

ПРИНЦИПИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Перощук З.І.

кандидат юридичних наук,
здобувач кафедри фінансового права
Київського національного університету
ім. Тараса Шевченка

Наукову статтю присвячено принципам правового регулювання бюджетної системи України. Висвітлено вихідні ідеї, основні, найбільш загальні та керівні положення, які в сукупності визначають вихідні позиції для правового регулювання суспільних відносин у сфері бюджетної системи України.

Ключові слова: бюджет, бюджетна система України, принципи правового регулювання.

Научная статья посвящена принципам правового регулирования бюджетной системы Украины. Освещены выходные идеи, основные, наиболее общие и руководящие положения, которые в совокупности определяют исходные позиции для правового регулирования общественных отношений в области бюджетной системы Украины.

Ключевые слова: бюджет, бюджетная система Украины, принципы правового регулирования.

The scientific article is aimed at opening the principles of legal regulation of the budgetary system of Ukraine. In the article it is revealed the initial ideas, the basic and most common and guiding thesis, which all together determine the primary positions

for the legal regulation of social relations in the sphere of native budgetary system.

Keywords: budget, budgetary system of Ukraine, the principles of legal regulation.

Бюджетна проблематика була предметом досліджень таких видатних вчених як Ю.А. Ровінського, М.А. Гурвіча, Л. К. Воронової, Н. І. Хімичевої, М.І.Піскогіна, Н.Ю. Пришви, М.П. Кучерявенка, Н.В. Воротиної, А.А. Нечай, О.П. Орлюк, Л.А. Савченко та інших. Однак, принципам правового регулювання бюджетної системи України вченими достатньої уваги жодного разу не приділялося.

У зв'язку з цим, ціллю статті є розкриття сутності принципів правового регулювання бюджетної системи України, а також визначення певного переліку принципів правового регулювання, на яких ґрунтується бюджетна система України.

Взагалі, питання правових принципів, які посідають особливе місце серед принципів, що стосуються суспільного життя, завжди були і залишаються актуальними в юридичній науці, оскільки є свого роду певним стрижнем усієї правової матерії.

Як правило, в загальносуспільному уявленні принципами визнаються певні вихідні начала, основні засади чи ідеї, які покладені в основу чого-небудь [1, с. 762; 2; 3, с. 585; 4, с. 89; 5, с. 95].

Не вдаючись у подробиці з'ясування цієї понятійної категорії з правової точки зору, спираючись на те, що питання правових принципів є об'єктом досліджень теорії права, слід опосередковано вказати на ті окремі позиції, які згодом ляжуть в основу з'ясування принципів правового регулювання бюджетної системи України.

В цьому напрямі досить слушними є фундаментальні міркування Р.З. Лівшиця, які полягають у тому, що еволюція права походить від ідей до норм, потім через реалізацію норм – до суспільної практики. Починаючи з виникнення ідеї, а ідея дуже часто формується у вигляді правового принципу, принцип визначає і направляє розвиток права” [6, с. 195].

Якщо говорити про принципи певної галузі права, то це “лише такі його керівні ідеї, які самі одержали закріплення у нормах права” [7, с. 13]. Тобто, за вказаним твердженням, принципи права не залишаються ідеєю на рівні правосвідомості, а є вже ідеєю, втіленою в праві і перетвореною правовими засобами в нормативну засаду. Але, чи можна, у контексті зазначеного, ототожнювати правові принципи, принципи права та принципи правового регулювання? Не можна не погодитись з Є.А. Лукашовою, яка стверджує, що різниця між правовими принципами та принципами права може бути проведена лише умовно, оскільки, будучи втіленими в системі права, правові принципи залишаються принципами правової свідомості і виявляють вплив на функціонування всієї системи правового регулювання [8, с.108]. Водночас, як зазначає В.М. Семенов [9, с.108], а згодом і А.М. Колодій [10, с.38], істотна різниця існує між принципами права та принципами правового регулювання.

