

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 347.73

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2021.4.6>

М. М. Бліхар

доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного та інформаційного права
Національного університету «Львівська політехніка»

Ю. С. Рудницька

здобувач вищої освіти
Інституту права, психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка»

ПРИНЦИПИ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

У статті проаналізовані бюджетно-правові принципи. Визначено поняття принципів права, їхнє значення для правової системи загалом. Проаналізовано українське законодавство, на основі якого можна виділити принципи бюджетного права, а також зазначено, чим відмінні принципи саме бюджетного права в системі фінансових правовідносин. Обґрунтовано, що практика реалізації бюджетних відносин свідчить, що учасники бюджетної діяльності внаслідок регулювання бюджетних відносин захищеності не отримують. Оскільки за визначенням правові принципи є не лише основами або положеннями, а й також ідеалами правового регулювання бюджетних відносин, то варто визначити принцип правової захищеності як принцип бюджетного права. Принцип правової захищеності в бюджетному праві встановлює, що бюджетні призначення й асигнування повинні складатися, затверджуватися та використовуватися відповідно до бюджетного законодавства, мета полягає в тому, щоб здійснити державні програми, які стосуються соціального захисту, і доводити до розпорядників бюджетних коштів у визначених та профінансованих трансфертах із державного бюджету місцевим бюджетам або в міжбюджетних угодах. На основі проведеного аналізу з'ясовано, що загальні принципи бюджетного права – це такі, дія яких поширюється на всі інститути, що становлять структуру бюджетного права як підгалузі фінансового. Із цих позицій формується система принципів бюджетного права, що мають вертикальну ієрархічну структуру, тобто вони спираються на загальноправові принципи (законність, верховенство права, рівність, єдність, відповідальність тощо) і на загальні фінансово-правові (плановість, самостійність суб'єктів фінансових правовідносин, прозорість і гласність, публічність фінансових ресурсів, федералізм тощо), які реалізуються в бюджетних правовідносинах. У статті стверджено, що оскільки бюджетне право є підгалуззю фінансового, то деякі принципи в них, звісно ж, пересікаються. Однак бюджетне право також характеризується і власними принципами, що вирізняє цю галузь від інших галузей права. Зокрема, головною відмінністю є наявність принципу повного забезпечення надходжень до всіх бюджетів, а також оптимальне їх використання.

Ключові слова: принципи права, принципи бюджетного права, фінансове право, бюджетне право, бюджетні правовідносини.

Постановка проблеми. Питання принципів права завжди було актуальним у юридичній науці, адже саме вони є тією основою та базисом, на яких ґрунтуються практично всі норми

права, галузі, узагалі вся правова система. Від того, як будуть дотримані ці принципи, залежатиме й те, наскільки стабільною й ефективною буде національна правова система загалом.

Сьогодні не має одностайних поглядів науковців на визначення поняття «принципи бюджетного права», це відображається у визначеннях. Так, А.О. Монаєнко визначає «принципи бюджетного права» як теоретично обґрунтовані та нормативно закріплені основи (ідеї, вимоги) сутності бюджетного права, які становлять його основний зміст і визначають загальну спрямованість правового регулювання бюджетної діяльності держави та муніципальних утворень, спрямовують бюджетну діяльність на досягнення основних цілей та завдань» [7, с. 42]. Ю.Ю. Пустовіт надає визначення поняття «принципи бюджетного права», а саме – це зумовлені загальноправовими та загальносоціальними умовами науково обґрунтовані основні засади, вихідні положення, які визначають особливості виникнення, розвитку та функціонування бюджетного права, є базою для розвитку інститутів бюджетного права, утілюють у собі цінності, що встановлюють правомірність поведінки суб'єктів бюджетних відносин та є критерієм бюджетно-правових норм [11, с. 5]. На думку ж І.О. Образцової, принципи бюджетного права і принципи бюджетного процесу потрібно розмежовувати, різниця полягає в тому, що принципи бюджетного права є основоположними началами, ідеями, вимогами сутності бюджетного права, які становлять його головне призначення та визначають загальну спрямованість правового регулювання бюджетної діяльності держави та муніципальних (самоврядних) утворень, тобто вони притаманні насамперед сфері правотворчості [9, с. 91]. По суті, принципи бюджетного права – це визначальні нормативні вимоги, які становлять засади існування бюджетного права і визначають механізм регулювання бюджетної діяльності. Вони виявляються у правотворчих і правозастосовних документах та нормативних актах, що становлять бюджетне законодавство як результат практики бюджетної діяльності та її мети, реалізуються у правосвідомості учасників бюджетного процесу тощо. Проте принципи бюджетного права і принципи бюджетного законодавства не тотожні [7, с. 30].

