



## ПРИНЦИПЫ ПОСТРОЕНИЯ МОДЕЛИ ПРАВООТНОШЕНИЙ ВЫПОЛНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА ПО РАСХОДАМ

Валентина БОЙКО,

старший преподаватель кафедры государственного управления и права  
Полтавского национального технического университета имени Юрия Кондратюка

### Summary

The article investigates the relationship related to the state budget as the stage of the budget process. The essence of the model relationship. Under the legal implementation of the budget model refers sample (standard) relationship that is created norms budget legislation is the result of legislative activity authorized state actors. Analyzes the principles of the budget system, as well as for the implementation of the budget. Distinguishes and justified general and special principles of legal models the state budget expenditures. The suggestions on improving the budget legislation Ukraine, by amending the Budget Code of Ukraine.

**Key words:** principles, principles of the budget system, budget execution principles, model relationships the state budget expenditures, principles of the model.

### Аннотация

В статье исследуются правоотношения, связанные с выполнением государственного бюджета, как стадии бюджетного процесса. Рассматривается сущность модели правоотношений. Под моделью правоотношений выполнения бюджета по расходам понимается образец (эталон) правоотношений, создающийся нормами бюджетного законодательства и являющийся результатом нормотворческой деятельности уполномоченных государством субъектов. Анализируются принципы бюджетной системы, а также принципы выполнения бюджета. Выделяются и обосновываются общие и специальные принципы построения модели правоотношений выполнения государственного бюджета по расходам. Сформулированы предложения по совершенствованию бюджетного законодательства Украины путем внесения изменений в Бюджетный кодекс Украины.

**Ключевые слова:** принципы, принципы бюджетной системы, принципы исполнения бюджета, модель правоотношений выполнения государственного бюджета по расходам, принципы построения модели.

**Постановка проблемы.** Правоотношения выполнения государственного бюджета по расходам возникают и находят свое развитие на стадии выполнения бюджета. При построении модели правоотношений выполнения государственного бюджета по расходам должны быть учтены принципы, являющиеся основополагающими идеями, которыми должны руководствоваться субъекты, осуществляющие деятельность, направленную на выполнение государственного бюджета по расходам.

**Актуальность темы.** Исследование принципов построения модели правоотношений выполнения государственного бюджета по расходам в современных условиях достаточно актуально. Поскольку закрепление соответствующих принципов в бюджетном законодательстве способствовало бы дальнейшему совершенствованию правового регулирования отношений, связанных с выполнением государственного бюджета по расходам.

Проблеме построения модели правоотношений не уделялось достаточного внимания как в теории права, так и в отраслевых юридических науках. Отдельные аспекты данного вопроса освещались в трудах Л.К. Вороновой, Ю.А. Крохиной, Н.А. Саттаровой, Н.И. Химичевой, В.Д. Чернадчука,

однако комплексного исследования модели отношений выполнения государственного бюджета по расходам не осуществлялось.

**Целью статьи** является разработка предложений по усовершенствованию бюджетного законодательства на основе анализа общих и специальных принципов построения модели правоотношений выполнения государственного бюджета по расходам.

**Изложение основного материала исследования.** В переводе с латинского «модель» означает меру предмета, пример, норму, образ или подобие. С философской точки зрения моделью является «мысленно мнимая или материально реализованная система, которая, отображая или воспроизводя объект исследования, способна замещать его так, что ее изучение дает нам новую информацию об этом объекте» [22, с. 19]; «создана или выбрана субъектом система, которая упрощенно воспроизводит существенные для данной цели познания стороны исследуемого объекта и в силу этого находится с ним в таких отношениях замещения и сходства, ее исследование или оперирование ею служит косвенным способом получения знания об объекте» [1, с. 28]; «не только отражение или копия некоторого положения дел, но и предполагаемая форма деятельно-

сти, репрезентация будущей практики и освоенных форм деятельности» [3, с. 11]. Большой толковый словарь современного украинского языка, в свою очередь, содержит определения модели как образца, «который воспроизводит, имитирует построение и действие какого-либо объекта, используется для получения новых знаний об объекте ...; мысленный или условный (изображение, описание, схема и т. д.) образ какого-либо объекта, процесса или явления, используемый как его «представитель» [4, с. 535]. Несмотря на различные подходы к определению модели, общим является то, что модель, по сути, выступает отражением определенного исследуемого объекта и служит для получения информации или знаний о нем.