Принципи правового регулювання займають тре-

тю позицію у системі принципів, що впливають на правову сферу, відрізняючись від останніх, як підкреслює А.М. Колодій, більшою конкретністю, динамізмом, націленістю на конкретні життєві ситуації, що вимагають правового врегулювання. Їх сфера – це, перш за все сфера реалізації права, застосування принципів права в реальній дійсності [10, с. 38]. Ці міркування є сутнісними, і на нашу думку, саме вони повинні стати першоосновою висвітлення принципів правового регулювання бюджетної системи України.

У такий спосіб, принципи правового регулювання бюджетної системи України є аспектом особливого вияву загальних принципів права і являють собою вихідні ідеї, основні, найбільш загальні та керівні положення, які в сукупності визначають вихідні позиції для правового регулювання суспільних відносин, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, а також питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства. Іншими словами, це є, так звані, принципи-норми, оскільки, сформульовані та безпосередньо чи опосередковано закріплені у нормах права, надають синхронності усьому механізму правового регулювання цього виду суспільних відносин, є своєрідним критерієм законності й правомірності дій учасників бюджетного процесу, мають велике значення для зростання правосвідомості населення.

Бюджетний кодекс України загалом закріплює близько десяти принципів, на яких ґрунтується бюджетна система України, серед яких, єдності, збалансованості, самостійності, повноти, обґрунтованості, ефективності і результативності, субсидіарності, цільового використання бюджетних коштів, справедливості і неупередженості, публічності та прозорості [11, с. 58 – 67]. До цього часу, у відповідності до Закону України “Про бюджетну систему України”, бюджетний устрій (організація і принципи побудови бюджетної системи) базувався на принципах єдності, повноти, достовірності, гласності, наочності і самостійності усіх бюджетів, що входять до бюджетної системи України [12], частина яких, згодом, з прийняттям Бюджетного кодексу України (в редакції від 21 червня 2001 року № 2542-III) [13], ототожнювалась (єдності, повноти, самостійності), частина – трансформувалася (достовірності → ефективності, гласності → публічності та прозорості, наочності → обґрунтування), а переважна більшість принципів-норм з'явилася вперше (збалансованості, субсидіарності, цільового використання бюджетних коштів, справедливості і неупередженості, відповідальності). Цікаво, що згідно з Бюджетним кодексом України в редакції 8 липня 2010 року № 2456-VI [11, с. 59], принцип ефективності видозмінюється і стає принципом ефективності і результативності, а принцип відповідальності зникає взагалі з числа тих ви-

хідних ідей чи основних положень, які визначають позиції для правового регулювання відносин у сфері бюджетної системи України.

Отже, перелічені вище принципи-норми, у кожному разі є визначальними орієнтирами для правозастосування. Сьогодні, у після кризовий період, час фінансово-економічних та правових перетворень, дуже важливо орієнтуватися на найбільш виправдані з них, так як на кожному етапі реформування бюджетної системи України такі керівні положення визначали вихідні позиції для правового регулювання відносин у цій сфері. Неабияк варто враховувати правосвідомість та правову культуру суспільства, можливість та бажаність його керуватися вищевказаними положеннями сьогодні, а також готовність сприймати їх уже вдосконаленими в майбутньому.

Принципи правового регулювання (в даному випадку – бюджетної системи України) є не тільки загальною правовою категорією, вони (принципи), природньо визначають її фундаментальну сутність та перспективи розвитку. Основні з них, або, так звані – загальні, є найбільш важливими та стабільними, оскільки охоплюють собою ідеї верховенства права, законності, справедливості, гуманізму тощо. Ці ідеї в результаті зумовлюють існування держави та її функціонування.

Реалізація будь-якої державної функції потребує адекватного фінансового забезпечення, яке здійснюється через формування, розподіл та використання, зокрема, централізованих фондів (державного та місцевих бюджетів), які і являються неодмінним засобом для існування та розвитку держави. Такі ідеї, як правило, значаться у положеннях Конституції України [14], під впливом яких формуються уже ідеї галузевого фінансово-правового змісту.

