

РОЛЬ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРИНЦИПІВ У РЕГУЛЮВАННІ БЮДЖЕТНИХ ПРАВОВІДНОСИН

THE ROLE OF CONSTITUTIONAL PRINCIPLES IN THE REGULATION OF BUDGETARY LEGAL RELATIONS

Коробцова Д.В., к.ю.н.,
доцент кафедри правового забезпечення господарської діяльності
Харківський національний університет внутрішніх справ

Кирсева І.В., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри правового забезпечення господарської діяльності
Харківський національний університет внутрішніх справ

Стаття присвячена дослідженню ролі конституційних принципів у регулюванні бюджетних правовідносин. У статті розглянуто основні конституційні положення, якими визначено засади регулювання бюджетних правовідносин. Встановлено, що конституційні норми, які встановлюють принципи бюджетного права, є нормами прямої дії, що дає змогу спиратися на ці норми учасникам бюджетного процесу без внесення відповідних доповнень до нормативно-правових актів бюджетного законодавства. Прیدілено увагу аналізу Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України щодо офіційного тлумачення положень статті 1, частин першої, другої, третьої статті 95, частини другої статті 96, пунктів 2, 3, 6 статті 116, частини другої статті 124, частини першої статті 129 Конституції України, пункту 5 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу України, пункту 2 частини першої статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України в системному зв'язку з окремими положеннями Конституції України від 25 січня 2012 року. Встановлено, що в цьому Рішенні йдеться про реалізацію таких галузевих принципів бюджетного права, як справедливий і неупереджений розподіл суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами, а також принцип пропорційності механізму нарахування соціальних виплат за рахунок коштів Державного бюджету України. Акцентовано на спірності розглядуваного Рішення, проаналізовано окремі думки щодо цього рішення суддів Конституційного Суду України. Зроблено висновок про те, що, постановляючи своє рішення, суди мають виходити з нормативних положень закону та правових позицій Рішення Конституційного Суду України, однак різноплановість рішень Конституційного Суду України та неоднозначне тлумачення ними окремих положень законодавства формує самостійну проблему щодо вибору рішення Конституційного Суду України, яке необхідно застосувати для вирішення конкретної юридичної справи. Такий стан речей ставить під сумнів ефективність механізму охорони й захисту прав людини і громадянина в Україні, відповідно, виникає і пов'язана з цим проблема ефективності бюджетного законодавства щодо порядку формування, розподілу та використання бюджетних коштів. Проведений аналіз доводить, що принципи бюджетного права та їх дефініції мають бути закріплені законодавчо, таке закріплення має забезпечити їх однозначне тлумачення. Запропоновано закріпити інституціональні принципи бюджетного права та їх дефініції в Бюджетному Кодексі України, в процесі такого закріплення необхідно виходити з першочерговості та пріоритетності принципів Конституції України як основоположних і в сфері регулювання бюджетних правовідносин.

Ключові слова: принципи бюджетного права, Конституція України, загальноправові принципи, Конституційний Суд України, Рішення Конституційного Суду України.

The article is devoted to the study of the role of constitutional principles in the regulation of budgetary legal relations. The article considers the main constitutional provisions, which define the principles of regulation of budgetary relations. It is established that the constitutional norms that establish the principles of budget law are norms of direct action, which allows participants in the budget process to rely on these norms without making appropriate additions to the regulations of budget legislation. Attention is paid to the analysis of the Decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case on the constitutional submission of the Board of the Pension Fund of Ukraine on the official interpretation of the provisions of Article 1, parts one, two, three of Article 95, part two of Article 96, paragraphs 2, 3, 6 of Article 116, part two of Article 124, part one of Article 129 of the Constitution of Ukraine, paragraph 5 of part one of Article 4 of the Budget Code of Ukraine, paragraph 2 of part one of Article 9 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine in systematic connection with certain provisions of the Constitution of Ukraine of January 25, 2012. It is established that this Decision refers to the implementation of such sectoral principles of budget law as fair and impartial distribution of public wealth between citizens and local communities, as well as the principle of proportionality of the mechanism of accrual of social benefits from the State Budget of Ukraine. Emphasis is placed on the controversial nature of the Decision under consideration, some opinions on this decision of the judges of the Constitutional Court of Ukraine are analyzed. It is concluded that the courts should proceed from the normative provisions of the law and legal positions of the Decision of the Constitutional Court of Ukraine, but the diversity of decisions of the Constitutional Court of Ukraine and their ambiguous interpretation of certain provisions of the legislation creates an independent problem apply to resolve a specific legal case. This state of affairs calls into question the effectiveness of the mechanism of protection and defense of human and civil rights in Ukraine, and accordingly there is a related problem of the effectiveness of budget legislation on the formation, distribution and use of budget funds. The analysis proves that the principles of budget law and their definitions should be enshrined in law, such consolidation should ensure their unambiguous interpretation. It is proposed to enshrine the institutional principles of budget law and their definitions in the Budget Code of Ukraine, with such consolidation it is necessary to proceed from the priority and priority of the principles of the Constitution of Ukraine as fundamental in the regulation of budgetary relations.

