

УДК 347.73

Д. В. Коробцова

викладач кафедри загальноправових дисциплін
Харківського національного університету внутрішніх справ

КЛАСИФІКАЦІЯ ПРИНЦИПІВ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Визначити й охарактеризувати принципи бюджетного права можливо на підставі їх класифікації, яка має теоретичне і практичне значення. За походженням слово «класифікація» означає систему супідрядних понять (класів, об'єктів) тієї або іншої галузі знань чи діяльності людини, що використовується як засіб для встановлення зв'язків між цими поняттями чи класами об'єктів [1, с. 115]. Отже, класифікація допомагає краще пізнати принципи бюджетного права, установити вертикальні та горизонтальні зв'язки між ними, надати рекомендації щодо підвищення їх результативності й направленості регулятивного змісту.

У сучасній науковій літературі майже відсутня обґрунтована класифікація принципів бюджетного права України як галузевого утворення, що містить правові вимоги розвитку бюджетних відносин. Окремі критерії класифікації принципів бюджетного права України з метою наближення до принципів бюджетного права Європейського Союзу визначаються в роботі Ю.Ю. Пустовіт [2]. У межах дослідження місця бюджетного права в системі права України І.О. Образцова доходить висновку про розмежування принципів бюджетного права і принципів реалізації бюджетної політики, але не розглядає докладно види цих принципів [3, с. 58]. Російська вчена Ю.А. Крохіна визначає принципи бюджетного права, які виділяються за джерелом походження – бюджетним законодавством Російської Федерації [4, с. 213]. У підручнику «Бюджетне право України» до принципів бюджетного права зараховують ті, які характеризують бюджет і бюджетну процедуру як правотворчу діяльність [5, с. 45–49]. Слушним є зауваження А.О. Монаєнко щодо відсутності законодавчого визначення бюджетно-правових принципів, що має негативні наслідки для правозастосовної практики [6, с. 42].

Мета статті – на підставі чинного бюджетного законодавства України та практики його реалізації, наукових досліджень принципів права, видів і ознак принципів бюджетного права визначити сутність сучасних нових принципів бюджетного права України виходячи з критеріїв їх класифікації, адекватних стану економічного розвитку країни та його правового забезпечення.

Класифікацію принципів бюджетного права можна здійснити за різними критеріями. Поширеною є класифікація принципів права за таким критерієм, як форма нормативного закріплення [4, с. 212; 7, с. 24; 8, с. 6]. За цим критерієм, прин-

ципи бюджетного права діляться так: а) закріплені Конституцією України; б) установлені іншими нормативно-правовими актами, що становлять бюджетне законодавство.

До перших принципів належать загальноправові принципи, які встановлюють правові засади розвитку суспільних відносин, зокрема бюджетних. До цих принципів, які найвагомніше охоплюють бюджетні правовідносини й належать до вихідних начал фінансової та бюджетної діяльності, зараховують такі: законності, верховенства права (ст. ст. 8, 135, 137 Конституції України), рівності (ст. ст. 24, 129 Конституції України), єдності (ст. 132 Конституції України), юридичної відповідальності (ст. ст. 61, 63, 68, 80, 92, 146 Конституції України).

Наступні принципи бюджетного права містяться в бюджетному законодавстві України або виводяться з його змісту. Системність як ознака принципів бюджетного права зумовлює їх взаємопов'язаний зміст і пов'язаність із загальноправовими та фінансово-правовими принципами.

До другої групи принципів бюджетного права належать принципи, які за джерелом закріплення – Бюджетним кодексом України (далі – БКУ) та іншими законами й підзаконними нормативно-правовими актами України – встановлюють вимоги до побудови бюджетних правовідносин.

Відповідно до ст. 7 «Принципи бюджетної системи України» БКУ, це передусім принципи побудови бюджетної системи України, проте вважаємо, що зміст цих норм свідчить про їх спрямованість не тільки на одну складову бюджетних відносин – бюджетну систему, а й на інші інститути бюджетного права та правове регулювання бюджетних відносин загалом. Наприклад, принципи *справедливості й неупередженості, єдності бюджетної системи України, збалансованості повноважень, самостійності, повноти* встановлюють правові основи не тільки побудови бюджетної системи, а й бюджетно-процесуальних відносин, впливають із конституційних основ побудови української держави та її фінансової системи. Інші принципи бюджетної системи України, такі як *принципи обґрунтованості, ефективності й результативності, субсидіарності, цільового використання бюджетних коштів, публічності й прозорості*, визначають засади правового регулювання бюджетних відносин, спираючись опосередковано на конституційні принципи. Поділяємо погляди вчених про те, що принципи, які встановлюють-

ся ст. 7 БКУ, підлягають уточненню, оскільки визначають правові засади розвитку більш широких відносин, пов'язаних із бюджетним процесом [9, с. 46].

