

*Ольга Олександрівна Семчик,
старший науковий співробітник
відділу конституційного права
та місцевого самоврядування
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України,
кандидат юридичних наук*

ПРИНЦИП ПЕРІОДИЧНОСТІ У БЮДЖЕТНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

Бюджетне законодавство за весь час незалежності нашої держави зазнавало неодноразових змін як глобального, так і суто технічного характеру. Це свідчить про потребу в удосконаленні механізмів правового регулювання бюджетних відносин, які повсякчасно видозмінюються під впливом економічних, політичних, соціальних факторів. Відтак основними завданнями у контексті удосконалення норм бюджетного права є формування системи бюджетно-правового регулювання, при якому будуть встановлені чіткі зв'язки між різними нормами, сформовані науково вивірені та структуровані конструкції, що, у свою чергу, дозволить уникати прогалин у законодавстві та забезпечуватиме ефективне управління бюджетними ресурсами. Виконання такого завдання потребує вивчення усіх проблем, які виникають на практиці при застосуванні норм бюджетного права, і найперше питання, яке потребує всебічної уваги, є питання про вихідні засади бюджетно-правового регулювання, тобто бюджетно-правові принципи. Традиційно у теорії фінансового права як принцип бюджетного права розглядається принцип періодичності, який характеризує строковість дії бюджетно-правових норм. При цьому підписання Угоди про асоціацію між Україною і Європейським Союзом (далі — ЄС) ставить перед законотворцями завдання переглянути діючу систему законодавства на предмет її відповідності нормам європейської спільноти, та здійснити гармонізацію діючих норм із нормами та принципами європейського права. Бюджетне законодавство у цьому контексті є вкрай цікавим для дослідження, зважаючи на те, що воно визначає порядок наповнення і використання публічних фондів коштів кожної держави та ЄС. Враховуючи це, видається цікавим та актуальним розглянути застосування принципу періодичності у бюджетному праві України з огляду на євроінтеграційні наміри нашої держави.

Безсумнівно, питання принципів у праві є предметом наукового інтересу більшості науковців, які вивчають проблеми правового регулювання як з позицій теорії права, так і з позицій практичного застосування наукових результатів своїх досліджень. Тому зазначимо, що питанням принципів у цілому присвячені як праці дослідників ХХ ст., так і праці сучасників. Так, характеристику принципів, на яких має базуватися публічна фінансова діяльність, здійснювали такі відомі українські вчені, як Л. Воронова, М. Кучерявенко, Т. Латковська, О. Лукашев, О. Музика-Стефанчук, С. Ніщима, О. Орлюк та ін. Також варто відзначити спеціально галузеві дослідження у межах фінансового права, здійснені дослідниками щодо окремих видів фінансових відносин, а саме: О. Башняк, А. Коваленко, Ю. Пустовіт, М. Старинським, І. Ярмач та ін.

Метою дослідження є визначення особливостей принципу періодичності у бюджетному праві України, а також характеристика основних його проявів у бюджетно-правовому регулюванні.

Оскільки питання з'ясування змісту принципів права, правового регулювання, окремих «процесів» у межах публічної фінансової діяльності є доволі популярним серед дослідників, хоча і зовсім не простим як може здатися на перший погляд, ми не будемо окремо на ньому зупинятися у межах цього дослідження. Зауважимо лише, що у контексті цієї статті під принципами бюджетного права розуміємо системоформуючі керівні засади, які створюють належні передумови для реалізації прав та обов'язків суб'єктів бюджетних відносин, основоположні ідеї, які задають бю-

джетно-правовому регулюванню напрямок розвитку, є базою для формування взаємоузгодженої системи бюджетно-правових норм, та забезпечують використання єдиних підходів у правозастосуванні [1; 2].

При тому, що змістовні характеристики принципів фінансового права є досить подібними, саме принцип періодичності трактується по-різному майже усіма представниками науки фінансового права, що вивчають питання бюджетно-правового регулювання.