Сферу бюджетних правовідносин варто вважати дуже важливою та вагомою частиною фінансової сфери, адже саме бюджетні правові відносини мають безпосередній зв'язок із всією системою фінансів у державі. Отже, наскільки правильно будуть визначені принципи бюджетного права, а головне – на якому рівні вони будуть дотримані, настільки ефективним буде

правове регулювання фінансових правовідносин і бюджетних правовідносин як їхньої галузі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання принципів бюджетного права досліджували такі науковці, як: Л.К. Воронова, О.П. Гетьманець, О.О. Дмитрик, І.Є. Криницький, М.П. Кучерявенко, А.О. Монаєнко, В.Д. Чернадчук та інші. Також деякі питання, що стосуються сучасних бюджетних правовідносин, розглядали Т.А. Латковська, О.А. Музика-Стефанчук, О.П. Орлюк, Л.А. Савченко й інші.

Мета статті полягає в аналізі класифікації принципів бюджетного права в системі фінансового права, розгляді основних особливостей їхньої правової імплементації.

Виклад основного матеріалу. Під принципами права можна розуміти такі керівні ідеї, якими характеризуються зміст права, його сутність та призначення в суспільстві. Принципи покликані виражати правові закономірності, їх називають найбільш загальними нормами, що поширюються на всіх суб'єктів відносин та діють у всій сфері правового регулювання. Що стосується бюджетного права, то воно діє на підставі загальноправових, міжгалузевих та галузевих правових принципів, а також має свої принципи як підгалузь фінансового права [15, с. 110–111].

Загалом, з-поміж різних характеристик принципів права необхідно виокремити найістотнішу – регулятивну їхню функцію. Ця характерна функція принципів права виражається крізь призму їхньої імплементації у право та набуття ними статусу загальноправового визначення поведінки як загальних її правил, що засвідчують обов'язковий і владний виміри. Ці виміри імплементовані і в норми-принципи, і у принципи, що є похідними з норм. У такому контексті об'єктивна підстава принципів права полягає у відповідності власне суспільних відносин економіко-політичним та суспільно-ідеологічним процесам у державі. Доцільно зазначити, що «принципи права» є ідеологічним терміном, як підтвердження їхньої приналежності до форми суспільної свідомості, що позиціонуються як ідейні та керівні засади в суспільних відносинах.

Загальними принципами права називають такі, що є єдиними для абсолютно всіх галузей права та становлять основу як бюджетного права, так і кримінального, адміністративного, фінансового, інших галузей права. Так, Р.В. Щупаківський загальними принципами права визначає принципи, що постають притаманними праву загалом, такими, що діють у межах усіх галузей та інститутів права. Окрім того, він зауважує, що

загальні принципи поширюються на всі правові галузі й інститути, а також завдяки загальним принципам формуються основи не лише тлумачення й утілення в життя правових положень законодавства, однак і безпосередньо процедури нормотворчості. У цьому ракурсі, на переконання дослідника, загальними принципами права (які сформульовано Конституцією України і здебільшого конституційними законами) відображається побудова правової системи; їм притаманне діяння однакового характеру стосовно всіх правових галузей, через що можна говорити про їхнє існування на загальноправовому та галузевому рівнях, не здійснюючи змін у своєму змісті та власних характеристиках. До таких правових принципів пропонує віднести: верховенство права та закону; обумовленість дій суб'єктів правових відносин на засадах закону; пріоритет людських і громадських прав та свобод; рівність громадян перед законом; взаємну відповідальність держави та громадянина; гуманізм та справедливість у взаєминах держави і громадян [14, с. 125–126].

