



ОПРЕДЕЛЕНИЕ И ПРИЗНАКИ ПРИНЦИПОВ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА УКРАИНЫ

Дарья КОРОБЦОВА,

преподаватель кафедры общеправовых дисциплин
Харьковского национального университета внутренних дел

Summary

Theoretical research of the concept of the principles of budgetary law is accomplished in the article. The analysis of approaches in determining the principles of law is presented; the definition of “the principles of budgetary law” contained in the modern scientific domestic and foreign legal literature are also considered; the factors influencing on the formation of the principles of budgetary law, as well as their regulatory consolidation are indicated. The difference between the principles of the budgetary law and the principles of budgetary activity is proved. The author’s definition of “the principles of budgetary law” is presented; and the author proves that the principles are manifested in the law-making in the legal enforcement documents and legal acts as the mechanism of regulating the budget activity.

Key words: principle, law principles, budget, budgetary law, financial law.

Аннотация

В статье проводится теоретическое исследование понятия принципов бюджетного права. Дается анализ подходов к определению принципов права, а также рассматриваются определения понятия «принципы бюджетного права», которые содержатся в современной научной отечественной и зарубежной юридической литературе, указываются черты влияния на формирование принципов бюджетного права, а также их нормативно-правовое закрепление. Доказывается отличие между принципами бюджетного права и принципами бюджетной деятельности. Приводится авторское определение понятия «принципы бюджетного права» и доказывается, что как механизм регулирования бюджетной деятельности принципы проявляются в правотворческих, правоприменительных документах и нормативно-правовых актах.

Ключевые слова: принцип, принципы права, бюджет, бюджетное право, финансовое право.

Постановка проблемы. Право как форма отражает общественные отношения, регулирует данные отношения в соответствии с установленными законами, строится на определенных принципах и выполняет определенные функции. Отрасли публичного права выступают как юридически определенная необходимость создания условий существования, эффективного функционирования и защиты реальных правоотношений в различных сферах. Сфера бюджетных отношений является главной и наиболее важной составляющей финансовой сферы, поскольку бюджетные правоотношения, как и финансовые правоотношения, связаны с финансовой системой государства, имеют денежное содержание и принудительный характер. Определение принципов бюджетного права важно для формирования эффективного механизма правового регулирования бюджетных отношений в целях удовлетворения финансовых интересов субъектов данных отношений, обеспечения бюджетной дисциплины и защиты интересов государства, органов местного самоуправления, бюджетных учреждений, всех получателей бюджетных средств.

Актуальность темы исследования подтверждается необходимостью усовершенствования фундаментальных основ бюджетного права. Состояние современного правового обеспечения бюджетных отношений в Украине требует содержательно четких, понятных норм действующего законодательства, безусловно, отражая современные закономерности и свойства развития украинского общества и государства с учетом международных отношений. Нацеленность украинского государства на европейскую правовую доктрину требует соответствующих правовых стандартов в действующем законодательстве и практической направленности в реализации правовых норм.

Исследование понятия и характеристика принципов бюджетного права является сложной задачей, поскольку, с одной стороны, существует много разнообразных и спорных мнений ученых по данному вопросу, а с другой – природа предмета исследования проблематична и зависит от времени. В современных финансово-правовых трудах существуют единичные понятия «принципы бюджетного права», которые предоставляются в пределах исследования подобных проблем. В работах отечественных

юристов: Л.К. Вороновой, О.П. Гетманец, А.А. Монаенко, С.А. Нищимной, И.А. Образцовой, Ю.Ю. Пустовит, В.Д. Чернадчука, Н.Я. Якимчук и других – исследуются отдельные принципы бюджетного права и его институтов в разные времена развития Украины. Ценный опыт, история формирования принципов бюджетного права и правовые проблемы бюджетной деятельности в СССР содержатся в трудах российских ученых, а именно: М.И. Пискотина, Е.А. Ровинского, Н.И. Химичевой. Современные правовые вопросы развития бюджетных отношений рассматриваются в работах М.В. Карасевой, Ю.А. Крохиной [14], И.И. Кучерова и других.

