

Н. А. ФУКС

Наталія Анатоліївна Фукс, кандидат економічних наук, доцент ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

ЗАКОН УКРАЇНИ ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ ЯК ІНСТРУМЕНТ РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВИХ ВІДНОСИН

Державний бюджет відіграє важливу роль в економіці та суспільстві, що зумовлює підвищену увагу до закону, яким він затверджується. Як відомо, ефективне функціонування держави, виконання нею властивих їй функцій нерозривно пов'язано із своєчасним та в повному обсязі фінансуванням, що є можливим завдяки налагодженому процесу формування та використання бюджетних коштів. Цього, на нашу думку, можна досягти за умови своєчасного прийняття Закону про Державний бюджет, забезпечення його високої якості та належного виконання.

Закон про Державний бюджет затверджує основні макроекономічні показники, які містяться в головному фінансовому плані держави на наступний рік, і тому посідає один із перших щаблів в ієрархії нормативно-правових актів у галузі бюджету. Водночас, цей закон є тимчасовим, оскільки приймається Верховною Радою України відповідно до Конституції України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР та Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI щорічно, на період, який, за загальним правилом, складає календарний рік. Це, до певної міри, ускладнює ситуацію, особливо коли державний бюджет насамперед сприймається не як документ, який має фінансовий та юридичний зміст, а як інструмент політичного впливу чи маніпулювання, що фактично тривалий час спостерігається в Україні.

Власне через усталену практику несвоєчасного набуття чинності Законом про Державний бюджет внаслідок недотримання учасниками бюджетного процесу, діяльність яких пов'язана із розробкою проекту Державного бюджету України та його затвердженням (маються на увазі органи законодавчої та виконавчої влади), встановлених законодавством строків і термінів, що не завжди має обґрунтований характер, періодичність як особливість бюджетотворення стає особливо помітною в політично і економічно нестабільній державі, якою є Україна. За таких умов значення Закону про Державний бюджет применшується, що є недопустимим, оскільки у разі його прийняття у поточному році, а не в році, що йому передус, даний документ переважно віддзеркалює ситуацію, яка вже склалася. Беручи до уваги вищезазначене, вважаємо за необхідне привернути увагу до Закону про Державний бюджет як нормативно-правового акту, який забезпечує щоденне функціонування держави, економіки та суспільства.

Питанням правового регулювання складання проекту Державного бюджету та його затвердження шляхом прийняття щорічного Закону про Державний бюджет присвячені наукові праці багатьох відомих вітчизняних вчених-правників, зокрема, Л. К. Воронової, А. Т. Ковальчука, А. А. Нечай, О. П. Орлюк, А. М. Чвалюка, В. Д. Чернадчука та ін. Проте, на наш погляд, потребують більш детального вивчення особливості Закону про Державний бюджет як законодавчого акту та практика його прийняття Верховною Радою України, що має безпосередній вплив на подальший соціально-економічний розвиток держави, характер та динамічність економічних процесів, настрої та очікування суспільства.

Метою дослідження є з'ясування правової природи та особливостей Закону про Державний бюджет, узагальнення практики його прийняття впродовж історії незалежної України та визначення ролі даного закону у сфері регулювання фінансових відносин.

Відповідно до п. 24 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України Закон про Державний бюджет України – це закон, який затверджує Державний бюджет України та містить положення щодо забезпечення його виконання протягом бюджетного періоду. Як зазначає А. Т. Ковальчук, за своїм впливом на параметри соціально-економічного розвитку Закон про Державний бюджет є другим після Конституції України¹, оскільки його норми забезпечують виконання державою усіх її функцій, на відміну від інших законів, кожен з яких забезпечує реалізацію якоїсь однієї з них. Теза про вагоме значення Закону про Державний бюджет для держави, економіки та суспільства підтверджується ч. 2 ст. 92 Конституції України, в якій перелічені види відносин, що регулюються виключно законами, через їх надзвичайну важливість для функціонування держави. Серед них першими у переліку названі майже усі види фінансової діяльності держави, починаючи з державного бюджету.

Необхідно відмітити, що Закон про Державний бюджет, незважаючи на наявність рис, які притаманні будь-якому іншому закону, має також ознаки, які властиві лише йому. Саме останні, як нам видається, необхідно проаналізувати та відповідним чином систематизувати.

