



УДК 347.73:336.

**А. Гнатовська,**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри конституційного, адміністративного і фінансового права  
Чернівецького інституту  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## ФІНАНСОВО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРИНЦИПІВ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

На сучасному етапі розвитку Української держави важливого значення набуває подальше вдосконалення правового регулювання фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування. Зокрема, зростання ролі місцевих органів влади в управлінні фінансовими ресурсами держави сприяє вирішенню численних проблем у сфері місцевих бюджетів, а підвищення значимості місцевих фінансів у реалізації соціального й економічного реформування є визначальним чинником подальшого розвитку країни. Варто погодитись із думкою Л. Лисяк і Т. Дулік, що вагоме значення у формуванні місцевих бюджетів, здатних вирішувати не лише тактичні, а й стратегічні питання розвитку суспільства, належить науково обґрунтованій системі принципів її формування. Дотримання принципів бюджетної системи країни пов'язано з практичною фазою повного управлінського (бюджетного) циклу, у межах якого досягаються окреслені цілі бюджетної політики та здійснюється регулювальний вплив на ключові суспільно-необхідні напрями розвитку [1, с. 74–79].

За допомогою фінансово-правових норм реалізуються майже всі функції держав та органів місцевого самоврядування. Ефективна фінансова політика держави сприяє забезпеченню економічного зростання, вирішує проблему підвищення соціального фінансування й підкріплює матеріально-технічну базу. Основним напрямом фінансової політики на сучасному етапі є досягнення балансу між державними інтересами та благоустроєм усього суспільства загалом.

Фінансове право розвивається під впливом як внутрішньодержавних факторів (підвищення соціальної спрямованості державних реформ, розроблення довгострокових планів розвитку тощо), так і зовнішніх процесів (кризові явища у світовій економіці, розширення зовнішньоекономічних зв'язків тощо). На фоні змін, що відбуваються, фінансово-правові норми повинні постійно покращуватись та вдосконалюватись, і, безумовно, це має стосуватись і вихідних ідей, основних начал фінансово-правового регулювання.

Ефективне формування, функціонування й розвиток бюджетної системи України залежить від безлічі факторів, одними з яких є основні ідеї та засади, на яких вона побудована. Уперше принципи фінансового права були сформульовані за радянських часів Ю.А. Ровінським як принципи фінансової діяльності держави. Сьогодні ж базові фінансово-правові начала формуються правотворцями виходячи з певного юридичного досвіду й правової культури держави та спираються на основні положення правової системи з урахуванням досягнутого рівня розвитку фінансового законодавства. Саме тому вихідні начала фінансової діяльності є принципами фінансового права [2, с. 69]. Фінансово-правові принципи визначають загальні напрями розвитку інститутів фінансового права й фінансового законодавства, оскільки поєднують економічні, юридичні та політичні механізми впливу на суспільні відносини. Тому фінансово-правове значення принципу законності полягає в правовому характері організації фінансової

діяльності держави й місцевих органів влади. Принцип законності має реалізуватися у правотворчій і правозастосовній діяльності. Фінансово-правове значення принципу законності полягає у створенні та підтриманні режиму легітимності фінансової діяльності держави й місцевих органів влади, що забезпечується верховенством Конституції та законів України.

Проблема принципів права торкнулася й фінансово-правової науки. Фінансове право включається в систему українського права як одна з її основних галузей, що активно розвивається останніми роками. Система фінансового права, її інститути не можуть бути створені належним чином, якщо законодавець не буде керуватися певними принципами. Принципи фінансового права створюють внутрішню узгодженість системи, або інституту, унаслідок того, що формування всіх правових норм галузі фінансового права, її інститутів підкорене єдиним керівним ідеям. Принципи фінансового права, виражені й закріплені в його правових нормах, забезпечують цілеспрямоване регулювання фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування на всіх рівнях фінансової системи. Водночас принципи фінансового права виражаються в процесі законотворчості. Отже, можна зазначити, що принципи фінансового права становлять основоположні ідеї (засади, риси), закріплені в нормативному акті, що має вищу юридичну силу й відповідно до якого здійснюється правове регулювання фінансово-правових відносин [3, с. 141–142].

