

вовал при его составлении и об этом в протоколе сделана соответствующая запись.

Представляется, что необходимо восполнить возникший в законодательстве пробел и закрепить процессуальный статус специалиста в производстве по делам об административных правонарушениях, предусмотрев его права и обязанности, а также ответственность за отказ или уклонение от выполнения возложенных на него обязанностей.

Определяя процессуальный статус специалиста в производстве, необходимо закрепить его право подписывать протокол об административном правонарушении, вносить в его содержание замечания, касающиеся выполняемых им обязанностей. Важно предусмотреть обязанность специалиста явиться по вызову органа (должностного лица) для выполнения определенных действий по делу, связанных с использованием его специальных знаний.

Кроме этого, желательно расширить содержание ст. 275 КАП Украины, регламентирующей возмещение расходов потерпевшим, свидетелям, экспертам и переводчикам, включив в этот перечень и специалиста.

В. С. Яричевский, канд. юрид. наук,
Л. В. Яричевская, канд. юрид. наук

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ

Длительное существование Украины в рамках монополюсно-централизованного правового регулирования финансовых отношений союзными государственными и партийными органами обусловило на первом этапе формирования и становления независимой государственности резкий кризис финансовой политики не только в ее экономическом содержании, но и в правовом оформлении.

Проблемы правового регулирования бюджетных отношений для каждого суверенного государства да и для международного сообщества имеют особое значение и занимают одно из ведущих мест в сфере социально-экономической политики, о чем свидетельствует конституционный уровень их регулирования. Законодательная власть Украины избрала вариант бюджетной системы, который принципиально отличается от ранее существовавшей, что и было закреплено в Законе «О бюджетной системе Украины». Впервые бюджетная система сформирована как система республиканского и местных бюджетов с принципом равной самостоятельности, основу которой составляют собственные и закрепленные законом доходы по всем звеньям бюджетной системы. Таким образом, ра-

нее существовавший тип единого государственного бюджета был заменен принципиально иным типом бюджетной системы, что позитивно было воспринято международным сообществом.

В процессе формирования текущего бюджетного законодательства государственные органы Украины в силу кризисных явлений в экономике не сумели реализовать собственные правовые нормы в области бюджетного регулирования. В связи с отсутствием необходимого объема источников доходной части республиканского бюджета Украины на 1992 г. Верховный Совет сделал беспрецедентный эксперимент: Постановлением от 20 декабря 1991 г. «О прогнозе Республиканского бюджета на I квартал 1992 года» передал законодательные полномочия по бюджетному регулированию Президенту Украины, который Указом от 18 января 1992 г. «О финансировании из Республиканского бюджета общественных мероприятий в I квартале 1992 года» реализовал предоставленные ему законодательные полномочия. Таким образом, на данном этапе бюджетного регулирования, несмотря на кризисную экономическую ситуацию, ни Верховный Совет, ни Президент Украины не отступили от законодательно закрепленных элементов бюджетной системы Украины.

Иное положение сложилось на основе Закона Украины «О Государственном бюджете Украины на 1992 год», утвержденного лишь 18 июня 1992 г. Уже в самом названии Закона появилась категория, отсутствующая в законе «О бюджетной системе Украины», а именно — Государственный бюджет Украины. Если таким образом законодательная власть изменила основы организации бюджетной системы Украины, то предварительно должны быть внесены изменения в закон «О бюджетной системе Украины». Однако в данном Законе таких изменений до настоящего времени не существует, т. е. текущее финансовое законодательство вступило в противоречие с конституционным законом по своей значимости и сути. За терминологическими категориями стоят принципиальные понятия, связанные не только с конкретными пределами полномочий законодательной власти, но и ущемляемыми в этой связи полномочиями представительных органов власти на уровнях регионального и местного самоуправления.