1. Закон про Державний бюджет відповідно до Конституції України та Бюджетного кодексу України приймається на визначений строк (бюджетний період) щорічно. Ця особливість бюджетотворення в Україні, як і в багатьох інших країнах світу, є об'єктивною, оскільки мова йде про надання юридичної сили низці макроекономічних показників на наступний рік.

2. Закон про Державний бюджет є актом динамічним, оскільки протягом бюджетного періоду до нього залежно від поточних показників соціально-економічного розвитку, надходжень до бюджету та зміни структури видатків можуть вноситися зміни, а відтак – прогностичним, адже його норми встановлюють показники, які мають ймовірнісний характер.

3. Закон про Державний бюджет повинен бути реальним та обґрунтованим, а це означає, що бюджет як фінансовий план, який затверджується законом, має складатися, виходячи з реалістичних, об'єктивних макропоказників соціально-економічного розвитку держави та розрахунків надходжень і видатків бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик та правил. Затвердження бюджету шляхом прийняття закону вказує на успішне завершення перевірки його обґрунтованості. Однак зазначені заходи лише мінімізують ймовірнісний характер Закону про Державний бюджет, оскільки бюджет все ж таки складається з прогностичних показників.

4. Закону про Державний бюджет властивий особливий предмет регулювання. Оскільки предмет регулювання Закону про Державний бюджет має конституційну значимість, частково це питання знайшло відображення у ч. 2 ст. 95 Конституції України із вказівкою на те, що виключно Законом про Державний бюджет визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків. Таким чином, Конституція України встановлює лише окремі особливості змісту Закону про Державний бюджет, що породжує наукові дискусії з приводу предмету регулювання даного закону, незважаючи на роз'яснення, надані Конституційним Судом України у Рішеннях № 5-рп/2002 від 20 березня 2002 р., № 6-рп/2007 від 9 липня 2007 р., № 10-рп/2008 від 22 травня 2008 р., № 26-рп/2008 від 27 листопада 2008 р. Доволі детально предмет регулювання Закону про Державний бюджет визначено в ч. 1 ст. 40 Бюджетного кодексу України, яка має назву «Предмет регулювання Закону про Державний бюджет України».

5. Закон про Державний бюджет є єдиним законом, процедура розгляду й прийняття якого жорстко (як виявилось на практиці, з формальної точки зору) регламентується Конституцією України, Бюджетним кодексом України та Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI за строками і термінами, відхилення від яких не лише заважають своєчасно прийняти цей закон, але й дезорганізують бюджетний процес та формують негативні очікування в економіці та суспільстві.

6. Закон про Державний бюджет відрізняється від інших законів обмеженням права законодавчої ініціативи, що визначається в даному контексті як обмежене право бюджетної ініціативи. Реалізувати таке право може лише уряд, що передбачено нормами Конституції України (п. 6 ст. 116), Бюджетного кодексу України (ч. 1 ст. 32), Законів України «Про Регламент Верховної Ради України» (ч. 2 ст. 89) та «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. № 794-VII (абз. 12 п. 1 ч. 1 ст. 20). Наділення уряду правом законодавчої ініціативи у даному випадку є цілком виправданим, оскільки Кабінет Міністрів України є вищим органом виконавчої влади, на який Конституцією України покладається повноваження щодо проведення фінансової політики в державі. Подібний підхід щодо реалізації права законодавчої ініціативи відповідає парламентсько-президентській республіці, якою є Україна.

7. Закон про Державний бюджет приймається в особливому процесуальному порядку, в межах спеціального законодавчого процесу, визначеного гл. 27 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» відповідно до ч. 1 ст. 39 Бюджетного кодексу України. Виходячи з цього, можна стверджувати, що бюджетний процес – це унікальне явище, єдиний юридичний процес, який обслуговує затвердження й виконання одного закону – Закону про Державний бюджет.

8. Закон про Державний бюджет, будучи кінцевим результатом бюджетної правотворчості, водночас є проміжним результатом бюджетної діяльності, що передбачає його виконання за затвердженими показниками.

9. Закон про Державний бюджет періодизує результати публічної фінансової діяльності держави, надаючи їм форму звітності про бюджет, що робить можливим здійснення бюджетного контролю, оскільки даним законом встановлюються конкретні кількісні показники.