Термін «принцип» характеризується універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю й відображає суттєві положення теорії, учення, науки, системи внутрішнього та міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації. У юридичній науці зустрічається багато трактовок цього поняття: принципи – це базові або висхідні (корінні) керівні, ключові ідеї, вимоги (начала, правила, положення), що відображають най-

більш суттєві особливості й цілеспрямованість, об'єктивні закономірності, які визначають сутність усієї системи права, галузі права або правового інституту (субінституту) [4, с. 11–15]. Більшість радянських учених характеризували принципи як комплекс ідей, які визначають зміст норм права [5, с. 261], або як частину правосвідомості [6, с. 217]. Принципам притаманна властивість абстрактного відображення закономірностей соціальної дійсності, що зумовлює їхню особливу роль у структурі широкого кола явищ [7, с. 110–111]. Принципи права – це такі відправні ідеї існування права, які виражають найважливіші закономірності й підвалини цього типу держави і права, є однопорядковими із сутністю права і становлять його головні риси, відзначаються універсальністю, вищою імперативністю й загальною значимістю, відповідають об'єктивній необхідності побудови та зміцнення певного суспільного ладу [8, с. 27]. Принципи як правові ідеї, що закріплюються в правових нормах, набувають нормативно-правового характеру, такі принципи права мають назву норм-принципів. Норми-принципи, що містяться в законодавстві, є частиною правової системи. Вони є обов'язковими в силу закріплення їх у нормативно-правових актах [9, с. 83]. С.С. Алексєєв принципи права визначає як виражені в праві вихідні нормативно-правові засади, що характеризують його зміст, основи, закріплені в ньому закономірності суспільного життя [5, с. 98–99]. Принципи права – це керівні засади (ідеї), які визначають зміст і спрямованість правового регулювання суспільних відносин. Їхнє значення полягає в тому, що вони в стислому вигляді, концентровано відображають найсуттєвіші риси права. Принципи права є важливим засобом розвитку як національних, так і міжнародних правових систем [10, с. 128].

Серед видів принципів права виділяються галузеві принципи, до яких і належать принципи Бюджетного кодексу України (далі – БК України).



У БК України закріплено принципи бюджетної системи нашої держави, їх десять. Відповідно до ст. 7 БК України, бюджетна система України ґрунтується на таких принципах:

1) 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 і ведення бухгалтерського обліку й звітності;

2) принцип збалансованості – повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу надходжень бюджету на відповідний бюджетний період. При реалізації цього принципу варто звернути увагу на те, що законодавча та правозастосовна практика зводиться до того, що приділяється значна увага кількісним показникам, які характеризують збалансований бюджет. На нашу думку, більш доречним є врахування якісних характеристик доходів і видатків бюджету. Сфера дії принципу збалансованості розповсюджується на всю сукупність бюджетних відносин, виявляється в узгодженості всіх бюджетних характеристик. Перебуваючи на шляху переходу до ринкової економіки, задля збалансування бюджету необхідно розглядати не лише поповнення його дохідної частини будь-якими засобами, а отримання надходжень до бюджету з урахування економічного стимулювання, яке необхідне для реалізації стратегічних цілей держави. Важливо враховувати й використовувати принцип збалансованості в процесі регулювання міжбюджетних відносин. Способами впливу на бюджетну систему є збалансоване розмежування податкових доходів, закріплення витратних обов'язків, збалансована фінансова політика у сфері міжбюджетних трансфертів. Усе це впливатиме на розвиток держави та адміністративно-територіальних одиниць і сприятиме суб'єктам бюджетних відносин у розвитку економіки на відповідній території;

3) принцип самостійності – Державний бюджет України й 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 і відповідних місцевих рад самостійно й незалежно одне від одного розглядати й затверджувати відповідні місцеві бюджети. Основні аспекти, що характеризують цей принцип, фактично відображають повноваження органів влади адміністративно-територіальних утворень, які затверджують і виконують відповідний бюджет. Дотримання принципу самостійності сприяє захисту бюджетів від неправомірного чи необґрунтованого перерозподілу або вилучення бюджетних коштів, від втручання в бюджетний процес на будь-якій його стадії.