Установленное в ст. 13 закона «О государственном бюджете Украины» требование — передать на финансирование из бюджетов Республики Крым, областей, городов Киева и Севастополя расходы на дотацию предприятиям и организациям жилищно-коммунального хозяйства, автомобильного транспорта, метрополитенов и Севастопольского морского торгового порта в сумме 34,195,7 млн. руб. — прямо противоречит принципу самостоятельности бюджета каждой административно-территориальной единицы, что закреплено не только в законе «О бюджетной системе

Украины», но и в законе «О местных Советах народных депутатов, местном и региональном самоуправлении». Подобных примеров можно привести несколько. Анализ каждого из них показывает, что необоснованное изменение бюджетной системы влечет за собой подмену принципов бюджетного устройства и ущемление полномочий нижестоящих органов власти и экономических интересов административно-территориальных единиц. Подобную практику нарушения основ организации бюджетной системы законодательный орган продолжает в 1993 г., что негативно отражается не только на взаимоотношениях различных звеньев представительной власти и влечет углубление экономического кризиса; но и вызывает естественное недоумение международных экспертов в области бюджетного регулирования.

Проблемы мобилизации финансовых ресурсов в различные звенья бюджетной системы обострились вычленением из бюджетной системы целой группы финансовых фондов, обеспечивающих реализацию государственных функций — Пенсионного фонда, фондов государственной занятости населения, дорожных фондов, природа которых однородна с бюджетной системой, так как все эти фонды призваны обслуживать разнообразные государственные функции. В условиях болезненного состояния государственных финансовых ресурсов их распыление по различным фондам представляется не только нецелесообразным и разрушающим системность и целостность бюджетных фондов, но и создающим предпосылки для злоупотреблений в процессе исполнения этих фондов, что иллюстрируется результатами правительственной проверки деятельности Пенсионного фонда.

Организация бюджетной системы, основанная на Законе во всех стадиях бюджетного процесса, позволяет более целесообразно осуществлять концентрацию и маневрирование финансовыми государственными ресурсами. При этом сохраняется высший уровень контроля и гласности в стадиях составления, рассмотрения, утверждения и исполнения всех бюджетов при прямом воздействии представительных органов власти, тогда как государственные средства, изъятые у налогоплательщиков и направленные в финансовые фонды, которые регулируют исполнительные органы государственной власти, входят в противоречие с природой их общественного характера формирования и распределения посредством представительных органов власти.

Аналогичные проблемы возникают с той группой финансовых ресурсов Украины, которая отнесена к внебюджетным фондам. Полномочия Советов всех уровней образовывать и использовать внебюджетные фонды закреплены в ст. 16 закона «О бюджетной системе Украины», но в то же время не подкреплены юридической обязанностью по гласному их использованию и отчету об их ис-

полнении, а также соответствующей правовой ответственностью в случае обнаруженных злоупотреблений применительно к финансовым ресурсам, обращаемым через внебюджетные фонды всех уровней. Данный пробел должен быть устранен на законодательном уровне.

Природа источников формирования бюджетных и внебюджетных фондов по сути едина. При увеличении доходной части внебюджетных фондов пропорционально уменьшается доходная часть бюджетной системы. Данное положение можно проиллюстрировать примером с Республиканским внебюджетным фондом стабилизации экономики Украины, созданным Постановлением Верховного Совета от 27 марта 1991 г. Источниками формирования его доходной части определены: 20% суммы амортизационных отчислений предприятий и организаций всех форм собственности; прибыль предприятий и организаций, полученная от превышения договорных цен на продукты (работы, услуги) сверх установленных предельных уровней рентабельности; средства от выкупа трудовыми коллективами имущества государственных предприятий и организаций; 20% средств, поступающих от выкупа имущества государственных предприятий и организаций. В условиях, когда дефицит бюджетной системы превышает верхние пределы международных стандартов, возникает вопрос: можно ли названные выше источники доходов передавать в какие-либо фонды, кроме бюджетных? Ответ может быть только отрицательным. Недаром в бюджетном устройстве цивилизованных стран применяются такие рычаги, как секвестр, консолидированный бюджет — одна из важнейших составных частей бюджетного послания Президента и другие, опробированные практикой в различных экономических условиях, но почему-то до настоящего времени не воспринимаемые законодательной властью Украины.

Бесспорно и безусловно необходимо устранить противоречие категории в правовом регулировании бюджетных отношений, восстановить правовой режим бюджетной системы Украины, принятый в законе «О бюджетной системе Украины» как более прогрессивный по сравнению с действующим ранее центристским бюджетом и устанавливающий сбалансированную самостоятельность бюджетов всех уровней хотя бы по текущим расходам в период галопирующей инфляции и девальвации национальной денежной единицы. Представляется также необходимым сконцентрировать все государственные финансовые ресурсы в бюджетной системе и на этой основе решать оптимально взвешенные государственные функции.