10. Закон про Державний бюджет є нормативно опосередкованим вираженням волі народу України внаслідок досягнення політико-правового компромісу між парламентськими фракціями. Це пояснюється тим, що даний закон не може бути предметом референдуму відповідно до ст. 74 Конституції України.

11. Закон про Державний бюджет є результатом політичного зіткнення й компромісу законодавчої та виконавчої гілок влади, внаслідок чого в ідеалі очікується прийняття політично перспективного та економічно обґрунтованого закону. До речі, у вітчизняній практиці набуло популярності твердження про політичну природу Закону про Державний бюджет. Як показує аналіз, в Україні впродовж тривалого часу прийняття Закону про Державний бюджет є найзаполітизованішою сферою соціальної діяльності.

Незважаючи на вищезазначені характеристики, які вказують на те, що Закон про Державний бюджет посідає виняткове місце в ієрархії фінансових законів, враховуючи його значимість для функціонування держави, розвитку економіки та добробуту суспільства, понад двадцятирічна вітчизняна практика вказує на наявність низки не вирішених проблем, які спотворюють бюджетний процес і применшують роль його результату – Закону про Державний бюджет. Зокрема, це проявляється у несвоєчасному прийнятті Закону про Державний бюджет, а отже, й несвоєчасному набутті ним чинності, що тягне за собою введення в дію Закону про Державний бюджет із зворотною дією у часі (див. таблицю 1).

Таблиця 1

Аналіз практики прийняття Верховною Радою України Закону України «Про Державний бюджет України» у 1991–2014 рр.²

Бюджетний період	Нормативний термін прийняття Закону України «Про Державний бюджет України»	Фактична дата прийняття Закону України «Про Державний бюджет України»	Чинна на відповідний період часу нормативно-правова база
1	2	3	4
1991	—	25 грудня 1990 р.	Закон СРСР «Про бюджетні права Союзу РСР і союзних республік» від 30 жовтня 1959 р.
1992	до 2 грудня 1991 р.	18 червня 1992 р.	Закон України «Про бюджетну систему України» від 5 грудня 1990 р. № 512-XII (втратив чинність на підставі Бюджетного кодексу України від 21 червня 2001 р. № 2542-III)
1993	до 2 грудня 1992 р.	9 квітня 1993 р.	
1994	до 2 грудня 1993 р.	1 лютого 1994 р.	
1995	до 2 грудня 1994 р.	6 квітня 1995 р.	
1996	до 2 грудня 1995 р.	22 березня 1996 р.	
1997	до 2 грудня 1996 р.	27 червня 1997 р.	
1998	до 2 грудня 1997 р.	30 грудня 1997 р.	
1999	до 2 грудня 1998 р.	31 грудня 1998 р.	
2000	до 2 грудня 1999 р.	17 лютого 2000 р.	
2001	до 1 грудня 2000 р.	7 грудня 2000 р.	
2002	до 1 грудня 2001 р.	20 грудня 2001 р.	Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 р. № 2542-III (втратив чинність на підставі Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI)
2003	до 1 грудня 2002 р.	26 грудня 2002 р.	
2004	до 1 грудня 2003 р.	27 листопада 2003 р.	
2005	до 1 грудня 2004 р.	23 грудня 2004 р.	
2006	до 1 грудня 2005 р.	20 грудня 2005 р.	
2007	до 1 грудня 2006 р.	19 грудня 2006 р.	
2008	до 1 грудня 2007 р.	28 грудня 2007 р.	
2009	до 1 грудня 2008 р.	26 грудня 2008 р.	
2010	до 1 грудня 2009 р.	27 квітня 2010 р.	
2011	до 1 грудня 2010 р.	23 грудня 2010 р.	
2012	до 1 грудня 2011 р.	22 грудня 2011 р.	Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI
2013	до 1 грудня 2012 р.	6 грудня 2012 р.	
2014	до 1 грудня 2013 р.	16 січня 2014 р.	
2015	до 1 грудня 2014 р.	28 грудня 2014 р.	

