



О. О. Бойко-Слобожан,

здобувач кафедри управління, адміністративного права і процесу та адміністративної діяльності, Національний університет ДПС України

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИТРАТ ТА ІНШИХ СТРУКТУРНИХ ЕЛЕМЕНТІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Статтю присвячено питанням правового забезпечення витрат та інших складових місцевих бюджетів. Розглянуто особливості бюджетної класифікації з урахуванням законодавства України.

Стаття посвячена вопросам правового обеспечения расходов и других составляющих местных бюджетов. Рассмотрены особенности бюджетной классификации с учетом законодательства Украины.

The article is dedicated to the questions of the legal providing of charges and other components of local budgets. The features of budgetary classification taking into account the legislation of Ukraine are considered.

Ключові слова: місцеві бюджети, доходи, надходження, видатки, витрати.

Місцевий бюджет, відповідно до Бюджетного кодексу України (далі – БК України), містить надходження і витрати на виконання повноважень органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Ці надходження і витрати становлять єдиний баланс відповідного бюджету [1].

У ст. 13 БК України мова йде про складові бюджету. Зокрема, складовими загального фонду бюджету є:

1) усі доходи бюджету, крім тих, що призначені для зарахування до спеціального фонду бюджету (згідно зі ст. 2 БК України доходами бюджету є податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України);

2) усі видатки бюджету, що здійснюються за рахунок надходжень загального фонду бюджету (згідно з п. 13 ст. 2 БК України видатками бюджету є кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом. Відразу варто зазначити, що законодавець чітко вказує на те, що до видатків бюджету не належать: погашення боргу; надання кредитів з бюджету; розміщення бюджетних коштів на депозитах; придбання цінних паперів; повернення надміру сплачених до бюджету сум податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів бюджету, проведення їх бюджетного відшкодування);

3) кредитування бюджету (повернення кредитів до бюджету без визначення цільового спрямування та надання кредитів з бюджету, що здійснюється за рахунок надходжень загального фонду бюджету). Згідно з п. 31 ст. 2 БК України кредитування бюджету являє собою операції з надання коштів з бюджету на умовах повернення, платності та строковості, унаслідок чого виникають зобов'язання перед бюджетом (надання кредитів з бюджету), та операції з повернення таких коштів до бюджету (повернення кредитів до бюджету);

4) фінансування загального фонду бюджету (відповідно до п. 51 ст. 2 БК України фінансування бюджету – це надходження та витрати бюджету, пов'язані зі зміною обсягу боргу, обсягів депозитів і цінних паперів, кошти від приватизації державного

майна (щодо державного бюджету), зміна залишків бюджетних коштів, які використовуються для покриття дефіциту бюджету або визначення профіциту бюджету) [1].

Аналогічні складові має спеціальний фонд бюджету (ч. 3 ст. 13 БК України).

З викладеного вище випливає, що структуру місцевого бюджету становлять надходження і витрати (ст. 63 БК України). При цьому ст. 13 БК України вказує на те, що місцевий бюджет можуть становити загальний та спеціальний фонди, складовими яких є доходи, видатки, кредитування та фінансування. У контексті викладеного постає питання, до яких понятійних категорій у такому разі належить кредитування та фінансування: до структури місцевого бюджету чи до складу місцевого бюджету. Згідно з БК України це два різні поняття. Фактично, склад бюджету – це його загальний і спеціальний фонди, структура – надходження і витрати (ст. 63 БК України), а якщо звернутися до законодавчо встановлених у главі 5 БК України норм, то це доходи, видатки та кредитування. Зазначене є суттєвою термінологічною недоречністю і наглядним прикладом порушення принципу єдності бюджетної системи України, який полягає у тому, що єдність бюджетної системи України, крім іншого, забезпечується єдиною правовою базою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією тощо (ст. 7 БК України).

Під час детального ознайомлення з БК України [1], який визначає правові засади функціонування всієї бюджетної системи України, тобто і державного бюджету, і місцевих бюджетів, постає питання про те, чому гл. 11 розд. III БК України „Місцеві бюджети” має назву „Надходження та витрати місцевих бюджетів”, тоді як гл. 5 розд. II БК України „Державний бюджет України” – „Доходи, видатки та кредитування державного бюджету”. До речі, у попередньому БК України [2], який діяв до ухвалення чинного БК України [1], це питання було також відкритим. Тільки тоді гл. 5 БК України називалася „Доходи та видатки державного бюджету”. Досить цікавим є той факт, що в Законі України „Про бюджетну систему України” (далі – Закон) [3], на базі якого фактично і був прийнятий перший БК Укра-



їни [2], термінологічне значення таких понять, як „надходження бюджету” та „витрати бюджету”, взагалі не було. Розділ 2 Закону містив норми щодо доходів бюджету, розділ 3 – видатків бюджету, точніше – щодо складу доходів та видатків бюджетів, які згідно зі ст. 2 Закону входили до складу тодішньої бюджетної системи України (Державного бюджету України, республіканського бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів). Більше того, на той час законодавець визначив, що доходи бюджету утворювалися за рахунок певних надходжень (ст. 10 Закону), у свою чергу, видатки бюджету вважалися витратами (ст. 18 Закону) [3]. Таким чином, із законодавчих норм випливає, що „доходи бюджету” і „видатки бюджету” фактично були поняттями ширшими, ніж „надходження бюджету” і „витрати бюджету”.