Под моделью правоотношений выполнения государственного бюджета по расходам следует понимать образец (эталон) правоотношений, который создается нормами бюджетного законодательства и является результатом нормотворческой деятельности уполномоченных государством субъектов. Поэтому модель правоотношений выполнения государственного бюджета по расходам является результатом нормотворческой деятельности государства. Государство, создавая нормы, закрепляет такую модель правоотношений выполнения государственного бюджета по расходам,



воплощение которой в реальных отношениях обеспечивало бы эффективное и экономное распределение и использование бюджетных средств для удовлетворения публичных потребностей государства и общества. Учитывая то, что модель правоотношений выполнения государственного бюджета по расходам устанавливается нормами бюджетного законодательства, она является нормативной. При построении модели правоотношений выполнения государственного бюджета по расходам необходимо учитывать принципы, являющиеся основополагающими для осуществления участниками бюджетного процесса деятельности, связанной с выполнением государственного бюджета. Выявление принципов построения данной модели позволит создать эффективную модель, нормативное закрепление которой положительно скажется на нормотворческой и правоприменительной деятельности.

Само понятие «принцип» происходит от латинского «*principium*» и в переводе означает основу, основное исходное положение какой-либо теории, учения, науки [15, с. 91]; первооснову, основное правило поведения [13, с. 382]; руководящее положение или идею, установку в любой деятельности [12, с. 439].

В юридической науке под принципами права традиционно понимаются основополагающие [19, с. 77] (исходные [6, с. 11], ключевые [20, с. 11], руководящие [11, с. 195]) идеи, требования (правила [19, с. 77], положения [11, с. 195], начала [20, с. 11]), которые выражают наиболее существенные особенности и объективные закономерности [14, с. 339], определяющие сущность всей системы, отрасли или института права [11, с. 195].

Представляется, что при определении принципов построения модели правоотношений выполнения государственного бюджета по расходам необходимо исходить из их разделения на общие и специальные. Под общими принципами построения модели правоотношений выполнения государственного бюджета по расходам следует понимать те, которые имеют общий характер и реализуются на всех стадиях бюджетного процесса.

Специальными же принципами построения модели правоотношений выполнения государственного бюджета по расходам, с нашей точки зрения,

являются основные принципы выполнения государственного бюджета по расходам.

По сути, принципы права воплощают в себе основополагающие идеи, сформулированные на основе научного и практического опыта. Однако все они находят свое отражение в виде принципов права после непосредственного закрепления в нормативно-правовых актах. Ведь именно «факт законодательного закрепления придает правовой идее, точке зрения, представлению иную социальную сущность, превращает их в факторы регулирующего воздействия» [8, с. 28]. Законодательно закрепленные в ст. 7 Бюджетного кодекса Украины принципы бюджетной системы являются общими принципами построения модели правоотношений выполнения государственного бюджета по расходам. К ним относятся принципы полноты, обоснованности и эффективности, целевого использования бюджетных средств, публичности и прозрачности, проявляясь особым образом.

Принцип полноты требует полноты охвата всей совокупности действий участников бюджетного процесса при осуществлении бюджетной деятельности; полноты реализации бюджетных полномочий получателями бюджетных средств, полноты финансирования бюджетных социально-экономических программ, полноты и включения во все бюджеты без исключения всех доходов и расходов, которые должны аккумулироваться на всех бюджетных счетах [5, с. 45]. На стадии выполнения государственного бюджета по расходам данный принцип предполагает включение в государственный бюджет всех расходов, определенных Законом Украины «О государственном бюджете», а также обеспечивает полноту финансирования предусмотренных законом направлений.