Як видно з таблиці 1, починаючи з 1991 р. й до нині, лише один раз (у 2003 р.) Закон України «Про Державний бюджет України на 2004 рік» був прийнятий вчасно – 27 листопада 2003 р. Тобто ситуація, коли країна вступає в новий календарний рік без державного бюджету, є для України швидше правилом, ніж винятком з нього. За окремими роками спостерігаються найбільш серйозні порушення бюджетного законодавства, коли Закон про Державний бюджет приймався посеред поточного бюджетного періоду. Це Закони України «Про Державний бюджет України на 1992 рік» від 18 червня 1992 р. № 2477-XII, «Про Державний бюджет України на 1993 рік» від 9 квітня 1993 р. № 3091-XII, «Про Державний бюджет України на 1995 рік» від 6 квітня 1995 р. № 126/95-ВР, «Про Державний бюджет України на 1996 рік» від 22 березня 1996 р. № 96/96-ВР, «Про Державний бюджет України на 1997 рік» від 27 червня 1997 р. № 404/97-ВР, «Про Державний бюджет України на 2000 рік» від 17 лютого 2000 р. № 1458-III, «Про Державний бюджет України на 2010 рік» від 27 квітня 2010 р. № 2154-VI та «Про Державний бюджет України на 2014 рік» від 16 січня 2014 р. № 719-VII.

Як ми бачимо, склалася парадоксальна ситуація, за якої Верховна Рада України, з одного боку, як єдиний орган законодавчої влади, беручи до уваги важливість та значимість Закону про Державний бюджет, передбачила в Бюджетному кодексі України та Законі України «Про Регламент Верховної Ради України» тривалу за часом, поділену на визначені етапи процедуру розробки та прийняття Закону про Державний бюджет, а з іншого, – сама порушує її. Безпосередньо в Законі України «Про Регламент Верховної Ради України» передбачено три читання під час розгляду проекту Закону про Державний бюджет з метою ґрунтовного його вивчення та доопрацювання. Завдяки проходженню усіх цих етапів кінцевим результатом має стати редакція Закону про Державний бюджет, яка набула правової якості в результаті глибокого юридичного, фінансового

аналізу змісту проекту закону та розгляду й прийняття зауважень до нього. Очевидно, що законодавець встановив таку тривалу процедуру з метою отримання передбачуваного результату – якісного Закону про Державний бюджет. Тому будь-які відхилення від цієї процедури, без сумніву, призведуть до зниження якісних правових характеристик закону, затвердження необґрунтованих макроекономічних показників, що в подальшому потребуватиме постійного доопрацювання та внесення змін, і як наслідок, знижуватиме очікуваний від закону соціальний ефект.

Отже, на підставі аналізу практики прийняття Закону про Державний бюджет можна стверджувати про наявність низки не вирішених питань у сфері правового забезпечення бюджетного процесу. Враховуючи ситуацію, що склалася, вважаємо за необхідне виявити причини, які призводять до порушення бюджетної процедури, та оцінити наслідки такої практики.

Серед основних причин, які з року в рік призводять до стабільно негативного результату в галузі бюджетного процесу – несвоєчасного прийняття Закону про Державний бюджет або несвоєчасного набуття ним чинності слід назвати наступні:

1. Переважне сприйняття державного бюджету як документу, який уособлює зіткнення інтересів різних політичних сил, а не як фінансового плану держави, який потребує надання йому юридичної сили шляхом затвердження. Висловлюючи такі настрої, окремі учасники бюджетного процесу покладаються на механізм формування надходжень бюджету та здійснення з нього видатків, який передбачений у ст. 41 Бюджетного кодексу України на випадок несвоєчасного набрання чинності Законом про Державний бюджет. Як показує світовий досвід, проблему заполітизованості Закону про Державний бюджет та усталену практику представників різних політичних партій і соціальних груп отримати через бюджет певні блага для себе доволі просто подолати. Зокрема, можна скористатися досвідом Канади³, де основна маса статей бюджету планується на чотири роки із щорічним уточненням. При цьому відхилення від показника, що планувався з урахуванням інфляції, не повинно перевищувати 5 %, а програми плануються на весь строк їх дії. Таким чином, політичні пристрасті можуть виривати лише навколо 5 % від всього обсягу публічних фінансів та щодо нових програм, які впроваджуються. Однак така практика є можливою лише за умови стабільної політичної та економічної ситуації в державі.