Key words: principles of budget law, Constitution of Ukraine, general legal principles, Constitutional Court of Ukraine, Decision of the Constitutional Court of Ukraine.

В основі виділення конституційних принципів лежить форма нормативного закріплення. До конституційних принципів належать загальноправові принципи, які встановлюють правові засади розвитку суспільних відносин, зокрема бюджетних. Найважливішим принципом є принцип, зазначений статтею 3 Основного Закону країни, за яким встановлюється відповідальність держави перед людиною за свою діяльність, оскільки саме людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недотор-

канність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, її головний обов'язок. Також до цих принципів, які найвагоміше охоплюють бюджетні правовідносини і належать до вихідних начал фінансової та бюджетної діяльності, зараховані такі: законності, верховенства права (статті 8, 135, 137 Конституції України), рівності (статті 24, 129 Конституції України), єдності (стаття 132 Конституції

України), юридичної відповідальності (статті 61, 63, 68, 80, 92, 146 Конституції України).

Наприклад, до числа вихідних правових начал розвитку бюджетних відносин Конституція України зараховує повноваження місцевих державних адміністрацій забезпечувати на відповідній території законність та правопорядок, додержання прав і свобод громадян, а отже, і стосовно бюджетного процесу на місцевому рівні також (ст. 119 Конституції України). Також законність і верховенство права як принципи, що встановлює Конституція України, в бюджетній діяльності реалізуються в повноваженнях органів місцевого самоврядування приймати рішення в межах, встановлених законом, які є обов'язковими для виконання на відповідній території, і при їх невідповідності Конституції чи законам України дія цих рішень зупиняється з одночасним зверненням до суду (ст. 8, ст. 144 Конституції України). Розподіл функцій у бюджетній діяльності здійснюється на підставі поділу влади на законодавчу та виконавчу, і, відповідно, право розгляду і затвердження бюджетів належить Верховній Раді України, обласним і районним радам, територіальним громадам, відповідно, державного та місцевого бюджетів (статті 85, 96, 143 Конституції України), а право розробки та виконання бюджетів надається виконавчим органам влади, Кабінету Міністрів України, місцевим державним адміністраціям (статті 96, 143 Конституції України). На засадах єдності територіального устрою України, поєднання централізації та децентралізації в здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, як визначено в Конституції України (стаття 132), будуються бюджетна система України, доходи та видатки бюджетів і розподіляються бюджетні повноваження. Отже, конституційні норми, які встановлюють принципи бюджетного права, є нормами прямої дії, що дозволяє спиратися на ці норми учасникам бюджетного процесу без внесення відповідних доповнень до нормативно-правових актів бюджетного законодавства.

Рішення КСУ у справі за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України щодо офіційного тлумачення положень статті 1 частин 1, 2, 3 статті 95, частини 2 статті 96, пунктів 2, 3, 6 статті 116, частини 2 статті 124, частини 1 статті 129 Конституції України, пункту 5 частини 1 статті 4 Бюджетного кодексу України, пункту 2 частини 1 статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України в системному зв'язку з окремими положеннями Конституції України від 25 січня 2012 р. № 3-рп/2012 по справі № 1-11/2012 у мотивувальній частині містить посилення на принципи верховенства права, принцип соціальної справедливості. Водночас суд зазначає, що «одним з елементів верховенства права є принцип пропорційності, який у сфері соціального захисту означає, зокрема, що заходи, передбачені в нормативно-правових актах, мають спрямовуватися на досягнення легітимної мети та мають бути співмірними з нею... Конституційний Суд України виходить із того, що за рахунок бюджетних джерел забезпечується соціальний захист широких верств населення країни, серед яких особи, що отримують пенсії та інші види соціальних виплат та допомоги. Це зобов'язує державу дотримуватися частин 1, 3 статті 95 Основного Закону України, згідно з якими бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами; держава прагне до збалансованості бюджету України. Зміна механізму нарахування соціальних виплат та допомоги має відбуватися відповідно до критеріїв пропорційності та справедливості і є конституційно допустимою до тих меж, за якими ставиться під сумнів власне сутність змісту права на соціальний захист». У резолютивній частині рішення КСУ виклав наведені нижче правові позиції.

