

Лекція № 2

Поняття, сутність, мета, завдання, призначення та принципи бюджетного права та процесу.

Право як форма, що відображає суспільні відносини, регулює ці відносини відповідно до встановлених законів, будується на певних принципах та виконує певні функції. Галузі публічного права виступають як юридична визначена потреба створення умов існування, ефективного функціонування та захисту реальних правовідносин у різних сферах. Сфера бюджетних відносин є головною і найбільш вагомою складовою частиною фінансової сфери, оскільки бюджетні правовідносини, як і фінансові правовідносини, пов'язані з фінансовою системою держави, мають грошовий зміст і примусовий характер. Визначення принципів бюджетного права важливе для формування ефективного механізму правового регулювання бюджетних відносин з метою задоволення фінансових інтересів суб'єктів цих відносин, забезпечення бюджетної дисципліни і захисту інтересів держави, органів місцевого самоврядування, бюджетних установ, усіх одержувачів бюджетних коштів.

Дослідження поняття та характеристика принципів бюджетного права є складним завданням, оскільки, з одного боку, існує багато різноманітних і спірних думок учених із цього питання, а з іншого боку, природа предмета дослідження проблематична і залежна від часу. У сучасних фінансово-правових працях присутні одиничні поняття «принципи бюджетного права», які надаються в межах досліджування пов'язаних проблем. У працях вітчизняних юристів Л.К. Воронової, О.П. Гетманець, А.О. Монаєнко, С.О. Ніщимної, І.О. Образцової, Ю.Ю. Пустовіт, В.Д. Чернадчука, Н.Я. Якімчук та інших досліджуються окремі принципи бюджетного права і його інститутів у різні часи розвитку України. Цінний досвід, історія формування принципів бюджетного права та правові проблеми бюджетної діяльності в СРСР містяться в працях російських учених, зокрема М.І. Піскотіна, Е.А. Ровінського, Н.І. Хімічевої. Сучасні правові питання розвитку бюджетних

відно-син розглядаються в працях М.В. Карасьової, Ю.А. Крохіної [14], І.І. Кучерова та інших.

Фахівці фінансово-правової науки розкривають зміст принципів фінансового, податкового, бюджетного права також через поняття «керівні засади», «основні положення», «приписи», «ідеї» і встановлюють їх особливості у фінансових правовідносинах. Наприклад, Л.К. Воронова визначала, що норми-принципи у фінансовому праві – це приписи загального характеру, що визначають загальну спрямованість усіх інших норм даної галузі права, надають орієнтири розвитку усьому комплексу галузевих правовідносин і є довготривалими правовими орієнтирами у системі фінансового законодавства. І.І. Кучеров розглядає систему бюджетного права і пов'язує зміст принципів бюджетної системи з керівними ідеями. Принципи фінансової діяльності держави Н.І. Хімичева розглядає через встановлення основних правил та вимог, які визначають суттєві особливості цієї діяльності, її цілеспрямованість.

У сучасних фінансово-правових працях трапляються одиничні визначення поняття «принципи бюджетного права», які надаються в межах досліджування пов'язаних проблем. Аналізуючи правову природу принципів бюджетного права України та ЄС, Ю.Ю. Пустовіт надає визначення поняття «принципи бюджетного права»: 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, втілюють у собі цінності, що встановлюють правомірність поведінки суб'єктів бюджетних відносин та є критерієм бюджетно-правових норм. У цьому визначенні принципи бюджетного права розкриваються ще й через поняття «цінності, що встановлюють правомірність поведінки», яке потребує додаткових пояснень, оскільки принципи і цінності – це різні явища.

У дослідженні А.О. Монаєнко «принципи бюджетного права – це 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». Аналогічної позиції дотримується і російський вчений Ю.А. Крохіна. У цих визначеннях принципи бюджетного права розглядаються як принципи регулювання бюджетної діяльності, що потребує уточнення змісту предмета бюджетного права. Розгляд вказаних понять «принципи бюджетного права» дозволяє стверджувати, що немає одностайних поглядів науковців на їх сутність, і це відображається у визначеннях. З одного боку, звертається увага на те, що принципи бюджетного права не тотожні принципам бюджетної діяльності, які є похідними від них, ґрунтуються на них та розвиваються. З іншого боку, іноді зазначається, що принципи бюджетної діяльності – це, по суті, принципи бюджетного права. Вважаємо, що принципи бюджетного права тісно пов'язані з принципами бюджетної діяльності, але не тотожні, тому що категорія «бюджетне право» є найбільш фундаментальною, центральною категорією фінансово-правової науки і вихідною для інших пов'язаних з бюджетом категорій. Потрібно розуміти, що «бюджетне право» і «бюджетна діяльність» – це різні явища. Бюджетна діяльність у фінансово-правових дослідженнях розглядається як сфера виникнення й розвитку бюджетних відносин та вид правової діяльності, що є опосередкованою правом видом публічної діяльності, яка здійснюється за допомогою спеціальних юридичних дій, операцій та процедур, способів і засобів, спрямована на виконання державних і місцевих завдань та реалізацію функцій, а також задоволення публічних по-треб і інтересів. Бюджетна діяльність належить до виду фінансової діяльності, оскільки пов'язана з процесом утворення, розподілу та використання публічних фондів коштів, до яких належать бюджетні, але не всі види фінансової діяльності, що здійснюється в державі, належать до