Целью статьи являются исследование принципов права, существующих определений понятия «принципы бюджетного права» и предоставление авторского определения, а также рассмотрение особых черт, присущих принципам бюджетного права в современных условиях развития бюджетных правоотношений в Украине с целью их совершенствования.

Изложение основного материала исследования. Определение сущности принципов бюджетного права и характеристика их особенностей требует решения двух методологических



задач: во-первых, определение понятия «принципы права», а во-вторых, установление места и значения бюджетного права в системе права Украины.

Принципы права являются одной из важнейших характеристик права, что свидетельствует о его своеобразии во времени и пространстве. Определение понятия «принципы права» содержится во многих теоретико-правовых, философских работах, анализ которых доказывает толкование этой категории через сравнение с категориями «правовые положения», «основы», «требования», «правила» или «идеи». Так, С.С. Алексеев определяет принципы права как выраженные в праве исходные нормативно-правовые основы, характеризующие его содержание, его основы, закрепленные в нем закономерности общественной жизни [1, с. 98–99]. А.М. Колодий определяет принципы права как отправные идеи существования права, выражающие важнейшие закономерности и устои данного типа государства и права, они являются односторонними с сущностью права и составляют его главные черты, отличаются универсальностью, высшей императивностью и общей значимостью, соответствуют объективной необходимости построения и укрепления определенного общественного строя [2, с. 27].

Указывается на такие важные черты, которые влияют на формирование принципов права, как историчность [2, с. 15], отличие от категории «закономерность» и влияние диалектических принципов всеобщей взаимосвязи и развития общественных отношений [3, с. 157]. Анализ юридической литературы свидетельствует, что в разные периоды времени принципы отражали отличительные черты экономического, политического, социального уклада страны и ее правовой системы, государственного устройства, господствующего политического режима, системы религиозных и моральных ценностей, что свидетельствует об их идеологическом характере.

Анализ работ А.М. Колодия [2], В.А. Лазарева [4], О.Ф. Скаун [5] и других ученых приводит к выводу, что юридические принципы (специ-

ально-правовые) по принадлежности к системе права (принципы системы) делятся на общеправовые, отраслевые, межотраслевые, институциональные. По принадлежности к структуре права (принципы структуры) делятся на принципы публичного и частного права, охранного и регулятивного, материального и процессуального, субъективного и объективного. По влиянию на общественные отношения принципы рассматриваются как принципы правового регулирования и определяются такие, как правопорождающие, правоприменительные и правоохранительные.

Таким образом, понятием правовые принципы охватываются как общие, так и специальные, типовые, специфические, основные принципы правовых явлений.

К наиболее существенным признакам принципов права исследователи относят именно регулятивный характер, который определяется в том, что зафиксированные в нормативно-правовых актах принципы приобретают значение общих правил поведения, которые имеют общеобязательный, властный характер и на которые опираются на практике [6, с. 57]. Также, учитывая присутствующие в литературе мнения, можно определить и такие негативные специфические черты принципов правового регулирования бюджетной системы: нестабильное состояние, способность отражения объективной действительности и зависимость от идеологии, которая сложилась в обществе в конкретное время [7, с. 51]. Обобщая данные подходы, можно констатировать, что принципы права характеризуют сущность отраслей права, в частности финансового и бюджетного права, определяют основные идеи их построения, пронизывают нормы отраслей права.

Как следствие сходства категорий «основы», «идеи» и «положения» в трудах ученых дефиниция «принципы права» предоставляется через их отождествление. В Юридической энциклопедии предоставляется следующее определение: принципы права – руководящие принципы (идеи), которые определяют содержание и направленность правового регулирования общественных отношений [8, с. 128].