1. Однією з ознак України як соціальної держави є забезпечення загальносуспільних потреб у сфері соціального захисту за рахунок коштів Державного бюджету України з огляду на фінансові можливості держави, яка зобов'язана справедливо і неупереджено розподіляти суспільне багатство між громадянами і територіальними громадами та прагнути до збалансованості бюджету України. При цьому рівень державних гарантій права на соціальний захист має відповідати Конституції України, а мета і засоби зміни механізму нарахування соціальних виплат та допомоги – принципам пропорційності і справедливості.

2. Повноваження Кабінету Міністрів України щодо розробки проєкту закону про Державний бюджет України та забезпечення виконання відповідного закону пов'язані з його функціями, в тому числі щодо реалізації політики у сфері соціального захисту та інших сферах. Кабінет Міністрів України регулює порядок та розміри соціальних виплат та допомоги, які фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету України, відповідно до Конституції та законів України.

3. Суди під час вирішення справ про соціальний захист громадян керуються, зокрема, принципом законності. Цей принцип передбачає застосування судами законів України, а також нормативно-правових актів відповідних органів державної влади, виданих на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, в тому числі нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України, виданими в межах його компетенції, на основі і на виконання Бюджетного кодексу України, закону про Державний бюджет України на відповідний рік та інших законів України [1].

Цитоване Рішення КСУ свідчить про реалізацію таких галузевих принципів бюджетного права: а) справедливий і неупереджений розподіл суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами; б) принцип пропорційності механізму нарахування соціальних виплат за рахунок коштів Державного бюджету України.

Водночас варто зазначити, що винесення рішення щодо порядку формування, розподілу та використання державних коштів неможливе виключно на базі галузевих чи інституційних принципів бюджетного права. Формуюючи правові позиції принципового характеру, КСУ виходить з основоположних, керівних ідей загальноправового змісту, невід'ємною частиною яких, зокрема, є принципи верховенства права, законності, соціальної справедливості тощо.

У той же час Рішення КСУ від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012 є певною мірою спірним. Це підтверджується наявністю окремої думки суддів Конституційного Суду. Зокрема, суддя М.А. Маркуш справедливо зазначила: «Конституція України, теорія держави і права не визначають такої ознаки соціальної держави, як забезпечення необхідних загальносуспільних потреб у сфері соціального захисту з огляду на фінансові можливості держави. Дії держави у сфері соціального захисту є її функціями, а не ознаками. Таким чином, функцію держави щодо забезпечення загальносуспільних потреб у сфері соціального захисту, її обов'язок справедливо і неупереджено розподіляти суспільне багатство з дотриманням при цьому рівня державних гарантій конституційного права на соціальний захист поставлено в залежність від фінансових можливостей держави. За змістом витлумачених статей Конституції України жодна з них не містить положення про те, що обов'язок держави у сфері соціального захисту має визначатися фінансовими можливостями держави. Вказаним тлумаченням Конституційним Судом України створено нову норму, якою пріоритетом у соціальній сфері встановлено не виконання обов'язків держави перед громадянином, а її фінансові можливості» [2].

Інший суддя Конституційного Суду В.І. Шишкін, формулюючи свою окрему думку до Рішення КСУ від

25 січня 2012 р. № 3-рп/2012, зауважує, що Рішення було зведено лише до обґрунтування допустимості збалансовувати витрати державного бюджету органами державної влади шляхом зміни порядку і розміру сучасних соціальних виплат та допомоги (фактично зменшувати соціальні гарантії громадян України), незважаючи на положення статті 22 та інших «соціальних» статей Конституції України. Суддя наголошує, що, по-перше, такими «новаціями» спотворено концептуальне спрямування і суть приписів статті 3 Конституції України щодо зобов'язань держави перед людиною як найвищою соціальною цінністю, а не навпаки – людини перед державними органами. По-друге, таке твердження потребує, як мінімум, розкриття такої багатогранної тези, як «фінансові можливості», на міжгалузевому науковому рівні, а не лише правового аналізу, що своєю чергою зумовлює різноманітність в її трактуванні, в тому числі поза сферою права і повноваженнями Конституційного Суду України [3].

