

ПРО ВИДАТКИ БЮДЖЕТІВ ЯК ПУБЛІЧНО-ПРАВОВУ КАТЕГОРІЮ ON BUDGET EXPENDITURES AS A PUBLIC LAW CATEGORY

Таранов А.Ю.,
аспірант кафедри фінансового права

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена питанню визначення видатків як правової категорії. Автором проаналізовано зміст видатків через розкриття системи правовідносин, в тому числі приділяючи увагу фінансовій децентралізації, в яких визначено юридичний зміст, та з огляду на це надано авторське бачення поняття "видатки". Автор наводить бачення інших науковців щодо проблеми визначення юридичного змісту видатків та робить відповідні висновки. При дослідженні статтей Бюджетного кодексу та на підставі їх комплексного аналізу надаються пропозиції щодо корегування положень статті 63 цього документу.

Ключові слова: видатки бюджету, Бюджетний кодекс, правова категорія, правовідносини, фінансова децентралізація

The article is devoted to the issue of definition of expenditures as a legal category. The author analyzes the content of expenditures through the disclosure of the system of legal relations, including paying attention to financial decentralization, in which the legal content is determined, and in view of this the author's vision of the concept of «expenses» is provided. The author gives a vision of other scholars on the problem of determining the legal content of expenditures and makes appropriate conclusions. When examining the Articles of the Budget Code and on the basis of their comprehensive analysis, proposals are made for adjusting the provisions of Article 63 of this document.

Key words: budget's expenditures, Budget code, legal category, legal relations, financial decentralization.

Правові категорії, будучи відзеркаленням найбільш істотних властивостей і головних зв'язків правових явищ, є найбільш глибокими за змістом і широкими за обсягом поняттями у межах правової науки. Через ряди своїх абстрактних визначень вони відображають зв'язки правової дійсності. Правові категорії, по-перше, ґрунтуються на пізнаних об'єктивних закономірностях соціального життя, по-друге, дозволяють оцінити визначені суспільні процеси з точки зору правової форми, в якій вони відбуваються і виявляються, по-третє, відображають у логічній формі правову сферу гранично узагальнено, по-четверте, становлять наочну основу мислення у правознавстві, виражаючи вивчені властивості і закономірності основних явищ і відносин правової дійсності, їх реальну суть. Тільки в системі юридичних категорій результати правових досліджень можуть бути відображені і представлені у всій повноті і наочності, а отже, встановлені і тенденції напрямків подальшого пізнання [1].

Виходячи з вищеприведеного, нам потрібно визначити основні логічні форми мислення, найсуттєвіші ознаки, найзагальніші зв'язки і відношення, а також сукупність поглядів, які притаманні наведеному, саме з юридичної, правової точки зору, оскільки термін «право» в об'єктивному юридичному значенні розкривається як система загальнообов'язкових правил фізичної поведінки – соціальних норм, встановлених або санкціонованих державою, які виражають волю певної частини соціально-неоднорідного суспільства, спрямовані на врегулювання суспільних відносин відповідно до цієї волі та забезпечують державою [2].

Беручи до уваги систему суспільних відносин, які виникають в процесі створення, затвердження та розподілу видатків між бюджетами, слід зазначити, що вона охоплює широке коло відносин, які регулюються не тільки фінансовим, але і адміністративним, цивільним та іншим правом. Фінансове право у даному випадку охоплює таке коло відносин, учасниками яких є державні та муніципальні органи, підприємства та організації, установи, а також банки, які виступають посередниками видачі коштів всім учасникам бюджетного процесу та процесу розподілу видатків. У деяких випадках державні органи можуть виділяти спеціально призначені публічні кошти, з певним визначенням обсягом, муніципальним установам та організаціям на здійснення певної діяльності. Також місцеві ради можуть передавати публічні кошти на здійснення окремих видатків іншій місцевій раді у необхідному випадку. Так, згідно

з ч.5 ст. 93 Бюджетного кодексу України, якщо на території міста (республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення), району, відповідної об'єднаної територіальної громади недостатньо бюджетних установ, інших суб'єктів господарювання комунальної власності, які забезпечують надання гарантованих послуг, в обсязі, визначеному фінансовими нормативами бюджетної забезпеченості, обрахований обсяг видатків на здійснення цих послуг враховується при визначенні міжбюджетного трансферту бюджету, з якого утримуються бюджетні установи, що надають гарантовані послуги [3]. Але даний процес неможливий без погодження як державних органів влади, так і міського самоврядування, у вигляді договору про передачу відповідних коштів, прийнятих кожною із сторін цього договору. Таким чином, бачимо, що державні та муніципальні видатки регулюються сукупністю фінансово-правових норм, мають своє вираження у відповідних фінансово-правових інститутах і правовідносинах, та володіють рисами, притаманними фінансовому праву.