Так, верховенство права як принцип бюджетної системи України дістав своє офіційне закріплення у статтях 92 та 95 Конституції України, Бюджетному кодексу України, законах про Державний бюджет України на відповідний рік та інших нормативно-правових актах.

Принцип законності як специфічний державно-правовий режим за допомогою якого забезпечується загальнообов'язковість юридичних норм [15, с.166] означає бездоганне дотримання і виконання приписів Конституції України, законів та інших нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері бюджетної системи України, однакове їх розуміння та несуперечність норм.

Законність у правовій демократичній державі (Україна відповідно до статті 1 Конституції України є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною та правовою державою), на нашу думку, в першу чергу має розглядатися як засіб захисту прав, свобод і законних інтересів кожної людини і громадянина. Через бюджетну систему України реалізується переважна більшість конституційних прав і свобод людини і громадянина у сфері освіти (стаття 53), охорони здоров'я (стаття 49), соціального захисту (стаття 46),

культури (стаття 54), а також, забезпечуються заходи в галузі національної оборони (стаття 17), здійснення державної влади (статті 6), міжнародних відносин (стаття 18) тощо.

Від стану законності у сфері бюджетної системи України залежить реальність всіх суспільних прав і свобод.

Принцип справедливості відображає ідею соціальної справедливості демократичної держави, виходить з певних гарантій справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами та територіальними громадами (стаття 95 Конституції України) і означає забезпечення бюджетною системою України рівного доступу всіх громадян та територіальних громад до бюджетних послуг та соціальних гарантій. Для прикладу, фінансовий норматив бюджетної забезпеченості, який використовується для визначення розподілу міжбюджетних трансфертів, визначається шляхом ділення загального обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на реалізацію бюджетних програм, на кількість мешканців чи споживачів соціальних послуг тощо (стаття 94 Бюджетного кодексу України). Це означає, що усі види видатків, що скеровуються на ту чи іншу галузь соціально-культурної сфери, розраховуються за однаковими підходами для кожного місцевого бюджету, що становить бюджетну систему України, і не зважаючи на територіальну, соціальну чи іншу ознаку забезпечують рівний доступ кожного громадянина та кожної територіальної громади до бюджетних ресурсів.

Принцип гласності інтерпретує конституційні положення щодо обов'язкового оприлюднення законів України і полягає у відкритості перед громадянами та територіальними громадами процедури розподілу фінансових ресурсів держави та місцевого самоврядування. Пряма конституційна норма з цього приводу міститься у частині четвертій статті 95 Конституції України і вказує на те, що регулярні звіти про доходи і видатки Державного бюджету України мають бути оприлюднені.

Крім цих загальних правил Бюджетний кодекс України закріплює принцип публічності та прозорості бюджетної системи України, який полягає в інформуванні громадськості з питань складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, а також контролю за виконанням державного бюджету та місцевих бюджетів. До того ж Бюджетний кодекс України передбачає окрему 28 статтю щодо доступності інформації про бюджет, згідно з якою Міністерством фінансів України забезпечується оприлюднення проекту закону про Державний бюджет України, закону про Державний бюджет України з додатками, які є його невід'ємною частиною, інформації про виконання Державного бюджету України за підсумками місяця, кварталу та року, інформації про виконання зведеного бюджету України, іншої інформації про виконання Державного бюджету України тощо (частина перша статті 28

Бюджетного кодексу України).

Це великі досягнення в даній області, адже до цього часу у Бюджетному кодексі України принцип публічності та прозорості бюджетної системи України зводився виключно до затвердження Державного бюджету України та місцевих бюджетів, а також прийняття Верховною Радою України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим та відповідними радами рішень щодо звіту про їх виконання (п.10 ч.1 ст.7 Бюджетного кодексу України) [13].

Принцип законодавчого регулювання відносин у сфері бюджетної системи України. Відповідно до статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються Державний бюджет України і бюджетна система України. Можна сказати, що ця норма впливає зі змісту конституцій зарубіжних країн і у повній мірі відповідає загальносвітовій практиці.