Так, Л. Воронова розглядає періодичність як особливість бюджетних правовідносин, яка полягає у тому, що всі відносини, які виникають на основі закону про Державний бюджет України, діють один період — в Україні з 1 січня по 31 грудня [3, с. 115]. О. Орлюк термін «періодичність» застосовує до розмежування бюджетно-правових норм за часом їхньої дії, говорячи про те, що норми, які мають періодичний характер, містяться у щорічних актах про бюджет, що затверджуються представницькими органами, та у нормативно-правових актах, котрі приймаються органами виконавчої влади для їх забезпечення [4, с. 221]. Усталене у європейському бюджетному законодавстві розуміння строковості дії норм бюджетного права відображає у своїй праці С. Ніщима, вирізняючи серед принципів бюджетного процесу не принцип періодичності, а принцип щорічності розроблення і прийняття бюджетів усіх рівнів, який має на меті забезпечити планомірний розвиток країни та своєчасність фінансово-правового регулювання. При цьому автор звертає увагу на специфіку конституційних норм деяких країн, згідно з якими бюджет може затверджуватися на декілька років або деякі норми бюджету можуть діяти різний за проміжком час [5, с. 221]. Погоджуючись із трактуванням щорічності у розрізі бюджетного процесу, все ж вважаємо, що у контексті бюджетного права має йтися саме про принцип періодичності з огляду на те, що зазначений термін дії бюджетно-правових норм (один рік) є занадто коротким для забезпечення мети планомірного розвитку країни. Крім того, вважаємо, що має йтися не про плановірність розвитку, а про забезпечення стратегічних і тактичних цілей розвитку держави, адже плановірність дуже важко співставити із будь-яким строком дії правових норм, а визначення стратегічних і тактичних цілей у кожній публічній сфері дозволяє говорити про прогностичні строки їх досягнення та конкретно визначені проміжки часу, протягом яких мають здійснюватися та фінансуватися відповідні заходи для їх втілення у життя. І такі проміжки часу не можуть бути обмежені строком у один рік, вони можуть бути як більшими, так і меншими.

У деяких джерелах наводиться думка про принцип щорічної періодичності, який розглядається через сукупність двох елементів: 1) бюджет готується і затверджується протягом певного періоду часу; 2) бюджет діє протягом певного періоду часу, за який збираються доходи і здійснюються витрати (виконання бюджету) [6, с. 180]. Запропонований підхід в українській фінансово-правовій думці розмежовується через застосування термінів бюджетного циклу та бюджетного періоду відповідно.

У спеціальному дослідженні принципів бюджетного права Ю. Пустовіт надає власне бачення досліджуваного принципу і вживає термін «циклічність», під яким розуміє те, що бюджетний період для всіх бюджетів, які утворюють бюджетну систему України, становить один календарний рік [6, с. 61], таким чином також пов'язуючи його саме із бюджетним процесом. Однак наведене трактування принципу циклічності видається занадто звуженим, адже у теорії фінансового права окрім поняття бюджетного періоду застосовується також поняття бюджетного циклу, яке характеризує період формування проекту бюджету, його складання, розгляду та затвердження з урахуванням пільгових строків. Крім того, окремо розглядається так званий рахунковий період, який включає бюджетний період і пільгові строки. У розрізі такого усталеного академічного розуміння бюджетного циклу важко підтримати позицію щодо ототожнення циклічності та щорічності у регулюванні бюджетних відносин. Втім, варто підтримати тезу щодо характеристики дії бюджетно-правових норм протягом конституційно визначеного періоду.