Інший суддя Д.Д. Лилак, обґрунтовуючи свою окрему думку до Рішення КСУ від 25 січня 2012 р. № 3-рп/2012, акцентує на тому, що Конституційний Суд України дав визначення змісту і обсягу прав людини і громадянина. Визначені законом зміст та обсяг прав і свобод людини і громадянина не мають бути змінені чи скасовані правовими актами Кабінету Міністрів України, які за своєю юридичною силою є підзаконними правовими актами, мають видаватися виключно на підставі і на виконання тільки Конституції України, законів України та актів Президента України (частина 3 статті 113 Конституції України), і у процесі прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів не допускається їх звуження (частина 3 статті 22 Конституції України) [4].

Окрема думка судді П.Б. Стецюка на Рішення КСУ від 25 січня 2012 р. № 3-рп/2012 полягає в незгоді з пунктами 1–3 Рішення. Суддя пише: «Очевидно, можна погодитися із тезою, що на виконання сучасною демократичною державою своїх соціальних зобов'язань перед громадянами має чи може мати певний вплив стан її «фінансових можливостей», зокрема наповненість державного бюджету і т. д. Однак ця обставина не може належати до категорії так званих «ознак держави» як соціальної, оскільки вона жодним чином не характеризує природи національної конституційно-правової доктрини соціальної держави як такої, а радше свідчить про економічний стан речей у державі на конкретному етапі її розвитку... Системний аналіз норм Основного Закону України, які розкривають сутність конституційного положення «Україна – соціальна держава» (стаття 1), свідчить про те, що цю конституційну характеристику сучасної української держави конституційно-правовою жодним чином не пов'язує з тезою про стан її «фінансових можливостей». Даючи доволі розширене тлумачення «принципу законності», яким мають керуватися, зокрема, «суди під час вирішення справ про соціальний захист громадян», Суду не вдалося зберегти ту межу, яка об'єктивно має існувати між офіційним тлумаченням та нормотворенням як таким [5].

Аналіз Рішення КСУ від 25 січня 2012 р. № 3-рп/2012 та окремих думок суддів Конституційного Суду з приводу цього рішення свідчить про те, що принципи бюджетного права мають свій вияв у такому виді судової практики, однак проблематика вияву цих принципів полягає в неоднозначності їх тлумачення, що в підсумку впливає на ефективність як самого бюджетного законодавства, так і практики застосування окремих його статей.

Разом із тим низка інституціональних принципів бюджетного права виводиться з його норм, що також зумовлює неоднозначність їх тлумачення. До таких принципів необхідно зарахувати принцип пропорційності та принцип справедливості. Також досліджуване Рішення КСУ суперечить раніше викладеним ним правовим пози-

ціям, якими пріоритетом визнавалися не фінансові можливості держави, а її обов'язок забезпечувати конституційні права та гарантії громадян, про що зазначив суддя М.А. Маркуш. Суддя В.І. Шишкін акцентував на різних аспектах тлумачення КСУ принципів «пропорційності» і «справедливості» у своїх правових позиціях. Суддя Д.Д. Лилак наголошує на тому, що під час ухвалення Рішення КСУ від 25 січня 2012 р. № 3-рп/2012 суд Конституційний Суд України не врахував правових позицій, висловлених у попередніх його рішеннях, що безпосередньо стосуються порушеного в конституційному поданні питання щодо прав і свобод людини і громадянина.

У контексті викладеної критики Рішення КСУ необхідно погодитися з думкою Є.Г. Бобрешова, який зробив висновок, що в процесі судового правозастосування не може ігноруватися загальне призначення права, у зв'язку з чим суд покликаний дотримуватися, поважати й укріплювати загальні принципи права, які сформульовані в матеріальному та процесуальному законодавстві або впливають із природи суспільних відносин, що підлягають врегулюванню [6, с. 10].

Зазначене ставить під сумнів здатність таких рішень забезпечувати однозначність розуміння правових норм, у результаті чого суди можуть приймати різні рішення, посилаючись на різні рішення КСУ. Підсумком такої судової практики є неефективність цього рішення і можливість «ручного управління» рухом грошових потоків органами державної влади всупереч демократичним засадам розвитку соціальної, правової держави.