Специалисты в области финансово-правовой науки раскрывают содержание принципов налогового, бюджетного права также через понятия «руководящие принципы», «основные положения», «предписания» «идеи», устанавливая их особенности в финансовых правоотношениях. Например, Л.К. Воронова указывала, что нормы-принципы в финансовом праве – это предписания общего характера, определяющие общую направленность всех других норм данной отрасли права, предоставляющие ориентиры развития всему комплексу отраслевых правоотношений и являющиеся долговременными правовыми ориентирами в системе финансового законодательства [9, с. 50]. Рассматривая систему бюджетного права, И.И. Кучеров связывает содержание принципов бюджетной системы с руководящими идеями [10, с. 29]. Принципы финансовой деятельности государства Н.И. Химичева рассматривает через установление основных правил и требований, которые определяют существенные особенности этой деятельности, ее целеустремленность [11, с. 49].

В современных финансово-правовых трудах присутствуют единичные понятия «принципы бюджетного права», которые предоставляются в пределах исследования подобных проблем. При анализе правовой природы принципов бюджетного права Украины и Европейского Союза Ю.Ю. Пустовит дает следующее определение: принципы бюджетного права – это обусловленные общеправовыми и общесоциальными условиями научно обоснованные основные принципы, исходные положения, которые определяют особенности возникновения, развития и функционирования бюджетного права, являются базой для развития институтов бюджетного права, воплощают в себе ценности, устанавливая правомерность поведения субъектов бюджетных отношений и являются критерием бюджетно-правовых норм [12, с. 5]. В данном определении принципы бюджетного права раскрываются еще и через понятие «ценности, которые устанавливают правомерность поведения», которое требует дополнительных объяснений, поскольку



принципы и ценности – это разные явления.

В работе А.А. Монаенко «принципы бюджетного права – это теоретически обоснованные и нормативно закрепленные основы (идеи, требования) сущности бюджетного права, которые составляют его основное содержание и определяют общую направленность правового регулирования бюджетной деятельности государства и муниципальных образований, направляют бюджетную деятельность на достижение основных целей и задач» [13, с. 42]. Аналогичное мнение имеет и российский ученый Ю.А. Крохина [14, с. 12]. В данных определениях принципы бюджетного права рассматриваются как принципы регулирования бюджетной деятельности, что требует уточнения содержания предмета бюджетного права.

Рассмотрение указанных понятий «принципы бюджетного права» позволяет утверждать, что нет единых взглядов ученых на их сущность, и это отражается в определениях. С одной стороны, обращается внимание на то, что принципы бюджетного права не тождественны принципам бюджетной деятельности, которые являются производными от них, основанные на них, развивают [15 с. 196]. С другой стороны, иногда отмечается, что принципы бюджетной деятельности – это, по сути, принципы бюджетного права [13, с. 42; 14, с. 12; 16, с. 257].

Считаем, что принципы бюджетного права тесно связаны с принципами бюджетной деятельности, но не тождественны, так как категория «бюджетное право» является наиболее фундаментальной, центральной категорией финансово-правовой науки и исходной для других связанных с бюджетом категорий. Нужно понимать, что «бюджетное право» и «бюджетная деятельность» – это разные явления. Бюджетная деятельность в финансово-правовых исследованиях рассматривается как сфера возникновения и развития бюджетных отношений и вид правовой деятельности, что является опосредованным правом, видом публичной деятельности, осуществляемой с помощью специальных юридических действий, операций и процедур, способов и средств, направлен-

ной на выполнение государственных и местных задач и реализацию функций, а также удовлетворение общественных потребностей и интересов [17, с. 39]. Бюджетная деятельность относится к виду финансовой деятельности, поскольку связана с процессом образования, распределения и использования публичных фондов средств, к которым относятся бюджетные, но не все виды финансовой деятельности, осуществляемые в государстве, относятся к бюджетной. Итак, бюджетная деятельность имеет собственные принципы построения, которые направлены на эффективное развитие бюджетных отношений. Раскрытие сущности видов принципов бюджетного права требует обоснованного уточнения научного понятия «принципы бюджетного права», ведь, как отмечают ученые, «практика показывает, чтобы категория работала, нужно дать определение, то есть указать на существенные черты» [17, с. 30].