Міжгалузеві принципи – це такі, що виражають певні спільні риси в окремих галузях права, до них належать такі принципи: пріоритету представницьких органів влади перед виконавчими, законності, державності, плановості, публічності та приватності, гласності, самостійності, а також єдності фінансової політики та грошової системи [3, с. 54–60]. Дуже важливим є і те, що ці принципи необхідно розглядати саме як такі, що є основою для регулювання бюджетних відносин у контексті того, що воно є підгалуззю фінансового права, адже саме завдяки цим принципам можливо правильно врегулювати суспільні відносини в галузі того, як функціонує бюджетна система України, бюджетний процес, особливості міжбюджетних відносин та відповідальності суб'єктів, які порушили бюджетне законодавство [10, с. 212–280]. Загалом, принципи бюджетного права можна класифікувати за різними критеріями, є класифікація за формою нормативною закріплення, а саме, принципи поділяються на: такі, що закріплені в Конституції України, та ті, що установлюються іншими нормативно-правовими актами, які регулюють бюджетне законодавство.

Бюджетним кодексом України визначаються правові засади функціонування бюджетної системи України, її принципи, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин, відповідальність за порушення бюджетного законодавства. У ст. 7 Бюджетного кодексу України визначено

ключові принципи бюджетної системи, як-от: принцип єдності бюджетної системи України – єдність бюджетної системи України забезпечується єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку і звітності; принцип збалансованості – повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу надходжень бюджету на відповідний бюджетний період; принцип самостійності – державний бюджет України та місцеві бюджети є самостійними; 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 макрпоказниках економічного і соціального розвитку України та розрахунках надходжень бюджету і витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик та правил; принцип ефективності та результативності – під час складання та виконання бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання публічних послуг із залученням мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату з використанням визначеного бюджетом обсягу коштів; принцип субсидіарності – розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання публічних послуг до їх безпосереднього споживача; принцип цільового використання бюджетних коштів – бюджетні кошти використовуються тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями та бюджетними асигнуваннями; принцип справедливості і неупередженості – бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами; принцип публічності та прозорості – інформування громадськості з питань бюджетної політики, складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, а також контролю за їх виконанням [2].

Основною ознакою цих принципів є те, що вони характеризуються особливою системністю, тобто їхній зміст дуже пов'язаний і з тими принципами, що є єдиними для всіх галузей права, і з тими, що притаманні лише бюджетному праву. Зокрема, для прикладу, у згаданій вище статті Бюджетного кодексу закріплюються принципи, на які опирається бюджетна система України. Проте, на нашу думку, зміст цієї норми спрямований не лише на бюджетну систему як складову частину бюджетних правових відносин, але й на інші інститути, що функціонують у системі бюджетного права України. Зрештою, такі принципи, як: справедливості, неупередженості, збалансованості повноважень, повноти, єдності бюджетної системи України та самостійності, є основою не лише бюджетної системи, а й бюджетних процесуальних відносин узагалі, а також впливають зі змісту конституційних засад, на яких ґрунтується фінансова система і бюджетна система держави загалом.

Так, відповідно до ст. 95 Конституції України її бюджетна система будується на засадах справедливого та неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами, стаття закріплює винятково законодавче та цільове регулювання будь-яких видатків держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків; визначає підхід збалансованості бюджету; закріплює обов'язковість звітності і прозорості (оприлюднення) звітів про доходи і видатки державного бюджету України та місцевих бюджетів [8, с. 27].

