствующего бюджета закрепленными за ним соответствующими источниками поступлений. На наш взгляд, содержанием этого принципа должно заключаться в закреплении за соответствующим бюджетом достаточных источников поступлений для выполнения субъектом органом государственной власти или местного самоуправления возложенных на него задач и функций. Представляется, что закрепление такого содержания принципа позволит обеспечить надлежащую бюджетосостоятельность и реальную финансовую независимость.

Учитывая вышеизложенное, полагаем, что построение современного бюджетного законодательства должно осуществляться на основе модели концептуальной кодификации, при этом за основу может быть взят действующий Бюджетный кодекс Украины с учетом существенной доработки понятийного аппарата и разработки принципов бюджетного законодательства. Такие принципы должны базироваться на положениях механистической теории бюджетной деятельности, в основу которой заложена первичность бюджетного финансирования социально значимых задач и функций. Также необходимо предусмотреть нормы, которые распространяли бы

действие этих норм-принципов на всю сферу бюджетной деятельности без исключений и ограничений. Поскольку в таком концептуальном кодексе будут зафиксированы определяющие принципы бюджетного законодательства, то сам факт их фиксации и последующего использования позволит исключить наличие неопределенностей и пробелов в бюджетном законодательстве, а также позволит упростить разработку в перспективе бюджетных законов, избежать конфликтности в бюджетных отношениях, особенно при принятии закона о государственном бюджете.

#### Список использованной литературы:

1. Алексеев С. С. Государство и право : учеб. пособие / Алексеев С. С. – М. : Проспект, 2006. – 152 с.
2. Кириллов В. И. Логика познания сущности : [монография] / Кириллов В. И. – М. : Высшая школа, 1980. – 175 с.
3. Рогач О.Я. бисага Ю.М. Кодифікаційні акти в системі законодавства України. С. 37-44
4. Кодифікація законодавства України: теорія, методологія, техніка / [Ю.С. Шемшученко, О.І. Ющик, Л.М. Горбунова та ін.] ; за заг. ред. О.І. Ющика. – К. : Парламентське ауд-во, 2007. – 208 с.
5. Воронова Л. К. Фінансове право України : підручник / Воронова Л. К. – К. : Прецедент; Моя книга, 2006. – 448 с.
6. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37-38. – Ст. 189.
7. Лук'янець Д.М. До проблеми повноти кодифікації адміністративно-деліктного законодавства України / Д.М. Лук'янець // Проблеми систематизації законодавства України про адміністративні правопорушення : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (Сімферополь, 7-8 грудня 2006 р.). – У 2 ч. – Сімферополь, 2006. – Ч. 1. – С. 91-95.
8. Карасева М. В. Финансовое правоотношение / Карасева М. В. – М. : НОРМА, 2001. – 288 с.
9. Хавронюк М. Щодо реалізації в Україні принципу справедливості та неупередженості бюджетної системи або Навіщо така держава / М.І. Хавронюк, В.Д. Чернадчук // Публічне право. – 2012. – № 2 (6). – С. 85-97.
10. Карасева М. В. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект) / Карасева М. В. – М. : Юристъ, 2003. – 173 с.