бюджетної. Отже, бюджетна діяльність має власні принципи побудови, які спрямовані на ефективний розвиток бюджетних відносин. Розкриття сутності видів принципів бюджетно-го права потребує обґрунтованого уточнення наукового поняття «принципи бюджетного права» адже, як зазначають учені, «практика свідчить: щоб категорія працювала, потрібно надати визначення, тобто вказати на суттєві риси».

Для формулювання наукового визначення принципів бюджетного права потрібно зупинитися на характеристиці бюджетного права як підгалузі фінансового права. Це твердження у більшості вчених не викликає сумнівів. Фахівці фінансово-право-ої науки [Л.К. Воронова], О.П. Гетманець, Ю.А. Крохіна, О.П. Орлюк, Е.А. Ровінський, Н.І. Хімічева та інші мають спільну думку стосовно центрального міста та важливого значення бюджетного права у системі фінансового права. Вчена О.П. Орлюк вказує: «Провідне місце в Особливій частині фінансового права посідає бюджетне право, яке входить до неї як підгалузь і складається з двох великих інститутів – бюджетний устрій та бюджетний процес» [19, с. 30]. Зазначимо, що у зв'язку з розвитком бюджетної системи та прийняттям Бюджетного кодексу України інститути бюджетного права змінилися. (До визначення цих інститутів звернемося надалі). Більшість науковців розглядали бюджетне право, його предмет, метод, суб'єктів і їхні повноваження та інші правові інститути та категорії в межах дослідження фінансово-правових категорій, розгляду методики і методології вивчення фінансового права. Позиція науковців стосовно бюджетного права як частини фінансового права, має певні історичні корні, які пов'язані з розглядом предмета бюджетного права як особливого виду фінансових правовідносин. Фахівці фінансового права Е.А. Ровінський, М.І. Піскотін, Н.І. Хімічева, Л.К.Воронова, С.Д. Ципкін мали спільну думку стосовно предмета бюджетного права і його місця в системі фінансового права. Так, М.І. Піскотін надав визначення: «советское бюджетное право – это часть финансового права, регулирующая общественные отношения, возникающие в процессе распределения доходов

и расходов между различными бюджетами, составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов, а также составления и утверждения отчетов об исполнении бюджетов». Дискусія з приводу визначення бюджетного права «розділом», чи «підгалуззю», чи «інститутом» велася ще в 70-80 роки ХХ сторіччя в радянській фінансово-правовій науці, і більшість вчених одностайно вирішила, що термін «інститут» не доречно застосовувати у даному випадку, а краще використовувати термін «розділ». Оскільки з тих часів і донині в наукових працях, як вказувалося вище, виникає це питання, звернемося до думки корифея фінансової науки, академіка Л.К. Воронової. Розглядаючи систему побудови фінансового права в сучасний період розвитку України, вчена пропонувала відрізнити фінансове право як галузь права від фінансового права як навчальної дисципліни і науки. Так, Л. К. Воронова зазначає, що «бюджетне право як під-галузь фінансового права – це сукупність правових норм, які регулюють бюджетний устрій, структуру та порядок розподілу доходів та видатків між ланками бюджетної системи, повноваження держави і органів місцевого самоврядування в галузі бюджетів і бюджетний процес».

Висновки. Оскільки бюджетне право є підгалуззю фінансового права, принципи бюджетного права відображають загально-правові принципи, загальні принципи фінансового права і конкретизуються у власних принципах, що характеризують особливості побудови бюджетних відносин. З огляду на систему бюджетного права, разом із принципами бюджетного права діють принципи побудови його інститутів, відображаючи особливості їх структури. До основних рис, що об'єктивно впливають на формування принципів бюджетного права, належать: політичне та економічне становище країни, стан фінансової системи і нормативна визначеність. Загальні принципи бюджетного права мають такі ж риси, які притаманні принципам права і принципам фінансового права, і становлять правове поле, в якому проявляються особливості функціонування бюджетних відносин в Україні. Спеціальні принципи бюджетного права визначають правові засади реалізації

бюджетно-правових інститутів, що становлять систему бюджетного права і регулюють матеріально-правову та процесуальну бюджетну діяльність, міжбюджетні відносини, бюджетний контроль та відповідальність за порушення бюджетного законодавства. Принципи бюджетно-правових інститутів визначаються бюджетно-правовими нормами і мають правотворчий, правозастосовний та правоохоронний зміст, що потребує подальшого уточнення їх видів і призначення.