Класифікація принципів за сферою дії. На думку Ю.Ю. Пустовіт, за цим критерієм принципи бюджетного права поділяються на такі: а) дія яких поширюється на всі інститути бюджетного права (універсальні); б) дія яких поширюється на окремі інститути бюджетного права (спеціальні) [11, с. 12]. За таким критерієм класифікації принципів бюджетного права можна розглянути принципи бюджетного права, що мають значення у правовому просторі, – загальні та спеціальні.

Система принципів бюджетного права, що охоплюють напрями реалізації бюджетних правовідносин, містить загальні принципи бюджетного права (цілеспрямованість і правова визначеність бюджетних програм, строковість і періодичність, правова захищеність, узгодженість бюджетної політики і юридична відповідальність) та спеціальні принципи, які визначаються за сферою функціонування інститутів

бюджетного права (принципи бюджетно-матеріальних відносин, принципи бюджетно-процесуальних відносин, принципи міжбюджетних відносин та принципи відповідальності за порушення бюджетного законодавства). За цим критерієм спеціальні принципи, що їх законодавець визначає як принципи бюджетної системи України, тобто єдність бюджетної системи України, збалансованість бюджетних повноважень, самостійність бюджетів, публічність і прозорість, визначають засади правового регулювання матеріальних бюджетних відносин, а принципи повноти, обґрунтованості, ефективності та результативності, субсидіарності і цільового використання бюджетних коштів є процесуальними бюджетними відносинами [13, с. 51].

Також поширений у юридичній науці і поділ принципів за таким критерієм, як призначення принципу в регулюванні правовідносин. На думку А.М. Колодія, основні принципи права отримують специфічну модифікацію в галузях права у сфері правотворення, правореалізації та правоохорони. У сфері правотворення можна казати про відносно автономні принципи правотворчості, а серед них і законотворчості, у правореалізації – передусім про принципи правозастосування, у правоохоронній сфері – про принципи правосуддя та юридичної відповідальності. У межах дії цих принципів їх можна назвати принципами правового регулювання, визнаючи особливу роль загальноправових (основних) принципів [5, с. 44]. Опираючись на цю теорію, принципи бюджетного права за призначенням у регулюванні бюджетних відносин на стадіях бюджетного процесу можна схарактеризувати як правостворюючі, правозастосовні та правоохоронні.

Отже, правостворюючі принципи – це такі, на яких базуються основи законодавчого регламентування складання тих бюджетних проєктів, що є базисом бюджетної системи України, їх розгляду й ухвалення. Сюди належать принципи єдності національної бюджетної системи, збалансованості бюджетних повноважень, самостійності бюджетів, строковості, правової захищеності, багато інших, які спираються на загальноправові принципи.

Правозастосовні принципи закріплюють правові засади організації виконання бюджетів, сюди належать принципи повноти, обґрунтованості, ефективності та результативності, субсидіарності, цільового використання коштів. Правоохоронні принципи – це ті, що визначають засади реалізації повноважень учасни-

ками бюджетного процесу, їхні права на захист бюджетних інтересів та задоволення потреб [12, с. 49–51].

Висновки і пропозиції. У підсумку маємо всі підстави стверджувати, що оскільки бюджетне право є підгалуззю фінансового, то деякі принципи в них пересікаються. Однак бюджетне право також характеризується і власними принципами, що відрізняє цю галузь від інших галузей права. Зокрема, головною відмінністю є наявність принципу повного забезпечення надходжень до всіх бюджетів, а також оптимального їх використання.

Окрім того, що стосується правового закріплення принципів у бюджетному законодавстві, то воно є неповним, адже у ст. 7 Бюджетного кодексу закріплені лише ті принципи, які стосуються бюджетної системи. На нашу думку, варто доповнити вказану статтю деякими принципами, які регулювали б інші інститути бюджетного права, адже вони повинні відображати не лише матеріальні відносини, а й також увесь процес бюджетного права.