Без сумніву, певну ясність щодо змісту вказаних понять вніс перший БК України [1]. Однак, на нашу думку, з прийняттям у 2010 році нового БК України [2] недоречною у тлумаченні цих понять стало тільки більше.

Незрозуміло, чому у гл. 11 розд. III БК України існує окрема стаття під назвою „Структура місцевих бюджетів”, водночас у гл. 5 розд. II БК України стаття подібного змісту відсутня.

У контексті зазначеного цілком логічно було б вилучити ст. 63 із гл. 11 розд. III БК України і у ст. 2 БК України дати загальне визначення терміна „структура бюджету”, яке б поширювалося на всі бюджети, що становлять бюджетну систему України.

На нашу думку, структура бюджету являє собою надходження і витрати на виконання повноважень органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування.

Пояснюється така позиція тим, що згідно зі ст.ст. 30 і 70 БК України, які передбачають видатки та кредитування Державного бюджету України і місцевих бюджетів (до речі, ст. 30 БК України має назву „Склад видатків та кредитування...”), останні включають бюджетні призначення, що встановлюються законом про Державний бюджет України чи рішенням про місцевий бюджет на конкретні цілі, пов’язані з реалізацією програм та заходів згідно із ст.ст. 87 чи 88–91 БК України. Тобто головні розпорядники бюджетних коштів наділяються певними повноваженнями, що дозволяють надавати бюджетні асигнування.

Ураховуючи, що надання коштів (кредитів) з бюджету належить до витрат бюджету (п. 14 ч. 1 ст. 2 БК України), до видатків бюджету, як зазначалося вище, не належить надання кредитів з бюджету (п. 13 ч. 1 ст. 2 БК України), а бюджетні кошти (кошти бюджетів) у даному випадку є витратами бюджету (п. 11 ч. 1 ст. 2 БК України) і в цілому є тим самим кредитуванням, немає ніякого сенсу зазначати його у назві гл. 5 БК України.

Підсумовуючи викладене, можна стверджувати, що:

– структура місцевого бюджету – це надходження і витрати, структура державного бюджету – доходи і видатки;

– складовими і державного, і місцевого бюджету є загальний та спеціальний фонди, які формуються

з доходів, видатків, кредитування та фінансування; – доходи і фінансування будь-якого бюджету разом становлять надходження цього бюджету, видатки та кредитування – його витрати, що дає можливість забезпечити єдиний баланс відповідного бюджету (з іншого боку, можна сказати, що складові є тією самою структурою бюджету);

– усі чотири термінологічні звороти (доходи, надходження, видатки, витрати) визначаються по-різному, тобто є різними бюджетно-правовими категоріями;

– доходи будь-якого бюджету встановлюються через певні надходження, чого не можна сказати про видатки, які є коштами бюджету, що спрямовуються на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом;

– надходження і витрати є бюджетними коштами, що, у свою чергу, означає, що доходи і видатки, як складові надходжень і витрат, також є бюджетними коштами.

Отже, нині немає чіткого визначення усіх згаданих термінів, хоча зрозумілим є те, що всі вони є різними бюджетно-правовими категоріями.

У контексті сказаного варто проаналізувати ще два важливі для бюджетного процесу документи: типову форму рішення та бюджетну класифікацію, оскільки, на нашу думку, саме вони мають вихідне значення для усвідомлення складових будь-якого бюджету, причому як державного, так і місцевого.

Теперішня типова форма проекту рішення про місцевий бюджет, якою користуються органи місцевої влади, не містить жодного слова про витрати місцевих бюджетів. У п. 2 йдеться про затвердження загального обсягу видатків місцевого бюджету на конкретний рік у відповідній сумі, у тому числі обсягу видатків загального фонду бюджету та видатків спеціального фонду бюджету за тимчасовою класифікацією видатків та кредитування місцевих бюджетів і головними розпорядниками коштів.

Наказом Міністерства фінансів України від 14.01.2011 р. № 11 „Про бюджетну класифікацію” (ст. 8 БК України) затверджено функціональну класифікацію видатків та кредитування бюджету, економічну класифікацію видатків бюджету, відомчу класифікацію видатків та кредитування державного бюджету, тимчасову класифікацію видатків та кредитування місцевих бюджетів (з перехідною таблицею до функціональної класифікації видатків та кредитування бюджету) [4]. Про витрати знову не йдеться.

Водночас п. 2 цього наказу затверджуються складові витрат (видатків) розвитку та витрат (видатків) споживання. Отже, центральний орган виконавчої влади, який розробляє вказаний нормативно-правовий акт, ототожнює ці два поняття („витрати” і „видатки”), вкладаючи у них однаковий зміст.

Не вдаючись до деталізації визначень, наведених у наказі, витрат розвитку (витрати розвитку – видатки розвитку та надання кредитів з бюджету; видатки розвитку – це видатки бюджетів на фінансове забезпечення наукової, інвестиційної та інноваційної діяльності, зокрема: фінансове забезпечення капітальних вкладень виробничого і невиробничого призначення; фінансове забезпечення структурної перебудови економіки; інші видатки, пов’язані з розширенням відтворення) та витрат