Зміст інших статей БКУ вказує на особливості бюджетних правовідносин і види бюджетної діяльності, визначаючи основні правові засади функціонування бюджетної системи України (гл. 2 БКУ), основи бюджетного процесу та міжбюджетних відносин (гл. 4 розділ 1 БКУ; розділи 2–4 БКУ), контролю та відповідальності за порушення бюджетного законодавства (розділ 5 БКУ) тощо.

До інших нормативно-правових джерел принципів бюджетного права варто зарахувати закон про Державний бюджет України на поточний рік (далі – бюджетний закон) як особливий закон, що визначає специфіку бюджетних відносин і бюджетної діяльності.

Наприклад, відповідно до закону про Державний бюджет України, на 2016 рік доходи Державного бюджету затверджені в сумі 595 163 135,3 тис. грн, а видатки – у сумі 667 815 507,2 тис. грн. Із цих видатків за відомчою та програмною класифікацією видатків Державного бюджету на 2016 рік на фінансування діяльності Національної поліції України виділено 14 709 551,9 тис. грн, Міністерству внутрішніх справ України – 41 079 074,1 тис. грн. У структурі видатків Національної поліції України найбільша сума коштів – 87,8% – від загальної суми направлено на фінансування державної програми забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки й порядку, участь у міжнародних миротворчих операціях. Видатки на розвиток обороноздатності в цих витратах становлять 6,78%, на управління – 4,72%, на дошкільну освіту та заходи з позашкільної роботи з дітьми поліцейських і працівників служби – 0,70%. Отже, переважно кошти спрямовуються на виконання головної функції Національної поліції України. Усього в державі на забезпечення охорони внутрішнього правопорядку, захист громадян направлено 55 788 626 тис. грн. Для порівняння, загальнодержавні витрати на охорону здоров'я становлять 44 653 266,5 тис. грн, на освіту – 44 783 974,2 тис. грн, на підтримку регіонального розвитку – 4 465 893,5 тис. грн, на соціальну політику – 1 069 328,1 тис. грн [10].

Ці показники свідчать, що бюджетні призначення й витрати держави спрямовуються переважно на управлінські функції, а не на соціальний розвиток або підтримку державного сектора економіки. Така перевага у фінансуванні правоохоронної діяльності ставить під загрозу реалізацію конституційних принципів справедливого та неупередженого розподілу суспільного багатства, а також принцип бюджетної системи – ефектив-

ності й результативності. Розподіл коштів на підставі бюджетного закону свідчить, що бюджетна політика на цей час спрямована на використання бюджетних фондів як інструмента регулювання фінансової політики, а не на соціальну цілеспрямованість бюджетної політики.

Рішення про місцевий бюджет на поточний рік, які приймаються для фінансування регіональної бюджетної діяльності, будуються на аналогічних засадах. Наприклад, аналіз рішення Садівської сільської ради Лозівського району Харківської області «Про сільський бюджет на 2016 рік» від 24.12.2015 року з додатками свідчить, що місцевий бюджет збалансований, оскільки доходи дорівнюють видаткам і становлять 550 900 гривень. У складі доходів субвенція з Державного бюджету передбачена в розмірі 50 000 грн, що становить 9% від загальних доходів і свідчить про слабкий рівень підтримки державою місцевого самоврядування. У складі видатків переважна кількість грошей спрямовується на державне управління – 386 478 грн, тобто 70%, на культуру та мистецтво – 101 258 грн (18,3%), на транспорт, соціальні програми, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікацію й інформатику власних коштів у бюджеті не передбачено [11]. Отже, видатки на управління в структурі місцевого бюджету перевищують майже в десять раз видатки на розвиток і в сто разів видатки на соціальні фонди, з яких фінансуються програми соціального захисту малозабезпечених, хворих громадян або підвищення рівня заробітної плати.

