

УДК 347.73

М.І. ДАМІРЧИЄВ, канд. юрид. наук,
Національний юридичний університет імені
Ярослава Мудрого

«БЮДЖЕТНЕ РЕГУЛЮВАННЯ» ТА «БЮДЖЕТНА ДІЯЛЬНІСТЬ»: СПІВВІДНОШЕННЯ ТА УЗГОДЖЕННЯ ПОНЯТЬ

Ключові слова: фінансова діяльність,
бюджетна діяльність, бюджетне регулювання,
бюджетна система

Фінансову діяльність держави та територіальних громад можна розглядати в багатоаспектному сенсі. Але безумовно, що переважна більшість проблем, які мають бути розглянуті та досліджені при цьому, знаходяться в сфері бюджетних відносин. Це і зрозуміло. Коли йдеться про фінансову діяльність, ми об'єктивно пов'язуємо її з рухом публічних коштів – грошей держави та територіальних громад. А бюджети як раз і охоплюють лівову частку цих фондів. Переважна частина завдань та функцій публічних суб'єктів забезпечується грошовими надходженнями саме із бюджетів. Виходячи з цього, ми базуємося на тезі, що бюджетна діяльність являє собою основну складову фінансової діяльності.

Забезпечуючи обіг бюджетних коштів, треба чітко розмежовувати бюджетне регулювання та бюджетну діяльність. Ми виходимо з того, що бюджетне регулювання більш ширше, ніж бюджетна діяльність. Воно включає всі засоби упорядкування відносин, пов'язаних з рухом бюджетних коштів (починаючи від спеціальних процедур бюджетного законотворення до особливостей змісту звіту про виконання бюджету). Бюджетна діяльність віддзеркалює особливості поведінки учасників бюджетних відносин. В першу чергу, йдеться про дії осіб, які приймають участь в формуванні доходів бюджетів, їх розподіленні, використанні та контролі за цим.

Характеризуючи бюджетну діяльність як складову фінансової діяльності, неможливо оминати з'ясування змісту вихідних положень регулювання обігу бюджетних коштів. Саме тому ми й зупинимося на найбільш принципових конструкціях, які організують обіг бюджетних коштів. Такими поняттями виступає визначення бюджету, його доходів та видатків. Стосовно поняття «бюджету» за чинним законодавством Азербайджанської Республіки, треба лише звернути увагу на формальну розбіжність у визначенні бюджету та його доходів і видатків. У цьому сенсі бюджет визначається як основний фінансовий документ, що необхідний для збору та використання грошових коштів (пп.1.1.1 п.1 ст.1 [1]), тоді як бюджетні доходи та бюджетні видатки пов'язуються із законодавчими актами та законодавством (пп.1.1.11, 1.11.12 п.1 ст.1 [1]). До того ж, фінансовим документом, на уяву азербайджанського законодавця, є і сукупний фінансовий баланс, який відображає відомості про джерела появи та напрямки використання фінансових коштів в країні на конкретний період. Але виникає питання – що розуміється під таким фінансовим документом, яким саме актом мають закріплюватись такі відомості (законом чи підзаконним актом).

Аналогічна конструкція існує і в Бюджетному кодексі України [2], де йдеться про розпис бюджету як документу, в якому встановлюється розподіл доходів, фінансування бюджету, повернення кредитів до бюджету, бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів за певними періодами року відповідно до бюджетної класифікації (ст.2 [2]). Але при такому визначенні зрозуміло, що йдеться не про законодавчий акт, а про певну формалізовану сукупність відомостей, які обслуговують та констатують реалізацію бюджетної діяльності.

Складно погодитись із визначенням бюджету документом, оскільки бюджет – це завжди певний передбачувальний план, кошторис, в якому ми намагаємося знайти баланс між тими доходами (які спробуємо зібрати) та тими видатками, які необхідно фінансово забезпечити. Інша річ, коли йдеться про акт

щодо організації такої діяльності на рівні держави (закону про державний бюджет) або територіальної громади (рішення про місцевий бюджет). Але і в цьому разі використання такого поняття як «документ», на наш погляд, не зовсім вдале, оскільки в будь-якому разі буде йтися саме про відповідний акт.

Як ми вже підкреслили, однією з найбільш принципових рис бюджету є його передбачувальний характер. Тобто, ми плануємо свої доходи та витрати на відповідний період часу (бюджетний період). Ідеальним показником організації та реалізації бюджетної діяльності, на наш погляд, є бюджет, спрацьований в нуль. Це свідчить про те, що на стадії планування ми виходили з об'єктивних можливостей, використали раціональні нормативи та засоби планування, а потім чітко дотримались та забезпечили їх виконання. Переважання доходів над видатками (або навпаки) на тривалу перспективу – свідчення наявності певних проблем при організації бюджетної діяльності. Звісно, ми не можемо абстрагуватись від раптових об'єктивних підстав, які можуть виникнути та які не були враховані під час бюджетного планування. Саме тому, в будь-якому бюджетному законодавстві передбачено відхилення доходної частини від видаткової.