Для формулировки научного определения принципов бюджетного права нужно остановиться на характеристики бюджетного права как подотрасли финансового права. Это утверждение у большинства ученых не вызывает сомнений. Специалисты финансово-правовой науки: Л.К. Воронова [18, с. 43], О.П. Гетманец [6], Ю.А. Крохина [14], А.П. Орлюк [19 с. 30], Е.А. Ровинский [20], Н.И. Химичева [11, с. 21–23] и другие – имеют общее мнение относительно центрального места и большого значения бюджетного права в системе финансового права. Ученый А.П. Орлюк указывает: «Ведущее место в Особенной части финансового права занимает бюджетное право, которое входит в нее как подотрасль и состоит из двух крупных институтов – бюджетное устройство и бюджетный процесс» [19, с. 30]. Отметим, что, в связи с развитием бюджетной системы и принятием Бюджетного кодекса Украины, институты бюджетного права изменились. (К определению данных институтов обратимся в дальнейшем.) Подавляющее большинство ученых рассматривали бюджетное право, его предмет, метод, субъектов и их полномочия и иные правовые институты и категории в рамках исследования финансово-правовых ка-

тегорий, рассмотрения методики и методологии изучения финансового права.

Позиция ученых относительно бюджетного права как части финансового права имеет определенные исторические корни, связанные с рассмотрением предмета бюджетного права как особого вида финансовых правоотношений. Специалисты финансового права: Е.А. Ровинский, М.И. Пискотин, Н.И. Химичева, Л.К. Воронова, С.Д. Цыпкин – имели общее мнение относительно предмета бюджетного права и его места в системе финансового права. Так, М.И. Пискотин предоставил определение: «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» [21, с. 15]. Дискуссия по поводу определения бюджетного права «разделом», или «подотраслью», или «институтом» велась еще в 70–80 гг. XX в. в советской финансово-правовой науке, и большинство ученых единодушно решили, что термин «институт» не следует применять в данном случае, а лучше использовать термин «раздел» [22, с. 22].

Поскольку с тех пор и по настоящее время в научных трудах, как указывалось выше, возникает этот вопрос, обратимся к мнению корифея финансовой науки, академика Л.К. Вороновой. В финансовом праве, рассматривая систему его построения в современный период развития Украины, ученая предлагала отличать финансовое право как отрасль права от финансового права как учебной дисциплины и науки. Так, Л.К. Воронова отмечает, «бюджетное право как подотрасль финансового права – это совокупность правовых норм, регулирующих бюджетное устройство, структуру и порядок распределения доходов и расходов между звеньями бюджетной системы, полномочия государства и органов местного самоуправления в области бюджетов и бюджетный процесс» [18, с. 114]. Относительно финансового права как



учебной дисциплины, то она состоит из учебного материала, который делится на разделы, части, подразделы, пункты, модули и т. д., таким образом, который, по мнению авторов учебников, пособий и других методических материалов, определяется наиболее удобным для его изучения, безусловно, отражая предмет финансового права. Итак, разделение отрасли права на нормы, институты, подотрасли, образующие ее системность, присуще современной юридической науке и закладывается в основу ее изучения

Основными структурными элементами системы права являются следующие: норма права, институты права и отрасли права. Главными критериями разделения системы права по отраслям является предмет правового регулирования и метод правового регулирования [8, с. 488–489]. С этих позиций бюджетное право можно выделить в системе финансового права как подотрасль, поскольку по объему, тенденции к обособлению и структуризации отношений, являющихся предметом бюджетного права, они имеют значительно шире правовое значение, чем «институт». Ученые отмечали, что формирование бюджетного права как подотрасли финансового права стало возможным благодаря следующим обстоятельствам: бюджетное право регулирует довольно широкий круг общественных отношений; активизировалось бюджетное нормотворчество; определена новая адекватная рыночным отношениям бюджетная система; произошла кодификация бюджетного законодательства [23, с. 76–77]. Поддерживая данные факторы влияния на указанный, процесс можно добавить еще и такие, как бурное развитие межбюджетных отношений в Украине в конце XX ст., их нормативное регулирование, децентрализация полномочий органов местного самоуправления как участников бюджетного процесса, совершенствование методов и форм бюджетного контроля, правовое регулирование ответственности за нарушение бюджетного законодательства. Таким образом, определение бюджетного права как подотрасли финансового права является своевременным и подчеркивает важность правового ре-

гулирования бюджетных отношений. Бюджетное право, будучи элементом системы финансового права в качестве подотрасли, содержит несколько правовых институтов.