В іноземних джерелах принцип періодичності розглядається як принцип публічного (державного) бюджетування, який також розглядається у декількох контекстах:

1) витрати повинні здійснюватися протягом специфічного періоду часу [8, с. 30], таким чином, цей принцип використовується для характеристики інституту витрат бюджету, однак не враховує дохідну складову цього фонду коштів;

2) бюджет повинен покривати фіксований проміжок (період) часу, як правило, в один рік, і процес виконання бюджету повинен здійснюватися за чітко визначеним та надійним графіком і бути завчасно опублікованим [9, с. 14];

3) повторюваність бюджету в постійних тимчасових інтервалах [10, с. 339].

Отже, всі наведені точки зору щодо тимчасової дії бюджетно-правових норм можна звести до такого:

- тимчасового характеру бюджетних відносин, що існують протягом одного бюджетного періоду;
- темпоральної характеристики дії бюджетно-правових норм (протягом визначеного проміжку часу);
- щорічності розроблення бюджетів, тобто характеристики періодичності тільки у межах бюджетного процесу;
- тривалість бюджетного періоду протягом одного року;
- витрачання коштів протягом визначеного періоду часу.

Дія норм протягом певного періоду часу та продовження дії цих норм у новому періоді дії нового бюджетного акта (норм, аналогічних за змістом) забезпечує безперервність у правовому регулюванні бюджетних відносин. Зважаючи на наведені різні точки зору з приводу характеристики таких суміжних понять, як щорічність, періодичність і циклічність, які характеризують бюджетно-правове регулювання, доцільно розмежувати їхнє застосування з метою формування чіткості у розумінні змісту принципу періодичності у бюджетному праві. Для цього доцільно розглянути етимологічну складову досліджуваного явища. «Період» у тлумачних словниках розглядається як: 1) строки, проміжок часу, тривалість, час від однієї події до іншої [11, с. 101]; 2) інтервал між визначеними подіями; відрізок часу, часто невизначений, що характеризується певними подіями, процесами, умовами; будь-який відрізок часу, на який розподіляється фіксована за тривалістю подія; повний цикл або одна з його стадій [12, с. 1057].

Під періодичністю розуміють виникнення, появу, повторення протягом регулярних інтервалів; виникнення час від часу; стрибкоподібний, переривчастий; який характеризується певними періодами; від грец. *periodos* — цикл, означає регулярне повторення (повернення) певних явищ, застосовується до характеристики психологічних явищ, історичних подій, епох [11, с. 102; 12, с. 1057].

Враховуючи наведене, вважаємо, що всі три терміни у бюджетному праві (щорічність, періодичність та циклічність) є пов'язаними між собою, але характеризують різні за змістом явища, враховуючи таке:

По-перше, бюджетне фінансування державних програм може визначатися на період довший ніж один рік, а тому норми, що закріплюються у законі про Державний бюджет України, закріплюються у кожному із законів, що діють протягом дії Державної програми, що визначає таке фінансування;

По-друге, прогнозні показники розвитку галузей економіки дуже важко розробляти лише на період один рік, тому поширення у світі набула практика поряд із традиційним актом про бюджет, що діє один рік, розробляти бюджети на більш тривалий строк — на три або п'ять років,

По-третє, ще одним аспектом періодичності можна назвати періодичність дії так званих постійних бюджетно-правових норм. Нещодавній приклад такої зміни у законодавстві яскраво характеризує неефективне застосування принципу періодичності, та пов'язаного із ним принципу узгодженості правових норм на практиці.

Враховуючи підписання Україною економічної частини Угоди про асоціацію з ЄС та триваючий процес її ратифікації з боку країн ЄС, доцільно розглянути, яким чином цей принцип закріплено і реалізовано у межах цього наднаціонального утворення. Після набрання чинності Лісабонським договором правові засади системи власних ресурсів та всього бюджетного права ЄС сконцентровані у розділі II «Фінансові положення» Договору про функціонування ЄС (далі — ДФЄС). Єдиний бюджет як основний фінансовий документ ЄС фіксує всі статті доходів і видатків ЄС, який затверджується спільно Радою і Парламентом. У ДФЄС визначено принцип щорічності, відповідно до якого бюджет приймається на один рік (виконання бюджету триває з 1 січня по 31 грудня) та повинен враховувати програми дій, передбачені на декілька років [13]. При цьому в основу щорічних бюджетів покладено положення бюджетних рамкових угод ЄС, які закріплюють фінансовий план ЄС на 7 років (Багаторічна рамкова фінансова угода на 2007–2013 рр. від 17 травня 2006 р., Багаторічна рамкова фінансова угода на 2014–2020 рр. від 2 грудня 2013 р.). Такі угоди визначають максимальний обсяг надходжень