Законом Азербайджанської Республіки «Про бюджетну систему» таке відхилення визначається як дефіцит бюджету (сума бюджетних видатків, яка не покрита доходами) та профіциту бюджету (сума бюджетних доходів, що перевищує бюджетні видатки) (п.п.1.1.8, 1.1.9 п.1.1 ст.1 [1]). Можна констатувати, що подібне визначення є більш-менш традиційним для переважної більшості бюджетних законодавств (ст.2 [2]). Але українське бюджетне законодавство разом із загальним визначенням дефіциту та профіциту в статті, яка визначає основні терміни досить детально визначає і їх природу. Так, відповідно до ст.14 «Дефіцит та профіцит бюджету, залишок бюджетних коштів» Бюджетного кодексу України, затвердження бюджету з дефіцитом дозволяється у разі наявності обґрунтованих джерел фінансування бюджету з урахуванням особливостей, визначених ст.72 Бюджетного кодексу України.

Профіцит бюджету затверджується з метою погашення боргу, забезпечення встановленого розміру оборотного залишку бюджетних коштів та придбання цінних паперів. Оборотний залишок бюджетних коштів – частина залишку коштів загального фонду відповідного бюджету, яка утворюється для покриття тимчасових касових розривів. Оборотний залишок бюджетних коштів встановлюється у розмірі не більше 2 відсотків планових видатків загального фонду бюджету і затверджується у законі про Державний бюджет України (рішенні про місцевий бюджет). На кінець бюджетного періоду оборотний залишок бюджетних коштів має бути збережений у встановленому розмірі. Перевищення залишку коштів загального фонду бюджету над оборотним залишком бюджетних коштів на кінець бюджетного періоду становить вільний залишок бюджетних коштів, який використовується на здійснення витрат бюджету згідно із законом про Державний бюджет України та/або змінами до нього (змінами до рішення про місцевий бюджет) (ст.14 [2]).

При цьому важливо мати на увазі принципову особливість затвердження бюджету з дефіцитом. Йдеться не про звичайну констатацію перевищення видатків бюджету над доходами. В якості дефіциту затверджується виключно граничний розмір дефіциту. Тобто, йдеться лише про такий показник дефіциту бюджету, з яким власник бюджету зможе впоратись. Тобто визначення граничного розміру дефіциту бюджету обов'язково пов'язується із джерелами його мінімізації та подолання (емісія публічних боргових зобов'язань і т.д.). Таким чином, конструкція дефіциту бюджету – це складний, багатовекторний чинник, до якого входять як показники, що виражають неузгодженість доходної та видаткової частини бюджету, так і об'єктивні шляхи їх вирівнювання.

Вирівнювання доходної та видаткової частини бюджетів може здійснюватися і за рахунок офіційних трансфертів, які виражають природу міжбюджетних відносин та складають засоби міжбюджетного регулювання.

Відповідно до Закону Азербайджанської Республіки «Про бюджетну систему», до за-

собів міжбюджетного регулювання відносяться: дотація, субвенція та субсидія. Дотацією виступають фінансові кошти, які безоплатно виділяються із державного бюджету до бюджету Нахчіванської Автономної Республіки та місцеві бюджети з метою регулювання їх доходів та видатків. Субвенцією виступають фінансові кошти, які безоплатно виділяються із державного бюджету до бюджету Нахчіванської Автономної Республіки та місцеві бюджети для здійснення цільового фінансування, які повертаються у випадку невикористання їх в даних цілях чи у встановлений строк. Субсидія – фінансові кошти, які безоплатно виділяються із державного бюджету до бюджету Нахчіванської Автономної Республіки та місцеві бюджети та юридичним особам (пп.1.1.14, 1.1.16, 1.1.17 п.1.1 ст.1 [1]).

Треба звернути увагу на декілька обставин. По-перше, знов-таки, йдеться про виділення фінансових коштів, в той час коли бюджети і акумулюють, і розподіляють грошові кошти. По-друге, всі методи міжбюджетного регулювання за цим актом пов'язані з рухом коштів виключно із державного бюджету до бюджету Нахчіванської Автономної Республіки та місцевих бюджетів. Тобто, особа, яка виділяє кошти, лише одна – держава, а осіб, які отримують ці кошти – двоє. По-третє, кошти, які виділяються в режимі бюджетних трансфертів, мають односпрямований рух – згори донизу, але зустрічної можливості руху коштів немає.