Для місцевих бюджетів незахищеність громадян, слабка соціальна політика є наслідком не тільки невеликого загального обсягу коштів, а і їх розподілу переважно на задоволення тимчасових потреб. Уважаємо, що недофінансування програм економічного розвитку при утриманні рівня потреб управлінського апарату призводить до стагнації в країні, а недостатнє фінансування громадських потреб і соціального захисту населення – до знищення нації. Отже, принципи бюджетного права потрібно не тільки правильно формулювати, а й реалізовувати.

Незадовільний стан із плануванням і виконанням бюджетного закону або рішень про місцевий бюджет є предметом обговорення науковців. Указується на відсутність законності у формуванні соціальних бюджетних фондів і розподілі бюджетних коштів [12, с. 143], на колізійний характер норм фінансового законодавства [13, с. 14], на недосконалість методики розрахунку необхідного мінімуму соціальних потреб під час планування доходів бюджетів [14, с. 356], на недостатнє фінансування соціальних потреб громадян у бюджетному процесі [15].

Практика бюджетного регулювання, що склалася в минулі роки, свідчить про те, що соціальні стандарти, які забезпечують рівень життя грома-

дзя і встановлюються щорічним бюджетним законом, коректуються під час їх виконання в бік зменшення. У Законі України «Про Державний бюджет на 2016 рік» встановлено прожитковий мінімум на одну працездатну особу в розрахунку на місяць: з 1 січня 2016 року – 1 378 грн, із 1 травня – 1 450 грн, із 1 грудня – 1 550 грн, і такі самі розміри мінімальної заробітної плати (ст. ст. 7 і 8) [17]. Ураховуючи, що офіційний прогноз зростання інфляції, якій заклав Кабінет Міністрів України в Державний бюджет на 2016 рік, становить 12% і дефіцит ВВП закладено в розмірі 3,7%, то визначені соціальні показники погіршують рівень доходів працездатних осіб і порушують конституційні права громадян.

Під час обговорення бюджетного закону на 2016 рік відмічалася його спрямованість на споживання, а не на розвиток економічних відносин у країні, що суттєво впливає на економіку країни й на її становище у світі [16].

Отже, принципи, які втілюються в нормативних актах, що формують бюджетне законодавство, під час їх складання, розгляду та затвердження, відповідають намірам учасників бюджетного процесу дотримуватися принципу *цілеспрямованості і правової визначеності бюджетних програм*, проте в бюджетній діяльності на стадії виконання бюджетів впливає декларативний зміст цих актів, оскільки цілі, які визначаються в бюджетних програмах, не підтверджуються відповідними чинниками, зокрема обсягами фінансування.

Принцип *цілеспрямованості і правової визначеності бюджетних програм*, на відміну від законодавцем встановленого принципу цільового використання бюджетних коштів, визначає сукупність заходів щодо планування та використання бюджетних асигнувань відповідно до бюджетних призначень, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань і очікуваних результатів, що покладаються на розпорядника бюджетних коштів бюджетним законодавством протягом бюджетного періоду.

Строковість і періодичність як принципи бюджетного права виникають саме із особливостей нормативно-правових актів про бюджет, оскільки вони приймаються на календарний рік у встановленій законом процедурі та формі, оновлюючи бюджетні відносини, і мають кількісні, часові та цільові обмеження.

Практика реалізації бюджетних відносин свідчить, що соціальної захищеності учасники бюджетної діяльності внаслідок регулювання бюджетних відносин не отримують. Оскільки, за визначенням, правові принципи не тільки основи або положення, а й ідеали правового регулювання бюджетних відносин, потрібно законом увести принцип *правової захищеності* як принцип бюджетного права.

Принцип правової захищеності в бюджетному праві встановлює, що бюджетні призначення та асигнування повинні складатися, затверджуватися й використовуватися відповідно до бюджетного законодавства з метою здійснення державних програм соціального захисту, доводиться до розпорядників бюджетних коштів у визначених і профінансованих трансфертах із державного бюджету місцевим бюджетам або в міжбюджетних угодах.