Список використаної літератури:

1. Бандурка О.М. Бюджетне право України : підручник. Харків : ХНУВС, 2003. 152 с.
2. Бюджетний кодекс України : документ № 2456–VI (ред. від 01.01.2021 р.). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 24.03.2021).
3. Велика українська юридична енциклопедія : у 20-и т. / за ред. М.П. Кучерявенко та ін. Харків : Право, 2016. Т. 6 : Фінансове право. 616 с.
4. Гетманець О.П., Коробцова Д.В. Принципи бюджетного права України : монографія. Харків : ХНУВС, 2017. 268 с.
5. Колодій А.М. Принципи права України : монографія. Київ : Юрінком-Інтер, 1998. 208 с.
6. Латковський П.П. Правове закріплення принципів бюджетного права. *Держава та регіони*. 2014. № 4. С. 77–81.
7. Монаєнко А.О. Бюджетне право України : навчальний посібник. Запоріжжя : КПУ, 2009. 412 с.
8. Науково-практичний коментар Бюджетного кодексу України / за заг. ред. В.Я. Мацюка. Київ : Професіонал, 2020. 304 с.
9. Образцова І.О. Принципи бюджетного права. *Право і безпека*. 2012. № 5 (47). С. 87–91.
10. Орлюк О.П. Фінансове право. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком-Інтер, 2010. 808 с.
11. Пустовіт Ю.Ю. Принципи бюджетного права України у умовах євроінтеграції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2015. 18 с.
12. Рогатюк А.В. Бюджетна діяльність держави як фінансово-правова категорія. *Право та державне управління*. 2014. № 1. С. 48–52.
13. Фінансове право: підручник / за ред. М.П. Кучерявенка, О.О. Дмитрик. Харків : Право, 2019. 416 с.
14. Щупаківський Р.В. Загальні принципи права та їх значення для адміністративно-телекомунікаційного права. *Держава та регіони*. 2019. № 4 (66). С. 123–126. DOI: 10.32840/1813-338X-2019-4-21.
15. Юридична енциклопедія : у 6-и т. / за ред. Ю.С. Шемшученка та ін. Київ: Українська енциклопедія, 2003. Т. 5. 733 с.

Blikhar M. M., Rudnytska Yu. S. Classification of principles of budget law as a branch of financial law

The article analyzes the budgetary and legal principles. The concept of principles of law and their significance for the legal system as a whole is defined. The Ukrainian legislation on the basis of which it is possible to allocate principles of the budgetary law is analyzed, and also it is specified, than the principles of the budgetary law in system of financial legal relations differ. It is substantiated that the practice of realization of budgetary relations testifies that participants of budgetary activity as a result of regulation of budgetary relations do not receive protection. Since, by definition, legal principles are not only the foundations or provisions, but also the ideals of legal regulation of budgetary relations, it is necessary to define the principle of legal protection as a principle of budgetary law. The principle of legal protection in budget law stipulates that budget allocations and appropriations must be compiled, approved and used in accordance with budget legislation, and the aim is to implement state programs related to social protection and bring to the attention of budget funds in defined and funded transfers from state budget to local budgets or in intergovernmental agreements. Based on the analysis, it was found that the general principles of budget law are those that apply to all institutions that make up the structure of budget law as a sub-branch of finance. From these positions a system of principles of budgetary law is formed, which has a vertical hierarchical structure, i.e. they are based on general legal principles (legality, rule of law, equality, unity, responsibility, etc.) and on general financial and legal (planning, independence of the sub- objects of financial relations, transparency and publicity, publicity

of financial resources, federalism, etc.), which are implemented in budgetary relations. The article states that since budget law is a sub-branch of finance, some principles in them, of course, intersect. However, budget law is also characterized by its own principles, which distinguishes this branch from other branches of law. In particular, the main difference is the presence of the principle of full provision of revenues to all budgets, as well as their optimal use.

Key words: *principles of law, principles of budget law, financial law, budget law, budget legal relations.*