Відповідно до ст.2 Бюджетного кодексу України існує два різновиди офіційних трансфертів: а) дотація вирівнювання як міжбюджетний трансферт на вирівнювання дохідної спрямованості бюджету, який його отримує; б) субвенція – міжбюджетний трансферт для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції (ст.2 [2]). До прийняття Бюджетного кодексу України в 2000 році згідно Закону України «Про бюджетну систему України» [3] була фактична тотожна картина з визначенням різновидів та змісту міжбюджетних трансфертів. Бюджетним кодексом України було принципово це змінено. Перед-

усім, відмовились від такого виду трансферту як субсидія. Принципової різниці між субсидією та субвенцією на той час не було – деталізувалася лише мета використання коштів. Саме тому абсолютно логічним було закріплення лише двох важелів – нецільового виділення коштів (дотації) та цільового (субвенції). Крім того, міжбюджетне регулювання в Україні позбавлене на сьогодні односпрямованості. Це передбачає виділення коштів не лише із державного бюджету, а й з будь-якого бюджету, який входить до складу бюджетної системи України до іншого.

Більшого узгодження, на наш погляд, вимагає підхід і до структурування бюджету. Так, відповідно до п.п.1.1.18 п.1.1 ст.1 Закону Азербайджанської Республіки «Про бюджетну систему», у складі бюджету існують цільові бюджетні фонди як грошові кошти державного бюджету, бюджету Нахчіванської Автономної Республіки та місцевих бюджетів, які формуються та використовуються для здійснення конкретних заходів. Безумовно, позитивним в такому підході є посилення на те, що бюджет все ж таки (а точніше, його складова) – грошові кошти, а не якісь узагальнюючі фінансові ресурси.

Подібна теза розвивається в ст.5 «Цільові бюджетні фонди» та ст.6 «Резервні фонди» цього ж закону. Цільові бюджетні фонди можуть створюватися як складова частина державного бюджету, бюджету Нахчіванської Автономної Республіки та місцевих бюджетів. Ці фонди можуть володіти самостійними джерелами надходження. Надходження і витрати по цільовим бюджетним фондам вказуються окремо в частинах доходів і видатків бюджетів, а відповідні фінансові операції здійснюються за допомогою казначейства. Засоби цільових бюджетних фондів повинні використовуватися за призначенням, їх витрачання в інших цілях не допускається. Невикористані кошти, що залишаються в кінці року на рахунках цільових бюджетних фондів, що мають самостійні джерела надходження, включаються до їх доходів в черговому бюджетному році. При формуванні цільових бюджетних фондів, що не мають

самостійних джерел надходження, за рахунок відрахувань з державного бюджету, бюджету Нахчіванської Автономної Республіки та місцевих бюджетів дані фонди відображаються у частині видатків цих бюджетів, і невикористані кошти, що залишаються на їхніх рахунках в кінці року, повертаються до відповідних бюджетів (ст.5 [1]).

Для здійснення не передбачених у державному бюджеті, бюджеті Нахчіванської Автономної Республіки і в місцевих бюджетах видатків, а також заходів державного і місцевого значення можуть бути створені резервні фонди державного бюджету, Президента Азербайджанської Республіки, бюджету Нахчіванської Автономної Республіки та місцевих бюджетів з певною сумою. Обсяг коштів у Резервному фонді державного бюджету встановлюється у розмірі, що не перевищує 5 відсотків доходів державного бюджету, з урахуванням фактичного виконання видатків Фонду у попередній рік. Обсяг коштів в Резервному фонді Президента Азербайджанської Республіки встановлюється у розмірі, що не перевищує 2 відсотків доходів державного бюджету. Кошти даного Фонду спрямовуються на заходи, що мають важливе значення в соціально-економічному житті країни. Кошти в Резервному фонді Президента Азербайджанської Республіки не можуть витратитися на проведення в країні виборів і референдумів, а також пропаганду діяльності Президента Азербайджанської Республіки (ст.6 [1]).

На наш погляд, акцент на цільові бюджетні фонди та резервні фонди не зовсім послідовний. Складається враження, що саме з цих двох елементів і складається бюджет і він має або цільове призначення або акумулює кошти на випадок непередбачуваних обставин. Більш логічним здається підхід українського законодавця, який в ст.13 «Складові частини бюджету» Бюджетного кодексу України виділяє загальний та спеціальний фонди [2]. При такому розподіленні фондів чітко простежується коло бюджетних показників, які не мають цільового призначення (як на стадії надходження, так і витрачання), так і коло показників спеціально орієнтованих за цільовою озна-

кою. На наш погляд, це вельми важливо тому, що цільова ознака обумовлює можливість застосування заходів відповідальності – коли кошти витрачені не за цільовим призначенням. У випадку ж із коштами загального фонду такої підстави немає.