Бюджетное право как подотрасль финансового права имеет свой предмет правового регулирования – бюджетные отношения, то есть финансовые отношения, которые возникают по поводу построения бюджетной системы, структуры бюджетов, распределения бюджетных полномочий и в процессе составления, рассмотрения, утверждения, использования и контроля бюджетных средств государства и органов местного самоуправления. Бюджетные правоотношения отличаются от финансовых правоотношений содержанием и средствами регулирования, субъектным составом, юридическими фактами возникновения и функционирования, особенностями контроля. Данные отношения можно систематизировать по определенным направлениям, которые отражают отдельные виды бюджетной деятельности и характеризуют сущность бюджетно-правовых институтов, составляющих систему бюджетного права.

Принципы бюджетного права целесообразно рассмотреть как принципы построения бюджетного права именно как подотрасли финансового права, так как именно данные принципы являются средствами построения правового режима регулирования общественных отношений в сфере функционирования бюджетной системы Украины, бюджетного процесса, межбюджетных отношений и ответственности за нарушение бюджетного законодательства. Вместе с предметом и методами правового регулирования принципы бюджетного права составляют основу для изучения бюджетного права, анализа, систематизации и обработки информации о бюджетных отношениях, то есть развития бюджетных знаний.

Принципы бюджетного права – это определяющие идеи (принципы, требования), которые лежат в основе норм бюджетного права, определяющие правовые основы функционирования бюджетных отношений.

Принципы бюджетного права присущи всем направлениям бюджетной

деятельности, как бюджетно-материальной, так и бюджетно-процессуальной, бюджетному контролю, межбюджетным отношениям, ответственности за нарушение бюджетного законодательства и иным правовым институтам и нормам, которые составляют бюджетное право как подотрасль. Учитывая анализ принципов права и те факторы влияния на их формирование, которые указаны выше, возможно характеризовать принципы бюджетного права как обязательные, универсальные, взаимосогласованные, системные образования, что находится под влиянием идеологии и правового режима государства, которые сложились в настоящее время, и финансово-правовой системы, в свою очередь, являются регуляторами бюджетных отношений.

По сути, принципы бюджетного права – это определяющие нормативные требования, которые составляют основы существования бюджетного права и определяют механизм регулирования бюджетной деятельности. Они находятся в правотворческих и в правоприменительных документах и нормативных актах, составляющих бюджетное законодательство, как результат практики бюджетной деятельности и ее цели, реализуются в правосознании участников бюджетного процесса и т. д.

Выводы. Поскольку бюджетное право является подотраслью финансового права, принципы бюджетного права отражают общеправовые принципы, общие принципы финансового права и конкретизируются в собственных принципах, характеризующих особенности построения бюджетных отношений. Учитывая систему бюджетного права, можем констатировать, что действуют принципы построения его институтов вместе с принципами бюджетного права, отражая особенности их структуры. К основным характеристикам, которые объективно влияют на формирование принципов бюджетного права, относятся следующие: политическое и экономическое положение страны, состояние финансовой системы и нормативная определенность.

Общие принципы бюджетного права имеют такие же черты, которые присущи принципам права и принци-



пам финансового права и составляют правовое поле, в котором проявляются особенности функционирования бюджетных отношений в Украине. Специальные принципы бюджетного права определяют правовые основы реализации бюджетно-правовых институтов, составляющих систему бюджетного права, и регулируют материально-правовую и процессуальную бюджетную деятельность, межбюджетные отношения, бюджетный контроль и ответственность за нарушение бюджетного законодательства. Принципы бюджетно-правовых институтов определяются бюджетно-правовыми нормами и имеют право-творческое, правоприменительное и правоохранительное содержание, что требует дальнейшего уточнения их видов и содержательного назначения.