Необхідно зазначити, що реальне забезпечення принципу самостійності всіх бюджетів неможливе без існування власних джерел доходів, достатніх для виконання функцій органів влади та органів місцевого самоврядування, які є розпорядниками бюджетних коштів. Лише у випадку, якщо всі органи влади наділені для реалізації своїх повноважень необхідними бюджетними коштами, можна стверджувати про достатню реалізацію принципу самостійності бюджету [1, с. 74–79];

4) принцип повноти – до складу бюджетів підлягають включенню всі

надходження бюджетів і витрати бюджетів, що здійснюються відповідно до нормативно-правових актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування;

5) принцип обґрунтованості – бюджет формується на реалістичних макропоказниках економічного й соціального розвитку України та розрахунках надходжень бюджету й витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик і правил;

6) принцип ефективності й 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 послуг, гарантованих державою, Автономною Республікою Крим, місцевим самоврядуванням (далі – гарантовані послуги), при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів і досягнення максимального результату під час використання визначеного бюджетом обсягу коштів. Аналізуючи цей принцип, визначимо, що результат – це певний наслідок послідовних дій суб'єктів, а про ефективність можна говорити лише після досягнення бажаного результату, тобто наслідку, і виміру кількості витрачених ресурсів із отриманим результатом, якщо останній значно перевищує витрати, тоді можна говорити про ефективність здійсненого процесу.

Для втілення принципу ефективності й результативності в життя, зокрема отримання результату, важливим є узгодження роботи та співпраця між органами місцевого самоврядування, органами виконавчої влади, а також тих суб'єктів, які наповнюють грошима відповідний місцевий бюджет.

Із цією метою важливим є розроблення не тільки на папері, а й реалізація перспективних програм розвитку кожної окремої місцевості, сприяння зростанню тих галузей господарства,

що притаманні регіону, допомога суб'єктам господарювання, обов'язкове якісне здійснення контрольно-наглядових повноважень щодо сплати встановлених податків і платежів.

Ураховуючи різноманітність і розгалуженість повноважень місцевих органів виконавчої влади, вважаємо, що саме на них доцільно покласти основний обов'язок щодо формування політики розвитку адміністративно-територіальної одиниці з наступною перевіркою та аналізом якості визначеного напрямку, а саме: чи буде при цьому розвиватись місцевість, чи будуть зростати доходи, які надходять до місцевого бюджету?

У свою чергу, органи місцевого самоврядування зобов'язані детально й поетапно обмірковувати подані програми розвитку, визначати реальність утілення їх у життя, а у випадку затвердження, безумовно, сприяти їх реалізації.

Варто звернути увагу на висловлене законодавцем бажання отримати високі результати економічного та соціального зростання за використання мінімуму коштів. Неможливо отримати якісний ефективний результат без залучення висококваліфікованих фахівців, без використання нових технологій економічного й науково-технічного розвитку, тому для належного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, для збільшення дохідної частини місцевих бюджетів потрібно вкладати необхідні кошти за умови розумного та контрольованого підходу їх використання;

7) принцип субсидіарності – розподіл видів видатків між Державним бюджетом і місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їхнього безпосереднього споживача. Цей принцип видається надзвичайно важливим, тому що за його ефективної реалізації певні покращення може відчутти значне коло суб'єктів бюджетних правовідносин, зокрема одержувачі бюджетних коштів;



8) принцип цільового використання бюджетних коштів – бюджетні кошти використовуються тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями та бюджетними асигнуваннями;

9) принцип справедливості й неупередженості – бюджетна система України будується на засадах справедливого та неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами й територіальними громадами;

10) принцип публічності та прозорості – інформування громадськості з питань складання, розгляду, затвердження, виконання Державного бюджету й місцевих бюджетів, а також контролю за виконанням Державного бюджету й місцевих бюджетів.