Принцип обоснованности при выполнении государственного бюджета по расходам определяет необходимость осуществления расходов бюджета, размер которых рассчитывается, исходя из действительных потребностей общества, с учетом реальных прогнозных показателей развития государства на ближайший период. Однако надежность показателей прогноза социально-экономического развития нашей страны в последние годы вызывает

сомнение, поскольку уровень жизни подавляющей части населения Украины стабильно ухудшается, что не в последнюю очередь обусловлено несоблюдением данного принципа. Хотя бюджетным законодательством и обеспечивается возможность внесения изменений в закон о государственном бюджете Украины, если возникнет отклонение от прогноза экономического и социального развития государства, требующее изменения структуры расходов государственного бюджета.

Принцип эффективности и результативности также предлагается признать как принцип построения модели правоотношений выполнения государственного бюджета по расходам. Реализация данного принципа требует закрепления необходимости уполномоченным субъектам при выполнении государственного бюджета по расходам действовать в соответствии с суммой средств, определенных государственным бюджетом на решение данной задачи. Кроме того, устанавливает необходимость соотносить результат, которого достигли, с количеством затраченных ресурсов.

Принцип целевого использования бюджетных средств является базовым при построении модели правоотношений выполнения государственного бюджета по расходам, поскольку осуществление расходов должно происходить в соответствии с целевым назначением.

Реализация принципа публичности и прозрачности обеспечивает доступ к информации относительно текущего выполнения бюджета через проведение заседаний бюджетного комитета и других компетентных органов в режиме прямых трансляций и доступа к информации о текущих бюджетных операциях с расходами в режиме онлайн. К сожалению, на современном этапе развития нашего государства данный принцип носит декларативный характер, ведь стадия выполнения бюджета находится вне зоны контроля со стороны общества. Анализ зарубежного законодательства и изучения зарубежного опыта, в частности Японии, дает основания предложить, что, учитывая общественный интерес и важность обсуждаемых вопросов, заседания бюджетной комиссии необходимо транслировать в прямом эфире государственным телевидением [9, с. 82].



Специальные принципы характеризуют закономерности и особенности содержания стадии выполнения бюджета. Ими должны быть основополагающие принципы и идеи, выражающие сущность данной стадии и главные направления государственной политики в сфере правового регулирования выполнения бюджета [21, с. 163].

Большинство ученых к принципам выполнения бюджета относит такие, как единство касс и бюджетного учета [2, с. 109; 7, с. 244; 10, с. 85–87; 16; 21, с. 168]. Принцип единства касс означает, что зачисление всех кассовых поступлений и осуществление всех кассовых выплат происходит с единого счета бюджета [2, с. 109]. Принцип бюджетного учета состоит в том, что все доходы и расходы бюджета, источники финансирования его дефицита, а также операции, осуществляемые в процессе исполнения бюджета, подлежат бюджетному учету, который организуется Министерством финансов и реализуется через применение единого плана счетов и должен устанавливаться для всех бюджетов правительством [7, с. 244; 16].

К принципам выполнения бюджета Н.А. Саттарова справедливо относит еще и принцип подведомственности расходов, заключающийся в том, что получатели бюджетных средств вправе получать бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств только от главного распорядителя бюджетных средств, в ведении которого они находятся [2, с. 110]. В.Д. Чернадчук исходными для построения системы принципов исполнения бюджета, кроме принципов бюджетной системы, единства и бюджетного учета, считает принцип специализации, сопоставимости, оптимизации и срочности [21, с. 168]. Под принципом сопоставимости понимается сопоставление показателей доходов и расходов бюджета. По мнению ученого, вместо принципа эффективного использования средств бюджета, целесообразно говорить о принципе оптимизации, суть которого заключается в достижении наиболее эффективного результата бюджетной деятельности с использованием наименьших расходов бюджета, поскольку речь идет о выборе наиболее выгодного варианта. Принцип специализации означает конкретизацию доходов бюджета по источникам и расходов по целе-

вому назначению. Выделение принципа срочности обусловлено тем, что на стадии исполнения бюджетов выполняются предписания правовых норм, содержащихся в законе о государственном бюджете Украины или в решении о местном бюджете на соответствующий год, что позволяет говорить о наличии такого принципа, как срочность выполнения бюджета [21, с. 166–167].