На прикладі аналізованого Рішення КСУ постає проблема щодо ієрархічності застосування положень Конституції, законів України та Рішень КСУ. Зокрема, «рішення КСУ є обов'язковими для виконання на всій території України, а їх дія розрахована на неперсоніфікованого адресата і поширюється на невизначену кількість випадків. Правові позиції КСУ містяться як у мотивувальній, так і в резолютивній частинах рішення. Відповідно, обов'язковими є обидві названі частини рішення. За своєю юридичною силою рішення КСУ щодо офіційного тлумачення розташовуються одразу за актами, що роз'яснюються, в такій послідовності: тлумачення положень Конституції – за Конституцією, тлумачення законів – слідом за законами» [7, с. 8].

На підставі викладеного варто зробити висновок, що, постановляючи своє рішення, суди мають виходити з нормативних положень закону та правових позицій Рішення КСУ, однак різноплановість рішень КСУ та неоднозначне тлумачення ними окремих положень законодавства формує самостійну проблему щодо вибору рішення КСУ, яке необхідно застосувати для вирішення конкретної юридичної справи. Такий стан речей ставить під сумнів ефективність механізму охорони й захисту прав людини і громадянина в Україні, а відповідно, виникає пов'язана з цим проблема ефективності бюджетного законодавства щодо порядку формування, розподілу та використання бюджетних коштів.

Проведений аналіз доводить, що принципи бюджетного права та їх дефініції мають бути закріплені законодавчо. Таке закріплення має забезпечити їх однозначне тлумачення. Нормативний акт, який має закріплювати інституціональні принципи бюджетного права та їх дефініції, – це Бюджетний Кодекс України. При цьому необхідно виходити з першочерговості та пріоритетності принципів Конституції України як основоположних і в сфері регулювання бюджетних правовідносин. Водночас цілковито можливо є прецедентна форма принципів бюджетних правовідносин, під якою доцільно розуміти зовнішнє текстуальне закріплення не визначених законодавчо принципів бюджетного права в судових актах Європейського суду з прав людини, Конституційного Суду України та Верховного Суду України, яким надана формальна обов'язковість у процесі вирішення аналогічних справ.

ЛІТЕРАТУРА

1. Рішення КСУ у справі за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України щодо офіційного тлумачення положень статті 1, частин першої, другої, третьої статті 95, частини другої статті 96, пунктів 2, 3, 6 статті 116, частини другої статті 124, частини першої статті 129 Конституції України, пункту 5 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу України, пункту 2 частини першої статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України в системному зв'язку з окремими положеннями Конституції України від 25 січня 2012 р. № 3-рп. *Офіційний вісник України*. 2012. № 11. Ст. 422.
2. Маркуш М. Окрема думка стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України щодо офіційного тлумачення положень статті 1, частин першої, другої, третьої статті 95, частини другої статті 96, пунктів 2, 3, 6 статті 116, частини другої статті 124, частини першої статті 129 Конституції України, пункту 5 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу України, пункту 2 частини першої статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України в системному зв'язку з окремими положеннями Конституції України. *Офіційний вісник України*. 2012. № 11. Ст. 422.
3. Шишкін В.І. Окрема думка стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України щодо офіційного тлумачення положень статті 1, частин першої, другої, третьої статті 95, частини другої статті 96, пунктів 2, 3, 6 статті 116, частини другої статті 124, частини першої статті 129 Конституції України, пункту 5 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу України, пункту 2 частини першої статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України в системному зв'язку з окремими положеннями Конституції України. *Офіційний вісник України*. 2012. № 11. Ст. 422.
4. Лилак Д.Д. Окрема думка стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України щодо офіційного тлумачення положень статті 1, частин першої, другої, третьої статті 95, частини другої статті 96, пунктів 2, 3, 6 статті 116, частини другої статті 124, частини першої статті 129 Конституції України, пункту 5 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу України, пункту 2 частини першої статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України в системному зв'язку з окремими положеннями Конституції України. *Офіційний вісник України*. 2012. № 11. Ст. 422.
5. Стецюк П.Б. Окрема думка стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України щодо офіційного тлумачення положень статті 1, частин першої, другої, третьої статті 95, частини другої статті 96, пунктів 2, 3, 6 статті 116, частини другої статті 124, частини першої статті 129 Конституції України, пункту 5 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу України, пункту 2 частини першої статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України в системному зв'язку з окремими положеннями Конституції України. *Офіційний вісник України*. 2012. № 11. Ст. 422.
6. Бобрешов Є.Г. Судове правозастосування в Україні: проблеми теорії і практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2011. 18 с.
7. Мазур М.В. Акти органів судової влади як джерело конституційного права України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2009. 17 с.