Виходячи з наявної неузгодженості проголошених пріоритетів бюджетної політики на рівні держави, а також неузгодженості з пріоритетами бюджетних програм на місцях, потрібно спиратися на принцип *узгодженості бюджетної політики*. Цей принцип дає змогу не тільки державі, а й органам місцевого самоврядування брати участь у бюджетному процесі шляхом надання бюджетних запитів на фінансування запланованих потреб з їх подальшим обов'язковим урахуванням під час бюджетного планування, а також з метою вирішення нагальних проблем, що виникають у процесі виконання бюджетів шляхом надання права на укладення договорів на розподіл субвенцій між розпорядниками бюджетних коштів протягом бюджетного періоду. На сей час, відповідно до ст. 101 «Міжбюджетні трансферти між місцевими бюджетами» БКУ, таке право існує тільки на стадії планування бюджетів, оскільки договори повинні складатися до 1 серпня року, що передуватиме плановому. Бюджетна норма встановлює, якщо в установленний термін договори не укладено, рішення щодо перерахунку кількості споживачів гарантованих послуг приймається районною радою [17]. Указана норма гарантує фінансування в необхідному обсязі соціальних програм з урахуванням кількості споживачів, котрі мешкають на відповідній території, але таке право не враховує якості і обсяги цих послуг і те, що ціни й тарифи зростають протягом бюджетного періоду. Отже, програми, які фінансуються з місцевих бюджетів, – соціального захисту, податкових пільг, будівництва, реконструкції, ремонту й утримання вулиць і доріг, утримання об'єктів комунальної власності в населених пунктах, утримання об'єктів спільного користування, виконання інвестиційних програм – тільки декларуються БКУ.

У сучасних умовах актуальним є встановлення повноважень органам місцевого самоврядування щодо планування вказаних програм із одночасним визначенням обсягу бюджетних асигнувань, ураховуючи трансферти з Державного бюджету. Потребує також уведення законом права на отримання коштів виконавцем бюджетної програми на підставі додаткової угоди між розпорядниками коштів місцевих бюджетів на стадії виконання бюджетів. Угоди між розпорядниками бюджетних коштів надають можливість отримати необхідну

кількість грошей і виконувати бюджетну програму на користь місцевих, територіальних і, врешті, державних інтересів. Планування трансфертів для виконання бюджетних програм на місцях з урахуванням не тільки кількості мешканців, а й можливості консолідації місцевих бюджетних коштів для фінансування вибраного виконавця цих програм нададуть принципу узгодженості бюджетної політики реальності.

З огляду на особливості бюджетно-правових відносин і складну, специфічну систему правових утворень, яка становить структуру бюджетного права, а також важливість правового регулювання бюджетної діяльності для розвитку фінансових відносин держави, органів місцевого самоврядування і громадян доцільно узагальнити принципи, на яких будується система бюджетного права, і внести зміни в чинне законодавство України. Оскільки розглянуті класифікації принципів бюджетного права визначають специфічні особливості правового регулювання бюджетних відносин, доцільно внести зміни в БКУ, змінивши назву ст. 7 БКУ з «Принципи бюджетної системи України» на «Принципи бюджетного права України», і викласти їх у такій редакції:

Стаття 7. Принципи бюджетного права України

1. Бюджетне право України ґрунтується на принципах, які встановлюють правові засади регулювання відносин, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, які становлять бюджетну систему України, звітування про їх виконання, контролю та відповідальності за порушення бюджетного законодавства.

2. Загальними принципами бюджетного права України є принципи *узгодженості бюджетної політики; цілеспрямованості і правової визначеності бюджетних програм; правової захищеності; строковості й періодичності бюджетного планування; єдності бюджетної системи України; збалансованості бюджетних повноважень; самостійності бюджетів; публічності і прозорості; субсидіарності; юридичної відповідальності.*

На підставі цих правил мають здійснюватися регулювання бюджетних відносин, узгоджуватися бюджетно-правові норми й нормативно-правові акти бюджетного законодавства. Для будь-якого учасника бюджетного процесу ці принципи є основним регулятором бюджетної діяльності, орієнтиром поведінки в бюджетному процесі, критерієм перевірки законності дій і рішень.

З огляду на важливість удосконалення правових механізмів регулювання бюджетних відносин і налагодження результативності бюджетної діяльності потрібно законом визначити не тільки загальні, а й спеціальні принципи інститутів бюджетного права, тобто матеріально-правові прин-

ципи, принципи бюджетного процесу, міжбюджетних відносин, контролю та відповідальності за дотримання бюджетного законодавства. Доцільно подати ці принципи у відповідних розділах БКУ й розтлумачити їхню сутність. Уважаємо, що включення відповідних доповнень до розділів БКУ сприятиме встановленню законності в бюджетній діяльності, надасть інститутам бюджетного права правової та практичної значимості.