Так, відповідно до статті 111 Основного Закону Федеративної Республіки Німеччини бюджет затверджується бюджетним законом на один або на декілька років; в останньому випадку він затверджується окремо на кожен рік до початку першого звітного року. Цей закон може передбачати, що деякі глави бюджету будуть мати різний термін дії по роках [16, с. 112]; згідно із статтею 119 Конституції Республіки Польща Сейм приймає державний бюджет на бюджетний рік у формі закону про державний бюджет [16, с. 201]; у відповідності до статті 342 Конституції Французької Республіки фінансові закони визначають доходи і витрати держави з додержанням умов і застережень, передбачених органічним законом [16, с. 53]; стаття 85 Конституції Японії передбачає, що ніякі державні кошти не можуть бути витрачені, і ніякі грошові зобов'язання не можуть бути витрачені, інакше як за рішенням Парламенту [16, с. 299].

Дуже важливо визначити основні галузеві фінансово-правові принципи, на яких сьогодні має ґрунтуватися бюджетна система України.

Принцип єдності фінансово-правової політики та єдності бюджетної системи України забезпечується єдиною фінансово-економічною та правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією тощо.

Важливе значення в контексті зазначеного мають принципи єдності у сфері податкової політики держави, сфері визначення монетарних показників, кошторису доходів та витрат на відповідний рік Національного банку України, сфері прогнозування основних макропоказників економічного і соціального розвитку України та окремих регіонів, сфері граничного обсягу державного боргу та місцевого боргу тощо.

Взагалі цей принцип характеризується єдністю та взаємоузгодженістю складних поєднань правових, економічних, фінансових, соціальних, і не в останню чергу, політичних відносин, додержання яких є дуже важливим щодо відносин у сфері бюджетної систе-

ми.

Принцип самостійності кожного бюджету, що становить бюджетну систему України. Державний бюджет України та місцеві бюджети є самостійними. Держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування. Органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування коштами відповідних місцевих бюджетів не несуть відповідальності за бюджетні зобов'язання одне одного, а також за бюджетні зобов'язання держави. Самостійність бюджетів забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів бюджету, правом відповідних органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування визначати напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України, правом Верховної Ради Автономної Республіки Крим та відповідних місцевих рад самостійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні місцеві бюджети [17].

Принцип збалансованості кожного бюджету, що становить бюджетну систему України. Відповідно до частини третьої статті 95 Конституції держава прагне до збалансованості бюджету України. В аспекті конституційного подання [18] дане положення треба розуміти як намагання держави при визначенні законом про Державний бюджет України доходів і видатків та прийнятті законів, інших нормативно-правових актів, які можуть вплинути на доходну і видаткову частину бюджету, дотримуватися рівномірного співвідношення між ними та її обов'язок на засадах справедливого, неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами, територіальними громадами враховувати загальносуспільні потреби, необхідність забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя. Цей принцип знайшов своє пряме відображення у Бюджетному кодексі України і вказує на те, що повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу надходжень бюджету на відповідний бюджетний період. Чітко та однозначно принцип такого змісту закріплюється Основним Законом Федеративної Республіки Німеччини, який передбачає, що доходи і видатки Федерації повинні бути збалансовані в бюджеті [16, с. 112].

Принцип максимального наближення фінансових ресурсів до безпосереднього споживача бюджетних коштів ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання органами державної влади та місцевого самоврядування гарантованих державою послуг до їх безпосереднього споживача через розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами. Інакше кажучи, сутність цього принципу полягає у забезпеченні прив'язки конкретного виду видатків бюджету до відповідного бюджету, що спрямовується на цілі, пов'язані з реалізацією програм, перелік яких визначено Бюджетним кодек-

сом України.

Принцип соціальної спрямованості правового регулювання бюджетної системи України. Цей принцип впливає зі змісту Конституції України, так як закріплений в ній перелік прав та свобод громадян України зобов'язує державу до їхнього реального забезпечення, а отже, вимагає відповідних фінансових ресурсів. Забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави, яка через бюджетну систему забезпечує соціальне обслуговування громадян та територіальних громад у галузях освіти, охорони здоров'я, соціального захисту населення, культури, фізичної культури, житлово-комунального господарства тощо. Це якраз той випадок, коли право має особливе значення, так як виконує соціальне призначення, його норми знаходять практичне втілення в суспільних відносинах та реалізуються.