Оскільки, як раніше зазначалося, розподіл видатків передбачає їх розподіл між різними суб'єктами, та «оскільки видатки бюджету охоплюють сукупність прав щодо прийняття та (або) виконання бюджетних зобов'язань за рахунок публічно-правового створення» [4], то слід звернути увагу на правовідносини, які виникають між розпорядниками бюджетних коштів.

Оскільки розпорядники коштів мають конкретне суб'єктивне право на прийняття та (або) виконання конкретного бюджетного зобов'язання за рахунок публічно-правового створення, при такому розумінні видатки бюджету представляють собою комплекс конкретних суб'єктивних прав, що належать кожному одержувачу бюджетних коштів.

Так, першим етапом при затвердженні бюджету на відповідний плановий рік Верховна Рада України визначає обсяг видатків та напрямів, за якими буде проводитися розподіл коштів. Далі при отриманні коштів на здійснення відповідних завдань, відповідальна особа чи орган наділяються правом на здійснення цієї операції. Згодом відповідний державний орган потрібен забезпечити виконання запланованих задач в межах своїх повноважень та в межах відповідного обсягу видатків бюджету. Тобто тут йдеться вже про цілу систему правовідносин, які починаються ще з визначення та затвердження поточного річного бюджету.

Видатки бюджету, таким чином, являють собою систему правовідносин, які включають в себе: 1) правовідно-

сини щодо фінансування з бюджету і 2) правовідносини з використанням коштів бюджету.[4]

У першому випадку суб'єкт правовідносин наділяється правом отримати та здійснити обов'язок, який наданий йому вищим органом влади за розподілом витратків бюджету на відповідний рік. У другому ж випадку суб'єкт наділяється правом саме реалізовувати дані обов'язки. Тому тут проявляється нерозривний зв'язок, коли одне не може існувати без іншого і навпаки.

Якщо казати саме про фінансово-правові відносини, то ми одночасно зачіпаємо систему відносин, які визначені у нормативно-правових актах відповідної держави. Саме в нормативно-правових актах передбачені відповідні права та обов'язки розпорядників бюджетних коштів, визначені необхідні розміри та систему надходження коштів до відповідних фондів та посадових осіб, які є відповідальними за наступний їх розподіл. Як підкреслює Л.К.Воронова фінансові правовідносини в області державних витратків складаються саме як правовідносини і виникають тільки на основі нормативного акту, тобто створюються правовими нормами. У фінансовому праві (особливо в інституті витратків) норми встановлюються тільки державою. Гіпотеза правової норми визначає норми, які регулюють витратки держави, передбачають юридичні факти, що викликають до дії диспозиції норми, визначає їх характер і значення для виникнення, зміни та припинення правовідносин в області витратків. Фінансово-правові норми завжди містять вказівку на міру державного примусу до порушника правил фінансових правовідносин [5, с.13]. Зі слів автора бачимо, що дані правовідносини завжди мають нормативний характер, оскільки у сучасній правовій державі попередні мають бути забезпечені необхідним нормативно-правовим актом, який регулює сферу дій учасників фінансових правовідносин, що виникають при визначенні та розподілу витратків бюджету.

Юридичним змістом даних правовідносин є права та обов'язки їх учасників. Коло прав та обов'язків, а також склад учасників буду різнитися в залежності від конкретного виду правовідносин у сфері державних витратків.. Суб'єктами ж даних правовідносин є Україна, області, територіальні громади, відповідні органи, що здійснюють бюджетну діяльність та мають певні повноваження у сфері розподілу та використання витратків бюджету.

Витратки бюджету є комплексом відносин, способів і прийомів, завдяки яким кошти з бюджетів надходять за своїм призначенням [6]. Вбачається, що правовідносини, які складаються в процесі розподілу та реалізації витратків бюджету є їх невід'ємною складовою, оскільки при визначенні поняття «витратки бюджету» дозволяє, застосовуючи бюджетно-правовий аналіз, враховувати правові особливості відносин, які впливають на процеси їх затвердження, використання та реалізації.