2. Недотримання чітко встановленої законодавством процедури розробки, розгляду та прийняття Закону про Державний бюджет Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою України, а саме: порушення термінів розробки та ухвалення проекту закону Кабінетом Міністрів України, його подання до Верховної Ради України (останнім часом набуло поширення «приховане» порушення конституційно встановленого терміну внесення проекту Закону про Державний бюджет до парламенту, а саме подання його формально вчасно – до 15 вересня року, що передує плановому, з одночасним відкликанням з Верховної Ради України для доопрацювання); порушення термінів проведення читань проекту та його доопрацювання; проведення усіх трьох читань в один день, що об'єктивно не дає можливості ґрунтовно проаналізувати норми, що містяться в проекті Закону про Державний бюджет, висловлені зауваження та прийняті поправки.

Такі порушення здебільшого зумовлені чинниками, які породжені недоліками в політико-правовому позиціонуванні бюджетних повноважень владних інститутів, частою відсутністю консенсусу в парламенті щодо основних бюджетних пріоритетів, низьким рівнем політичної свідомості, культури та відповідальності основних учасників бюджетного процесу за стан формування бюджету в країні. Маючи перманентний характер, зазначені явища поступово перетворилися у «традицію» вітчизняного бюджетотворення, серйозну проблему бюджетного процесу, яка за своєю природою позбавлена економічного змісту й несе реальну загрозу втрати бюджетом відповідних функцій.

У контексті розгляду проблеми порушення бюджетної процедури слід зазначити, що законодавець спробував у 2010–2011 рр. її формально вирішити, відмовившись від практики встановлення дати, яка б слугувала кінцевим терміном прийняття Закону про Державний бюджет, а саме до 1 грудня року, що передує плановому. У результаті ч. 6 ст. 159 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» в першій редакції викликала особливий інтерес у період з 1 січня по 7 серпня 2011 р., оскільки не містила вказівки щодо терміну затвердження Закону про Державний бюджет, що робило процедуру розгляду відповідного законопроекту на наступний рік у третьому читанні непередбачуваною через відсутність будь-яких формальних часових обмежень. Проте відповідно до нині чинного законодавства Закон про Державний бюджет Верховна Рада України, як і раніше, повинна прийняти до 1 грудня року, що передує плановому, що не виключає можливості направлення проекту Закону про Державний бюджет на повторне третє читання (ч.ч. 5, 6 ст. 159 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» в редакції Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України» від 7 липня 2011 р. № 3614-VI).

3. Недосконалість процесу підготовки проекту Закону про Державний бюджет й набуття ним правових якостей. У цьому контексті слід зауважити, що навіть за своєчасного затвердження державного бюджету, його якість настільки низька, що ускладнює підготовку до його виконання (мається на увазі єдиний випадок своєчасного прийняття Закону про Державний бюджет на 2004 р.)⁴.

4. Останнім часом несвоєчасність розгляду проекту Закону про Державний бюджет на наступний рік спричинюється одночасною ініціацією внесення змін до Податкового кодексу України, ігноруючи норми ч. 3 ст. 27 Бюджетного кодексу України та п.п. 4.1.9 п. 4.1 ст. 4 Податкового кодексу України. Як показує практика формування державного бюджету, податкове і бюджетне законодавство в Україні застосовується автономно.

Незважаючи на те, що в ч. 3 ст. 27 Бюджетного кодексу України визначено, що всі законопроекти, які передбачають зменшення надходжень бюджету та/або збільшення витрат бюджету, мають бути прийняті до 15 липня року, що передує плановому, інакше вони будуть введені в дію не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим, ні уряд, ні народні депутати не сприймають дані приписи відповідально.

Серед наслідків порушення бюджетної процедури, що у випадку України ускладнюються через те, що такі явища для вітчизняної бюджетної системи є системними, а не епізодичними, слід відмітити такі:

1. Набуття бюджетом ознак нереальності, що може спричинити розлад фінансової системи держави.
2. Виникнення значних перешкод при реалізації урядом фінансової політики та порушення стабільного функціонування бюджетної системи держави. У такому випадку Закон про Державний бюджет втрачає роль основного фінансового плану, перетворюючись на юридичне затвердження ситуації, що склалася, тим самим порушуючи основоположні принципи організації бюджетного процесу й державних фінансів загалом. За таких умов бюджетна політика будується на принципах ситуативного реагування, а не стратегічного планування.
3. Зниження правової якості Закону про Державний бюджет, під якою, на думку О. В. Чурнадчук, слід розуміти сукупність його матеріально-правових (змістовних), процесуально-правових та техніко-юридичних властивостей, які є визначальними при встановленні його ефективності⁵. Своєю чергою, низька правова якість Закону про Державний бюджет впливає на ефективність реалізації державою покладених на неї функцій та досягнення соціальної мети.