Принцип ефективності та результативності бюджетної системи України. При складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання послуг, гарантованих державою, Автономною Республікою Крим, місцевим самоврядуванням, при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів

[17]. Дуже важливими принципами, на яких ґрунтується бюджетна система України, є принцип повноти (до складу бюджетів підлягають включенню всі надходження бюджетів та витрати бюджетів, що здійснюються відповідно до нормативно-правових актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування); принцип обґрунтованості (бюджет формується на реалістичних макропоказниках економічного і соціального розвитку України та розрахунках надходжень бюджету і витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик та правил); принцип цільового використання бюджетних коштів (бюджетні кошти використовуються тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями та бюджетними асигнуваннями) [17].

Досить цікавим є той факт, що у новому Бюджетному кодексі України відсутній принцип відповідальності учасників бюджетного процесу, який згідно з Бюджетним кодексом України в редакції від 21 червня 2001 року № 2542-III зводився до того, що кожен учасник бюджетного процесу несе відповідальність за свої дії або бездіяльність на кожній стадії бюджетного процесу.

На нашу думку, це власне не та ідея, яка має залишатися ідеєю на рівні правосвідомості, а це якраз та ідея, яка повинна бути втіленою у праві і перетвореною правовими засобами в нормативну засаду.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Словник іншомовних слів: 23000 слів та термінологічних термінів словосполучень / [уклад. Л.О. Пустовіт та ін.]. — К. : Довіра, 2000. — 1018 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.slovnuk.net>.
3. Сучасний тлумачний словник української мови: 60000 слів / [за заг. ред. д-ра філол. наук, проф. В. В. Дубічинського]. — Х. : ВД "ШКОЛА", 2009. — 832 с.
4. Муніципальне право України / [В.Ф.Погорілко, О.Ф.Фрицький, М.О.Баймуратов та ін.]; за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. — [стер. вид.]. — К. : Юрінком Інтер, 2001. — 352с.
5. Загальна теорія держави і права / [за ред. В.В. Копейчикова]. — К. : Юрінформ, 1995. — 190 с.
6. Лившиц Р.З. Теория права / Лившиц Р.З. — М., 1994. — 216 с.
7. Алексеев В. Б. Конституционные принципы организации и функционирования прокурорского надзора / В. Б. Алексеев // Вопросы теории управления в органах прокуратуры. — М. : НИИ Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 1997. — С. 13—21.
8. Лукашева Е.А. Социалистическое правосознание и законность / Лукашева Е.А. — М. : Юрид. лит., 1973 — 344 с.
9. Семенов В.М. Конституционные принципы гражданского судопроизводства / Семенов В.М. — М. : Юридическая литература, 1982. — 150 с.
10. Колодій А.М. Принципи права України / Колодій А.М. — К. : Юрінком Інтер, 1998. — 205 с.
11. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / [заг.редакція, передмова Ф.О. Ярошенка]. — К. : Зовнішня торгівля; УДУФМТ, 2010. — 592 с.
12. Закон України «Про бюджетну систему України» від 5 груд. 1990 р. № 512-ХІІ / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 1. — Ст. 1.
13. Бюджетний кодекс України / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 37 — 38. — Ст. 189.
14. Конституція України / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — №30. — Ст. 141.
15. Колпаков В.К. Адміністративне право України / Колпаков В.К. — К. : Юрінком Інтер, 2001. — 752 с.
16. Конституції зарубіжних країн / [за заг.ред. к.ю.н., доц. В.О. Серьогіна]. — Харків : Видавництво "ФІНН", 2009. — 664 с.
17. Бюджетний кодекс України від 8 липн. 2010 р. № 4457-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
18. Рішення Конституційного Суду України від 27 листоп. 2008 р. № 26-рп / 2008 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.