По мнению А.В. Коряковой, исполнение бюджета, кроме принципов бюджетного учета и единства касс, базируется также на принципах гласности, отнесению полномочий по хранению и распоряжению денежными средствами разным ведомствам. Последний закладывается в основу управления финансами в стране и реализуется через казначейскую систему, в какой именно казначейство является кассиром, дистанцированным от самих денег [10, с. 85–87].

Указанные принципы являются основой построения модели правоотношений, имея определенные особенности проявления на стадии выполнения государственного бюджета по расходам. К ним относятся следующие:

– принцип единства касс, который означает, что осуществление всех кассовых выплат, предусмотренных соответствующими нормативно-правовыми актами, происходит с единого счета казначейства;

– принцип бюджетного учета, заключающийся в обязательности учета всех операций по осуществлению расходов государственного бюджета, который организуется Министерством финансов и реализуется с помощью единого плана счетов;

– принцип бюджетной специализации, означающий необходимость осуществления конкретизации расходов государственного бюджета по целевому назначению.

Представляется, что в основе построения модели целесообразно также выделять принцип своевременности выполнения государственного бюджета по расходам. Принцип своевременности, с нашей точки зрения, является таким, что наряду с другими требует нормативного закрепления, ведь финансирование программ за счет расходов государственного бюджета должно осуществляться непрерывно и своевременно. Так, при реализации проектов строительства социального жилья перебои в финансировании значитель-

но снижают эффективность реализации данных проектов, поскольку на их стоимость дополнительно начинают влиять растущие цены строительных материалов и разрушение строительства, вызванное «замораживанием» финансирования. Итак, эффективность правового регулирования отношений выполнения государственного бюджета по расходам не в последнюю очередь зависит от своевременности поступления данных расходов.

Не менее важным является закрепление принципа контроля за выполнением государственного бюджета по расходам, согласно которому должна обеспечиваться возможность слежения за средствами государственного бюджета в течение бюджетного года, включая их трансформацию от поступлений в государственный бюджет к конкретному результату, который был достигнут путем совершения расходов государственного бюджета, с конкретной относительно распорядителей и получателей бюджетных средств, обеспечивающих эти операции. Для воплощения данного принципа правительство должно принять меры, чтобы способствовать этому. Одной из них может быть реализация программы электронного бюджета, эффективно воплощенная в практику в США, Грузии и других государствах. Данная программа дает возможность видеть количество денежных средств, находящихся в государственном бюджете на момент обращения к ней, позволяет проследить движение расходов государственного бюджета до конечного потребителя, чем снижает в разы возможность осуществления нецелевого использования бюджетных средств.

Все вышеуказанные принципы, как общие, так и специальные, должны находить свое отражение при построении модели правоотношений выполнения государственного бюджета по расходам, поскольку являются руководящими идеями, под влиянием которых формулируются правила поведения участников бюджетного процесса. Общими принципами построения модели правоотношений выполнения государственного бюджета по расходам является принцип полноты, принцип обоснованности и принцип целевого использования бюджетных средств. К специальным принципам относятся следующие: принцип бюджетной спе-



циализации, принцип единства касс, принцип бюджетного учета, принцип срочности, принцип эффективности и результативности, принцип ответственности субъектов правоотношений выполнения государственного бюджета по расходам, принцип контроля, принцип своевременности.

**Выводы.** Учитывая вышеизложенное, считаем, что целесообразно внести изменения в Бюджетный кодекс Украины, дополнив ст. 7 «Принципы бюджетной системы Украины» пунктами в следующей редакции:

«11) принцип ответственности участников бюджетного процесса – каждый участник бюджетного процесса несет ответственность, в том числе и материальную, за действия или бездействие, которые имели место во время исполнения государственного бюджета по расходам и повлекли за собой нецелевое использование средств или способствовали совершению другого бюджетного правонарушения;

12) принцип контроля – возможность слежения за средствами государственного бюджета в течение бюджетного года с конкретикой относительно распорядителей и получателей бюджетных средств, обеспечивающих эти операции;

13) принцип своевременности – своевременное осуществление платежей, в соответствии со взятыми бюджетными обязательствами».