до бюджету ЄС щорічно за «широкими» сферами політики і фіксує загальний річний обсяг виплат з бюджету.

Беручи до уваги викладене вище, вважаємо, що принцип періодичності у бюджетному праві нині застосовується у вузькому значенні, а саме для характеристики дії акта про бюджет протягом бюджетного періоду, який законодавчо встановлюється для кожної країни, і в Україні становить один рік. Втім, наведене тлумачення вважаємо більш доцільним застосовувати до характеристики тимчасовості дії бюджетних норм у контексті щорічності дії акта про бюджет. Принцип же періодичності у бюджетному праві в цілому вочевидь включає у себе крім щорічності дії актів про бюджет також і інші складові, а саме: 1) розробка бюджетних актів на строк триваліший ніж один період; 2) періодичність звітності про виконання актів про бюджет; 3) періодичність надходження обов'язкових платежів, які формують фонди публічних коштів, із яких у межах чітко встановлених періодів здійснюється витрачання коштів на чітко визначену мету; 4) періодичність аналізу потреб держави на середньострокову та довгострокову перспективу і визначення джерел їх фінансування для закріплення у щорічному акті про бюджет.

Таким чином, принцип періодичності у бюджетному праві може розглядатися у вузькому і широкому сенсі. У вузькому — як керівна системоформуюча засаднича ідея конструювання бюджетно-правових норм, які обмежені тимчасовістю їх дії у часі, у межах бюджетного періоду тривалістю в один календарний рік. У широкому сенсі принцип періодичності є керівною системоформуючою засадничою ідеєю конструювання бюджетно-правових норм, що діють протягом певного періоду часу, який може дорівнювати, бути меншим або більшим ніж законодавчо визначений бюджетний період.

Список використаних джерел

1. Семчик О. О. Принципи публічної фінансової діяльності як системоутворюючі поняття фінансового права // Альманах права. Основоположні принципи права як його ціннісні виміри. — К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2012. — Вип. 3. — С. 400–404.
2. Семчик О. А. Правовые принципы и оценочные категории в теории финансового права / О. О. Семчик // Принципы финансового права : материалы междунар. науч.-практ. конф. (г. Харьков, 19–20 апреля 2012 г.) / редкол. : В. Я. Таций, Ю. П. Битяк, Л. К. Воронова и др. — Харьков : Право, 2012. — С. 230–233.
3. Воронова Л. К. Фінансове право України : підруч. / Л. К. Воронова. — К. : Прецедент ; Моя книга, 2006. — 448 с.
4. Орлюк О. П. Фінансове право. Академічний курс : підруч. / О. П. Орлюк. — К. : Юрінком Інтер, 2010. — 808 с.
5. Ніщимна С. Принципи публічної фінансової діяльності в Україні : моногр. / С. Ніщимна. — Чернівці : ЧДЕУ, 2013. — 376 с.
6. Popa G. D. State budget and budgetary procedures in Romania / G. D. Popa // Journal of Public Administration, Finance and Law. — 2013. — Issue 4. — P. 179–185.
7. Пустовіт Ю. Ю. Принципи бюджетного права України в умовах євроінтеграції : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Ю. Ю. Пустовіт. — Ірпінь, 2015. — 202 с.
8. Katherine G. Willoughby. Public Budgeting in Context: Structure, Law, Reform and Results / G. Katherine. — JohnWiley&Sons, 2014. — 456 p.
9. Wehner J., Byanyima W. Parliament, the budgeting and gender: Yandbook for parliamentarians № 6 / J. Wehner, W. Byanyima. —France : Printing by SADAG S.A., 2004. — 101 p.
10. Verwaltung H. A. Eine einführende Darstellung. Dunker&Humblot / H. A. Verwaltung. — Berlin, 1965. — 448 p.
11. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка : Т. 1–4 / В. Даль. — М. : Русский язык, 1980. — Т. 3. П. — 555 с.
12. Webster's new world dictionary of the American language. — Ohio : Prentice hall press, 1986. — 1692 p.
13. Березовська І. А. Правові засади сучасного бюджетного права Євросоюзу // Порівняльно-правові дослідження. — 2009. — № 2. — С. 63–67.