4. Виникнення прямої загрози бюджетній безпеці держави, наслідками якої є: дестабілізація бюджетної системи; дезорганізація соціально-економічної сфери; погіршення інвестиційного клімату, зниження інвестиційної активності в економіці тощо.

Підсумовуючи вищезазначене, можна дійти наступних висновків:

1. Закон про Державний бюджет відіграє особливу роль серед джерел бюджетного законодавства, оскільки він регулює суспільні відносини, які належать до сфери публічних фінансів, містить первинні матеріально-правові норми, приймається в особливому процесуальному порядку на визначений строк – бюджетний період, має ймовірнісний і водночас реалістичний характер, є яскраво вираженим змішаним актом, який одночасно закріплює нормативно-правові та індивідуальні приписи.

2. Аналіз норм Конституції України свідчить про те, що Закон про Державний бюджет може розглядатися як закон з особливою правовою природою. Проте в Конституції України відсутня норма, яка б чітко вказувала на те, що Закон про Державний бюджет встановлює лише показники надходжень та витрат бюджету й інші фінансові показники і не допускає можливості включення до нього норм, які є предметом інших законодавчих актів України. Що стосується ст. 95 Конституції України, то вона не дає цілісного уявлення про предмет регулювання Закону про Державний бюджет, а лише містить вимогу щодо обов'язковості включення всіх видатків на загальносуспільні потреби до Закону про Державний бюджет. У цьому питанні доцільно спиратися на наявний навколо нашої держави позитивний зарубіжний конституційний досвід інших країн, зокрема, Німеччини, Туреччини та ін.⁶

3. З метою підвищення правової якості Закону про Державний бюджет на часі здійснення переходу від щорічного звітування про виконання Державного бюджету до щорічного звітування про ефективність управління бюджетними коштами у розрізі здійснених державою видатків відповідно до ст. 87 Бюджетного кодексу України. Вважаємо, що вирішення проблеми якості Закону про Державний бюджет можна розглядати як одну з передумов забезпечення ефективності його дії.

4. Посилення тенденції недотримання бюджетної процедури є наслідком відсутності в законодавстві реальних механізмів застосування до учасників бюджетного процесу відповідальності за порушення строків підготовки, розгляду та прийняття Закону про Державний бюджет, попри визнання у ст. 116 Бюджетного кодексу України вказаних дій як різновидів порушень бюджетного законодавства.

¹ *Опришко В. Ф.* Бюджетне законодавство України : навч. посіб. / В. Ф. Опришко, А. Т. Ковальчук, Н. А. Фукс; за заг. ред. В. Ф. Опришка; передм. Т. І. Єфименко. – К.: ДННУ «Акад. фін. управління» : КНЕУ, 2012. – С. 34.

² Складено автором за даними офіційного сайту Верховної Ради України.

³ *Фролов С. М.* Дослідження проблем організації і реалізації бюджетного процесу в Україні / С. М. Фролов // Механізм регулювання економіки. – 2010. – № 3. – Т. 2. – С. 33.

⁴ Там само. – С. 32.

⁵ *Чернадчук О. В.* Категорія «правова якість Закону України Про Державний бюджет України» в системі фінансово-правових категорій / О. В. Чернадчук // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2012. – № 2 (7). – С. 49.

⁶ *Худик А. М.* Конституційна природа Закону Про Державний бюджет України / А. М. Худик // Науковий вісник Чернівецького університету. – 2011. – Вип. 597 «Правознавство». – С. 99.

Резюме

Фукс Н. А. Закон України про Державний бюджет як інструмент регулювання фінансових відносин.

У статті розкрито зміст Закону про Державний бюджет України. Особливу увагу приділено визначенню його ознак, які є спільними для усіх нормативно-правових актів – законів або відрізняють Закон про Державний бюджет від інших законів. Проаналізовано практику прийняття Верховною Радою України Закону про Державний бюджет в частині дотримання парламентом законодавчо визначених термінів затвердження Державного бюджету протягом 1991–2014 рр. Обґрунтована роль

Закону про Державний бюджет у регулюванні фінансових відносин і на підставі цього оцінено його вплив на подальший соціально-економічний розвиток держави.