В умовах, коли відбуваються перетворення в економічній, політичній і правовій сферах, в умовах формування правової держави та створення в країні правового порядку принципи фінансового й бюджетного права не можуть не змінюватися. Пронизуючи всі правові норми, а в нормах фінансового права чітко закріплені вимоги держави у сфері фінансової діяльності, принципи фінансового права виконують важливу роль у регулюванні фінансово-правових відносин. Будь-яка норма фінансового права не може суперечити його принципам. Принципи фінансового права повинні відображати сукупність властивостей предмета або методу правового регулювання [3, с. 142].

Отже, відзначаючи важливість правового закріплення повного та широкого переліку принципів бюджетної системи у БК України й чіткого та детального визначення у правових нормах їхньої сутності, водночас потрібно звернути увагу на ще більшу важливість практичної реалізації цих принципів, зокрема на те, щоб продумані й досконалі норми закону не існували лише на папері. На жаль, указана проблема дуже часто наявна в процесі реалізації бюджетного законодавства України. Найбільш нагальними заходами, які можна запропонувати для її розв'язання, є тотальна боротьба з корупцією в

державі, припинення практики подання представниками великого бізнесу та державними службовцями навіть найвищого рівня декларацій про доходи, які не мають нічого спільного з їхніми реальними статками, контроль за незаконним вивезенням ними коштів, що знаходяться в тіні, за кордон і скуповуванням там майна тощо. Саме це може стати першим серйозним кроком до наповнення дохідної частини бюджетів і, як результат, до реальної практичної реалізації закріплених у законодавстві принципів бюджетної системи України, переважна частина яких усе ж є досить прогресивними й досконалими.

**Ключові слова:** принципи, фінансово-правові принципи, принципи бюджетної системи, види принципів.

*Стаття присвячена дослідженню поняття принципів фінансового права та наданню фінансово-правової характеристики принципам, закріпленим у Бюджетному кодексі України.*

*Статья посвящена исследованию понятия принципов финансового права и проведению финансово-правовой характеристики принципов, которые закреплены в Бюджетном кодексе Украины.*

*The article is devoted to the research the concept of financial law principles and conduct financial and legal characteristics that enshrined in the Budget Code of Ukraine.*

#### Література

1. Лисяк Л.В. Принципи бюджетної системи у контексті нового Бюджетного кодексу України / Л.В. Лисяк, Т.О. Дулік // Вісник економічної науки України. – 2011. – № 1. – С 74–79.
2. Крохина Ю.А. Финансовое право России : [учебник] / Ю.А. Крохина. – М. : Норма, 2008. – 688 с.
3. Латковська Т.А. Категорія «принципи права» та її значення для фінансово-правової науки / Т.А. Латковська // Принципи фінансового права : матеріали Міжнарод. науч.-практ. конф. (г. Харків, 19–20 апреля 2012 г.) / редкол.: В.Я. Та-





ций, Ю.П. Битяк, Л.К. Воронова и др. – Х. : Право, 2012. – С. 141–142.

4. Тадеев А.А. К вопросу о некоторых принципах финансового права: принцип прозрачности (открытости) бюджетной деятельности / А.А. Тадеев, В.А. Парыгина // *Налоги*. – 2010. – № 1. – С. 11–15.

5. Алексеев С.С. *Общая теория права : [учебник]* / С.С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1981. – Т. 1. – 1981. – 360 с.

6. Явич Л.С. *Право развитого социалистического общества. Сущность и принципы* / Л.С. Явич. – М. : Юрид. лит, 1978. – 224 с.

7. Волошин Ю.О. Принцип / Ю.О. Волошин // *Юридична енциклопедія*. – К. : Українська енциклопедія, 2003. – Т. 5. – 2003. – 736 с.

8. Колодій А.М. *Принципи права України : [монографія]* / А.М. Колодій. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 208 с.

9. *Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный)* / под ред. Е.Ю. Грачевой. – М. : Проспект, 2009. – 224 с.

10. Рабінович П.М. *Принципи права* / П.М. Рабінович // *Юридична енциклопедія*. – К. : Українська енциклопедія, 2003. – Т. 5. – 2003. – 736 с.