Семчик О. О. Принцип періодичності у бюджетному праві України в контексті інтеграційних процесів

У статті розглянуто зміст принципу періодичності у бюджетному праві України. Зроблено висновок, що принцип періодичності є ширшим за своєю сутністю за поняття щорічності бюджету, та не є

тотожним поняттю циклічності у бюджетному процесі. Розглянуто принципи бюджетного права Європейського Союзу, закріплені на нормативному рівні та фактично втілені на практиці, на основі чого зроблено висновок, що у законодавстві ЄС нормативно закріплено принцип щорічності прийняття акта про бюджет ЄС, і крім того, реалізовано принцип періодичності у більш широкому застосуванні через прийняття Багаторічних фінансових рамкових угод, які покладаються в основу щорічних бюджетів і приймаються на семирічний період.

Ключові слова: принцип, бюджетний період, періодичність, щорічність, циклічність, Європейський Союз.

Семчик О. А. Принцип периодичности в бюджетном праве Украины в контексте интеграционных процессов

В статье рассмотрено содержание принципа периодичности в бюджетном праве Украины. Сделан вывод, что принцип периодичности шире по своей сути чем понятие ежегодности бюджета, и не является тождественным понятию цикличности в бюджетном процессе. Рассмотрены принципы бюджетного права Европейского Союза, закрепленные на нормативном уровне и фактически воплощены на практике, на основе чего сделан вывод, что в законодательстве ЕС нормативно закреплён принцип ежегодности принятия акта о бюджете ЕС. И кроме того, реализован принцип периодичности в более широком понимании через принятие Многолетних финансовых рамочных соглашений, которые полагаются в основу ежегодных бюджетов и принимаются на семилетний период.

Ключевые слова: принцип, бюджетный период, периодичность, ежегодность, цикличность, Европейский Союз.

Semchuk O. The principle of periodicity in budget law of Ukraine under the integration context

The article is devoted to the clarification of the content of the periodicity principle in the budget law of Ukraine. The conclusion was made that the principle of periodicity is broader than the budget annual budget adoption, and is not identical to the concept of budget cycle in the budget process. The principles of budgetary law of the EU are set out at the normative level and actually implemented in practice on the basis of which it was concluded that the law formulates the principle of annual budget adoption in the EU. And in addition, the principle of periodicity is implemented into practice in a broader way through the adoption of Multiannual Financial Framework agreements that form the basis of annual budgets and have a force during seven-year period.

Key words: principle, the budget period, periodicity, annually, cyclical, EU.

УДК 349.2

*Яна Володимирівна Сімутіна,
старший науковий співробітник
відділу проблем цивільного,
трудового та підприємницького права
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України,
кандидат юридичних наук*

МЕХАНІЗМ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ЕФЕКТИВНОСТІ

В умовах постійної трансформації правової дійсності належна увага науковців-правників повинна приділятися питанням ефективності механізму правового регулювання, зокрема і трудових правовідносин. На жаль, практика останніх років свідчить, що норми трудового законо-