Запропоновані зміни спрямовано на вдосконалення правового механізму регулювання бюджетних відносин в Україні, вони повинні адекватно відображати як рівень розвитку самих правовідносин, так і рівень їх правового регулювання, забезпечувати внутрішню узгодженість інститутів бюджетного права й ефективний регулятивний вплив бюджетного законодавства.

Література

1. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (відпов. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998–2004. – Т. 3. – 2001 – 792 с.
2. Пустовіт Ю.Ю. Принципи бюджетного права України у умовах євроінтеграції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ю.Ю. Пустовіт. – Ірпінь, 2015. – 18 с.
3. Образцова І.О. Бюджетне право в системі права України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / І.О. Образцова. – Запоріжжя, 2013. – 214 с.
4. Крохина Ю.А. Финансовое право России : [учебник] / Ю.А. Крохина. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма, 2008. – 720 с.
5. Бандурка О.М. Бюджетне право України : [підручник] / О.М. Бандурка, О.П. Гетманець. – Х. : Вид-во ХНУВС, 2003. – 152 с.
6. Монаєнко А.О. Бюджетне право України : [навчальний посібник] / А.О. Монаєнко. – Запоріжжя : КПУ, 2009. – 412 с.
7. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: [підручник] / О.Ф. Скакун. – Х. : Консул, 2009. – 520 с.
8. Колесниченко В.В. Принципи права Європейського Союзу: загальнотеоретичне дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / В.В. Колесниченко. – Одеса, 2010. – 22 с.
9. Нестеренко А.С. Принципи бюджетної системи України на сучасному етапі розвитку держави / А.С. Нестеренко // Юридичний вісник. – 2008. – № 2. – С. 45–49.
10. Про Державний бюджет на 2016 рік : Закон України від 25.12.2015 № 928-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 5. – Ст. 54.
11. Про сільський бюджет на 2016 рік : Рішення Садівської сільської ради Лозівського району Харківської області від 24.12.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sadivska.sr.ukr.net>.
12. Мартянов І. Проблеми забезпечення законності в державному управлінні / І. Мартянов // Вісник Львівського університету. Серія «Юридична». – 2005. – Вип. 41. – С. 142–143.
13. Кучерявенко М.П. Проблема колізійності фінансового законодавства у рішеннях Вищого адміністративного суду України / М.П. Кучерявенко // Права України. – 2008. – № 9. – С. 57–62.

14. Нікітіна Л.О. Бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування / Л.О. Нікітіна // Держава і право : зб. наук. праць. Серія «Юрид. і політ. науки» / Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – 2006. – № 34. – С. 354–361.

15. Калашников М.М. Закон про Державний бюджет України як легальний спосіб ухилення від виконання фінансових обов'язків країни перед своїми громадянами / М.М. Калашников // Вісник Державного університету внутрішніх справ ім. Е.О. Дідоренка. – 2009. – № 4. – С. 113–122.

16. Ковалівська С. Проект бюджету-2016: без інвестицій та реформ / С. Ковалівська [Електронний ресурс]. – Режим доступу : 24.12.2015//http://www.epravda.com.ua/columns/2015/12/24/573871/view_pri.

17. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.

Анотація

Коробцова Д. В. Класифікація принципів бюджетного права України. – Стаття.

Стаття присвячена розгляду сучасних принципів бюджетного права України, досліджуються види принципів бюджетного права в юридичній науці та законодавстві України. Обґрунтовується внесення змін до чинного бюджетного законодавства України.

Ключові слова: класифікація, критерії класифікації, принцип, бюджетне право, бюджетне законодавство України.

Аннотация

Коробцова Д. В. Классификация принципов бюджетного права Украины. – Статья.

Статья посвящена рассмотрению современных принципов бюджетного права Украины, исследуются виды принципов бюджетного права в юридической науке и законодательстве Украины. Обосновывается внесение изменений в действующее бюджетное законодательство Украины.

Ключевые слова: классификация, критерии классификации, принцип, бюджетное право, бюджетное законодательство Украины.

Summary

Korobtsova D. V. Classification of budgetary law principles of Ukraine. – Article.

The article deals with the modern principles of budget law Ukraine, studied species principles of budget law in jurisprudence and legislation of Ukraine. Substantiated amendments to the current budget legislation Ukraine.

Key words: classification, classification criteria, principles, budget law, budget of Ukraine.