Останні роки Україна стала на активний шлях децентралізації, як однієї з найбільш визначальних реформ за часів незалежності, який головним чином характеризується передачею від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної кількості повноважень, і найголовніше фінансове забезпечення, тобто розпорядження і наповнення бюджетних коштів саме за рішеннями місцевих громад.

Саме фінансовий аспект є одним із найсуттєвіших, від якого, у значній мірі, залежить успішність функціонування об'єднаних територіальних громад. Найявніше економічно активних суб'єктів підприємницької діяльності, розвинена промислова та соціальна інфраструктура – все це та багато іншого є основою для успішного розвитку певної територіальної громади.

Результатом реформи стало підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів, пошуку резервів їх наповнення, покращення ефективності адміністрування податків

і зборів. Об'єднані громади показують високі і динамічні темпи приросту власних доходів. У частині використання коштів увага акцентується на необхідності формування найбільш оптимальної структури бюджетних витратків, створенні ефективного не надто чисельного управлінського апарату, здійсненні постійного аналізу витрачання бюджетних коштів і упередженні випадків їх нераціонального витрачання [7].

Фінансова децентралізація відображає фінансові повноваження органів регіонального рівня і є однією з фундаментальних умов незалежності та життєздатності органів місцевої влади; децентралізація процесів ухвалення рішень збільшує можливість участі місцевої влади в розвитку підконтрольної їй території; фіскальна децентралізація сприяє ефективному забезпеченню суспільними послугами шляхом ретельнішого узгодження витратків бюджету органів влади з найнеобхіднішими місцевими потребами [8].

З цього випливає, що важливе значення мають децентралізовані кошти, під якими необхідно розуміти форму організації грошових відносин, руху фондів грошових коштів, що формуються на рівні різних підприємств, організацій, інших суб'єктів господарської діяльності, домогосподарств і окремих громадян. До децентралізованих фінансів відносять фонди грошових коштів, які формуються поза межами державних і муніципальних фінансів [9].

Як бачимо на шляху децентралізації виникли нові правовідносини, які потребують необхідного правового регулювання, що забезпечить раціональне використання коштів, для того, щоб ніяким чином публічні кошти не зникли в невідомому напрямку. Отже важливе практичне значення фінансово-правових інститутів державних і муніципальних витратків має чіткість правових норм як механізму, що сприяє ефективному використанню державних і муніципальних грошових коштів виключно за цільовим призначенням відповідно до затверджених програм, планів, і пріоритетів.

Підсумовуючи вищевказане, можемо надати авторське визначення витратків, як сукупність фінансових правовідносин і фінансово-правових інститутів, які регулюються нормами фінансового, бюджетного, та податкового права, з приводу створення, розподілу та використання публічних коштів загальнодержавного та місцевого рівнів на відповідний звітний бюджетний період для реалізації загально-державних цілей та поточних програм і планів.

Як загально-прийнято під інститутами розуміється сукупність взаємопов'язаних і взаємозалежних правових норм, які регулюють однорідні суспільні відносини, дуже вузької спеціалізації та галузі права. Так, наприклад, інститут витратків може охоплювати відносини, де беруть участь органи державної влади та місцевого самоврядування, державні установи, організації, банки та ін., які опосередковують рух коштів державного бюджету на окремі цілі. Також у таких правовідносинах можуть брати участь недержавні підприємства та організації, якщо державні органи влади приймуть рішення про виділення окремої частини коштів на виконання певних задач.

Як вважає Поветкіна Н.А. "Необхідність фінансового забезпечення завдань та функцій держави та місцевого самоврядування обумовлена необхідністю встановлення та виконання витраткових зобов'язань, нерозривно пов'язаних з виконанням функцій органів державної влади та місцевого самоврядування у відповідності зі встановленими повноваженнями. Відповідно, обов'язки, які виникають у органів державної влади та місцевого самоврядування по здійсненню та розпорядженню витратками, є причиною фінансового забезпечення задач і функцій держави а відповідно і причиною формування та реалізації витратків бюджету" [10]. Вважаємо наведене досить вірним, оскільки для реалізації відповідних фінансових

завдань кожен державний орган діє у межах тих повноважень, які надані та закріплені за ним у відповідних нормативно-правових актах, а тому він не має права виконувати функції та завдання на власний розсуд, виходячи за межі своєї компетенції. Це і стосується розпорядження видатків відповідного державного органу, якому виділяється певний обсяг коштів на певні цілі, і він також не має права реалізовувати їх на інші завдання, не передбачені планами або зобов'язанням вищестоящого органу.