Список использованной литературы:

1. Алексеев С.С. Общая теория права : в 2 т. / С.С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1981. – Т. 1. – 1981. – 360 с.
2. Колодій А.М. Принципи права України : [монографія] / А.М. Колодій. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 208 с.
3. Данильян О.Г. Філософія : [підручник] / О.Г. Данильян, В.М. Тараненко. – Х. : Право, 2011. – 312 с.
4. Общая теория права и государства : [учебник] / под ред. В.В. Лазарева. – 3-е изд., доп. и перераб. – М. : Юристъ, 2001. – 320 с.
5. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О.Ф. Скакун. – Х. : Консул, 2009. – 314 с.
6. Фінансове право : [підручник] / відп. ред. О.П. Гетманець. – Х. : Єспада, 2008. – 416 с.
7. Воротіна Н.В. Проблема правового закріплення та фактичної реалізації принципів бюджетної системи України / Н.В. Воротіна // Принципы финансового права : материалы Международной науч.-прак. конф. Харьков, 19–20 апреля 2012 г. / ред.: В.Я. Тацкий, Ю.П. Битяк, Л.К. Воронова и др. – Х. : Право, 2012. – 320 с.
8. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (від. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998–2004. – Т. 5. – 2003. – 735 с.
9. Воронова Л.К. Общие принципы финансового права и его институтов / Л.К. Воронова // Принципы финансового права : материалы Международной науч.-прак. конф. Харьков, 19–20 апреля 2012 г. / ред.: В.Я. Тацкий, Ю.П. Битяк, Л.К. Воронова и др. – Х. : Право, 2012. – 320 с.
10. Кучеров И.И. Бюджетное право России : [курс лекций] / И.И. Кучеров. – М. : АО «ЦентрЮрИнфоР», 2002. – 317 с.
11. Финансовое право : [учебник] / отв. ред. Н.И. Химичева. – М. : БЕК, 1996. – 525 с.
12. Пустовіт Ю.Ю. Принципи бюджетного права України в 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.
13. Монаєнко А.О. Бюджетне право України : [навчальний посібник] / А.О. Монаєнко. – Запоріжжя : КПУ, 2009. – 412 с.
14. Крохина Ю.А. Финансовое право России : [учебник] / Ю.А. Крохина. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма, 2008. – 720 с.
15. Музика-Стефанчук О.А. Органи публічної влади як суб'єкти бюджетних правовідносин : [монографія] / О.А. Музика-Стефанчук. – Хмельницький : Хмельницький університет управління та права, 2011. – 384 с.
16. Ніщимна С.Н. Принципи публічної фінансової діяльності в Україні : [монографія] / Н.С. Ніщимна. – Чернівці : ЧДЕУ, 2013. – 376 с.
17. Чернадчук В.Д. Стан та перспективи розвитку бюджетних правовідносин в Україні : [монографія] / В.Д. Чернадчук. – Суми : Університет. книга, 2008. – 456 с.
18. Воронова Л.К. Фінансове право України : [підручник] / Л.К. Воронова. – К. : Прецедент, Моя книга, 2006. – 448 с.
19. Орлюк О.П. Фінансове право : [навчальний посібник] / О.П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 528 с.
20. Ровинский Е.А. Финансовое право / Е.А. Ровинский. – М. : Юридическая литература, 1971. – 230 с.
21. Пискотин М.И. Советское бюджетное право (основные проблемы) / М.И. Пискотин. – М. : Юрид. лит., 1971. – 309 с.
22. Химичева Н.И. Субъекты советского бюджетного права : [монография] / Н.И. Химичева. – Саратов : Саратовский государственный университет, 1979. – 220 с.
23. Фінансове право : [навчальний посібник] / за заг. ред. А.Г. Чубенко, Д.М. Павлова. – К. : КНТ, 2014. – 600 с.