Представляется, что нормативное закрепление специальных принципов построения указанной модели правоотношений будет способствовать дальнейшему совершенствованию правового регулирования отношений, связанных с выполнением государственного бюджета по расходам.

#### Список использованной литературы:

1. Батароев К.Б. Аналогии и модели в познании / К.Б. Батароев. – Новосибирск : Наука, 1981. – 320 с.
2. Бюджетное право : [учебник] / под ред. Н.А. Саттаровой. – М. : Дело-вой двор, 2009. – 296 с.
3. Вартофский М. Модели. Репрезентация и научное понимание / М. Вартофский. – М. : Прогресс, 1988. – 507 с.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ Перун, 2002. – 1440 с.
5. Гетманець О.П. Принцип справедливості в системі принципів бюджетного процесу / О.П. Гетманець // Серія «Право». – 2011. – № 1. – С. 44–47.
6. Демин А.В. Финансовое право: предмет, метод, нормы и правоотношения / А.В. Демин. – Красноярск : Изд-во Красноярск. ун-та, 1998. – 62 с.
7. Карасева М.В. Финансовое право / М.В. Карасева, Ю.А. Крохина. – М., 2001. – 279 с.
8. Келина С.Г. Принципы советского уголовного права / С.Г. Келина, В.Н. Кудрявцев. – М. : Наука, 1988. – 176 с.
9. Козырин А.Н. Финансовое право и управление публичными финансами в зарубежных странах / А.Н. Козырин. – М. : ЦППИ, 2009. – 182 с.
10. Корякова А.В. О стадии исполнения бюджета / А.В. Корякова // Правоведение. – 2002. – № 5 (244). – С. 85–87.
11. Лившиц Р.З. Теория права : [учебник] / Р.З. Лившиц. – М. : БЕК, 1994. – 224 с.
12. Малый толковый словарь русского языка / В.В. Лопатин, Л.Е. Лопатина. – М. : Русский язык, 1990. – 704 с.
13. Словник іншомовних слів / за ред. О.С. Мельничука ; головна редакція УРЕ. – К., 1974. – С. 547; Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. – 5-е изд. – М. : Политиздат, 1987. – С. 382.
14. Стариков Ю.Н. Административное право : в 2 ч. / Ю.Н. Стариков. – Воронеж : Изд-во ВГУ, 1998. – Ч. 1 : История. Наука. Предмет. Нормы. – 1998. – 392 с.
15. Українська радянська енциклопедія / головна редакція УРЕ. – 2-е вид. – К., 1983. – Т. 9. – 1983. – С. 91.
16. Финансовое право : [учеб. пособ. для вузов] / под ред. проф. М.М. Расолова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2001. – 444 с. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.pravo.vuzlib.net/book\\_z1764\\_page\\_28.html](http://www.pravo.vuzlib.net/book_z1764_page_28.html).
17. Финансовое право : [учебник] / отв. ред. Н.И. Химичева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2004. – 749 с.
18. Фінансове право : [підручник] / відп. ред. О.П. Гетманець, професор, канд. екон. наук, доцент. – Х. : Еспада, 2008. – 416 с.
19. Химичева Н.И. Основные принципы финансовой деятельности государства и муниципальных образований / Н.И. Химичева // Финансовое право : [учебник] / под ред. Н.И. Химичевой. – М., 1999. – С. 77.
20. Цебулевская О.И. Основы теории публичного права. Введение в публичное право / О.И. Цебулевская. – Саратов, 1996. – С. 11.
21. Чернадчук В.Д. Бюджетні правовідносини в Україні: теорія, практика та перспективи розвитку : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В.Д. Чернадчук. – К., 2010. – 419 с.
22. Штофф В.А. Моделирование и философия / В.А. Штофф. – М. – Л. : Наука, 1966. – 311 с.