Відповідно до статті 42 Бюджетного кодексу України «Кабінет Міністрів України забезпечує виконання Державного бюджету України. Міністерство фінансів України здійснює загальну організацію та управління виконанням Державного бюджету України, координує діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету».

Ст. 43 наведеного вище нормативно-правового акту передбачає, що: «При виконанні державного бюджету і місцевих бюджетів застосовується казначейське обслуговування бюджетних коштів. Казначейство України забезпечує казначейське обслуговування бюджетних коштів на основі ведення єдиного казначейського рахунку, відкритого у Національному банку України».

У ст. 22 Бюджетного кодексу України вказано наступне: «Для здійснення програм та заходів, які реалізуються за рахунок коштів бюджету, бюджетні асигнування надаються розпорядникам бюджетних коштів. За обсягом наданих прав розпорядники бюджетних коштів поділяються на головних розпорядників бюджетних коштів та розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня».

Виходячи з логіки вказаних вище статей Бюджетного кодексу бачимо, що виконання бюджету передбачає і створює бюджетні правовідносини, які виникають на основі передачі прав розпорядникам бюджетних коштів.

Але процес передачі права не означає що певний обсяг коштів буде переданий до відповідного розпорядника на цілі за його власним бажанням, оскільки існує так званий ліміт, який передбачає здійснення відповідних програм цільового призначення. Тому розпорядник коштів, який отримав відповідний обсяг видатків, потрібен направити їх на здійснення саме конкретний цілей, і саме у необхідній кількості, а не розпоряджатися на власний розсуд.

Хоча й п. 13 ст. 2 Бюджетного кодексу України не включає до складу видатків розміщення бюджетних коштів на депозитних рахунках, але він передує цьому процесу, оскільки видатки є складовою витрат бюджету, що передбачено п.14 ст.2 зазначеного нормативно-правового акту. За п.13 ст.2 Бюджетного кодексу України видатки являють собою кошти на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом, тобто на здійснення цих програм саме органами державної влади. На підтвердження цього ст. 63 Бюджетного кодексу України встановлює, що місцевий бюджет містить надходження і витрати на виконання повноважень органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Оскільки видатки є поняттям вужчим ніж витрати, і оскільки Бюджетний кодекс України розмежує ці поняття, то доречніше було б включити у структуру місцевого бюджету також і видатки.

З огляду на вищеприведене, пропонуємо ст. 63 Бюджетного кодексу України корегувати та видати наступним чином: «Місцевий бюджет відповідно до цього Кодексу містить надходження, видатки і витрати на виконання повноважень органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Ці надходження, видатки та витрати становлять єдиний баланс відповідного бюджету».

ЛІТЕРАТУРА

1. Васильев А. Правовые категории: методологические аспекты разработки системы категорий теории права / Васильев А. – М.: Юрид. лит., 1976. – 264с.
2. Словничок юридичних термінів: Навч. посіб. / Уклад. В. П. Марчук. – К.: МАУП, 2003. – 128 с.
3. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI
4. Ильин А.В., дис. на соискание ученой степени доктора юридических наук «Расходы бюджета в конституционном государстве», Санкт-Петербург, 2016 С.36
5. Воронова Л.К. Правовые основы расходов государственного бюджета в СССР. Киев, 1981.
6. Горбунова О.Н., Селюкова А.Д., Другова Ю.В. Бюджетное право России. М.: ТК Велби, 2002. С.51.
7. Електронний ресурс: <http://decentralization.gov.ua/finance>
8. Хамініч С. Ю., Климова В. М. Особливості фіскальної децентралізації в умовах розвитку національного господарства в Україні // Вісник Дніпропетровського університету. Науковий журнал. – Випуск 5/2, 2011, № 10/1, Том 19
9. Финансы : учеб. для студентов, обуч. по спец. 060400 «Финансы и кредит», 060500 «Бух. учет, анализ и аудит», 060600 «Мировая экономика» / С. А. Белозеров [и др.] ; под ред. В. В. Ковалева. - 2-е изд., перераб. и доп. - М. : ТК Велби ; М. : Проспект, 2004. - 512 с.
10. Поветкина Н.А. Расходы бюджета: понятие, признаки, особенности./ Актуальные проблемы российского права 2015. № 8 (57) август. С. 65