Ключові слова: державний бюджет, Закон про Державний бюджет України, бюджетний період, бюджетний процес, доходи бюджету, видатки бюджету.

Резюме

Фукус Н. А. Закон Украины о государственном бюджете как инструмент регулирования финансовых отношений.

В статье раскрыто содержание Закона о Государственном бюджете Украины. Особое внимание уделено определению его признаков, которые являются общими для всех нормативно-правовых актов – законов или отличают Закон о Государственном бюджете от других законов. Проанализирована практика принятия Верховным Советом Украины Закона о Государственном бюджете в части соблюдения парламентом законодательно установленных сроков утверждения государственного бюджета в течение 1991–2014 гг. Обоснована роль Закона о Государственном бюджете в регулировании финансовых отношений и на основании этого оценено его влияние на дальнейшее социально-экономическое развитие государства.

Ключевые слова: государственный бюджет, Закон о государственном бюджете Украины, бюджетный период, бюджетный процесс, доходы бюджета, расходы бюджета.

Summary

Fuks N. Law on State budget as an instrument of financial relations regulation.

The article describes the content of the Law on State budget of Ukraine. Special attention is devoted to the definition of its particular features which are common for the legal acts of all types and the ones which distinguish the Law on State budget from other laws. The practice of passing State Budget Law in 1991–2014 in the part of abiding by the terms of approving the budget by the Supreme Council has been analysed. The author stresses the role of the Law on State budget in the regulation of financial relations and its influence on the further social and economic development.

Key words: state budget, the Law on State budget of Ukraine, budget period, budget process, budget incomes, budget expenses.

УДК: 347.27:336.763.5:347.731.1 (477)

М. М. БАУРДА

*Марія Михайлівна Баурда, асистент кафедри
Національного університету «Одеська юридична
академія»*

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗАСТОСУВАННЯ ІПОТЕЧНИХ СЕРТИФІКАТІВ НА ФОНДОВОМУ РИНКУ УКРАЇНИ

Нині ринок фінансових послуг має різні правові механізми, що дають змогу залучати додаткові ресурси для рефінансування.

Існування іпотечних цінних паперів на фондовому ринку є одним зі способів рефінансування. Законодавець закріплює декілька способів залучення додаткових коштів за допомогою іпотечних цінних паперів, одна з цих схем втілюється завдяки іпотечним сертифікатам. У зв'язку з тим, що в українському законодавстві існує поділ на сертифікати участі та сертифікати з фіксованою доходністю, то і спосіб обігу, мета та функції цих паперів відрізняються.

Метою дослідження є виявлення проблемних аспектів у правовому регулюванні обігу іпотечних сертифікатів в Україні та застосування цього цінного паперу для рефінансування, а також дослідження правових та економічних чинників, які негативно впливають на можливість застосування іпотечних сертифікатів у практиці.

Правовій природі існування іпотечних сертифікатів приділяли увагу В. Л. Яроцький, О. С. Кізлова, О. М. Табала, Р. В. Карпов, О. М. Лукомська, С. Я. Вавженчук, О. І. Виговський, В. В. Посполітак, О. Т. Євтух, С. І. Кручок, Т. І. Афанасьєва та ін.

Метою статті є аналіз теоретичних та практичних питань щодо правової природи іпотечних сертифікатів та виявлення недоліків застосування цих паперів на українському ринку.

Отже, Закон України «Про іпотечне кредитування, операції з консолідованим іпотечним боргом та іпотечні сертифікати» свідчить, що іпотечний сертифікат – це іпотечний цінний папір, забезпечений іпотечними активами або іпотеками. З даного визначення нас цікавлять іпотечний актив та іпотека, оскільки саме ними можуть бути забезпечені ці сертифікати. У цьому ж Законі закріплено, що іпотечні активи – реформовані в консолідований іпотечний борг зобов'язання за договорами про іпотечний кредит здійснювати платежі в рахунок погашення основного зобов'язання протягом строку обігу сертифікатів, в свою чергу консолідований іпотечний борг – зобов'язання за договорами про іпотечний кредит, реформовані кредитодавцем¹. Закон України «Про іпотечні облигації», який регулює порядок обігу іпотечних облигацій, використовує дещо інші терміни щодо однакових за суттю об'єктів. Закон України «Про іпотечні облигації» під іпотечними активами розуміє право вимоги за забезпеченим іпотекою грошовим зобов'язанням боржника².