Складовими частинами загального фонду бюджету є: 1) всі доходи бюджету, крім тих, що призначені для зарахування до спеціального фонду бюджету; 2) всі видатки бюджету, що здійснюються за рахунок надходжень загального фонду бюджету; 3) кредитування бюджету (повернення кредитів до бюджету без визначення цільового спрямування та надання кредитів з бюджету, що здійснюється за рахунок надходжень загального фонду бюджету); 4) фінансування загального фонду бюджету.

Складовими частинами спеціального фонду бюджету є: 1) доходи бюджету (включаючи власні надходження бюджетних установ), які мають цільове спрямування; 2) видатки бюджету, що здійснюються за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду бюджету (у тому числі власних надходжень бюджетних установ); 3) кредитування бюджету (повернення кредитів до бюджету з визначенням цільового спрямування та надання кредитів з бюджету, що здійснюється за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду бюджету); 4) фінансування спеціального фонду бюджету.

Власні надходження бюджетних установ отримуються додатково до коштів загального фонду бюджету і включаються до спеціального фонду бюджету. Власні надходження бюджетних установ використовуються на: покриття витрат, пов'язаних з організацією та наданням послуг, що надаються бюджетними установами згідно з їх основною діяльністю; організацію додаткової (господарської) діяльності бюджетних установ; утримання, облаштування, ремонт та придбання майна бюджетних установ; ремонт, модернізацію чи придбання нових необоротних активів та матеріальних цінностей, покриття витрат, пов'язаних з організацією збирання і транспортування відходів і брухту на приймальні пункти; господарські потреби бюджетних установ, включаючи оплату кому-

нальних послуг і енергоносіїв; організацію основної діяльності бюджетних установ; виконання відповідних цільових заходів.

Передача коштів між загальним та спеціальним фондами бюджету дозволяється тільки в межах бюджетних призначень шляхом внесення змін до закону про Державний бюджет України, прийняття рішення про місцевий бюджет або про внесення змін до нього. Платежі за рахунок спеціального фонду бюджету здійснюються в межах коштів, що фактично надійшли до цього фонду на відповідну мету.

Одним з найважливіших питань в регулюванні бюджетної діяльності є не лише визначення та структурування бюджету, але й побудова бюджетної системи держави. До неї, згідно ст.3 Закону Азербайджанської Республіки «Про бюджетну систему», включається державний бюджет Азербайджанської Республіки, бюджет Нахічеванської Автономної Республіки та місцеві бюджети. Бюджетна система спирається на єдність принципів діяльності бюджетів та їх самостійність. Єдність бюджетної системи забезпечується взаємозв'язком бюджетів шляхом використання регулюючих джерел надходжень, формуван-

ня цільових бюджетних фондів, розподілення фінансових ресурсів між бюджетами різних рівнів. Самостійність бюджетів забезпечується наявністю права визначати відповідно до законодавчого напрямку джерел надходження, а також видатків в рамках єдиної бюджетної класифікації. Взаємозв'язок усіх бюджетів, що входять до бюджетної системи Азербайджанської Республіки здійснюється шляхом розподілення джерел доходів, доходів у вигляді дотацій, субвенцій та бюджетних позичок (ст.26 [1]).

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон Азербайджанської Республіки «Про бюджетну систему» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=3600.
2. Бюджетний кодекс України : від 08.07.2010 р., № 2456–VI // ВВР України. – 2010. – № 50. – Ст. 572.
3. Закон України «Про бюджетну систему України» : від 05.12.1990 р., № 512–XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/512-12>.

Дамірчисв М. І. «Бюджетне регулювання» та «бюджетна діяльність» : співвідношення та узгодження понять / М. І. Дамірчисв // Форум права. – 2014. – № 4. – С. 119–123 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_4_23.pdf

Досліджені категорії «бюджетне регулювання» та «бюджетна діяльність», визначено їх взаємозв'язок. Автор акцентує увагу на визначенні та структуруванні бюджету, а також побудові бюджетної системи держави при регулюванні бюджетної діяльності (на прикладі Азербайджанської Республіки та України).

Дамирчиев М.И. «Бюджетное регулирование» и «бюджетная деятельность»: соотношение и согласование понятий

Исследованы категории «бюджетное регулирование» и «бюджетная деятельность», определена их взаимосвязь. Автор акцентирует внимание на определении и структурировании бюджета, а также построении бюджетной системы государства при регулировании бюджетной деятельности (на примере Азербайджанской Республики и Украины).

Damirchyyev M.I. «State Regulation» and «State Activity»: Correlation and Agreement Terms

The article investigates the categories of «budgetary adjustment» and «fiscal activity», defined their relationship. The author focuses on identifying and structuring the budget, as well as building the state budget system in the regulation of the budget (for example, Azerbaijan and Ukraine).