

БЮДЖЕТНА ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВИ ЯК ФІНАНСОВО-ПРАВОВА КАТЕГОРІЯ

У статті досліджено поняття бюджетної діяльності держави, її юридичну природу, особливості здійснення бюджетної діяльності органами державної влади та органами місцевого самоврядування; подано авторське визначення поняття бюджетної діяльності держави, а також розглянуто правові та неправові її форми.

Ключові слова: бюджетне право, бюджетні відносини, бюджетна компетенція, бюджетні права, бюджетна діяльність, повноваження, обов'язки.

Основним елементом фінансової системи є бюджетна система. Будучи різновидом фінансової діяльності, бюджетна діяльність має всі сутнісні характеристики останньої, але має й специфічні особливості, що виявляються в колі суб'єктів (учасників) і їх бюджетних повноважень (правах, обов'язках), дії в часі. Оскільки фінансовій діяльності властиві цілісність, глобальність і ґрунтовність, то ці ознаки, відповідно, знаходять своє вираження й у бюджетній діяльності України. Забезпечуючи рух бюджетних коштів в інтересах усього суспільства, бюджетна діяльність держави та адміністративно-територіальних одиниць має публічний характер, тобто незалежно від того, хто є учасником конкретних бюджетних правовідносин (держава, адміністративно-територіальна одиниця або їх органи, посадові особи), але за своєю суттю, формою та методами правового регулювання бюджетна діяльність завжди є публічною з відповідним розподілом повноважень.

Мета статті – дослідити поняття та особливості здійснення бюджетної діяльності держави.

Систему суб'єктів бюджетного права та їх компетенцію досліджували такі провідні фахівці та науковці, як: Л.К. Воронова, О.Ю. Грачова, Л.М. Касьяненко, М.П. Кучерявенко, Т.А. Латковська, А.О. Монаєнко, Н.Ю. Пришва, Л.А. Савченко, О.В. Солдатенко, Р.О. Халфіна, Н.Я. Якимчук.

Бюджетній діяльності держави властивий імперативний (владний) характер, оскільки держава самостійно встановлює порядок утворення, розподілу й використання централізованих грошових фондів. У процесі бюджетної діяльності періодично поновлюються, повторюються та моделюються фактичні ситуації, здійснюються реалізація правового статусу суб'єктів бюджетного права, регулювання, охорона, стійкість і зміна суспільних відносин бюджетної сфери.

Бюджетна діяльність має засадниче значення для розвитку суспільних відносин у державі й становлення інститутів місцевого самоврядування, бо за допомогою утворення, розподілу та використання централізованих грошових фондів здійснюється матеріальне забезпечення повноважень України, адміністративно-територіальних одиниць. У сфері бюджетної діяльності держава і її регіони мають свої предмети відання, встановлені Конституцією України та іншими нормативно-правовими актами. Характерною особливістю бюджетної діяльності слід вважати спільне відання України й адміністративно-територіальних одиниць.

Суб'єкти бюджетного права, здійснюючи бюджетну діяльність, мають певну мету, яка надає їй сенсу і є ідеальним результатом діяльності. Такою метою можна вважати забезпечення фінансовими ресурсами соціально-економічного та політичного розвитку кожної адміністративно-територіальної одиниці.

Україна при здійсненні бюджетної діяльності має дві взаємопов'язані мети. Перша мета передбачає певну "консервацію" фінансового стану держави, збереження вже досягнутого рівня стабільності й рівноваги в доходах і видатках державних бюджетів, міжбюджетних відносинах. Друга мета опосередкує безперервний процес правового вдосконалення, реформування та розвитку бюджетних відносин. Названі цілі виражають діалектичну єдність двох суперечливих принципів (самозбереження та розвитку) функціонування будь-якої складно організованої системи та формують певні "програму-мінімум" і "програму-максимум" бюджетної діяльності держави. Мета бюджетної політики має бути найбільш деталізована. Тільки тоді можна буде судити про справжню результативність бюджетної політики, досягнення певних параметрів економіки, соціальної сфери, державного сектора тощо.

Досягнення цілей бюджетної діяльності можливе тільки в умовах збалансованості фінансових інтересів України, оскільки по-

вноцінне матеріальне забезпечення державних функцій здійснюється за допомогою адекватного розмежування дохідних джерел і видаткових повноважень між центром та адміністративно-територіальними одиницями. На наш погляд, фінанси держави – це система сполучених посудин, і дисбаланс у якій-небудь ланці бюджетної системи призводить до порушення функціонування всієї системи загалом. Таким чином, досягнення результативності бюджетної діяльності забезпечується функціями акумуляції, використання й розподілу бюджетного фонду відповідного рівня.

Слід розглядати названі функції тільки в сукупності, інакше бюджетна діяльність втрачає кваліфікуючі ознаки й сутнісні риси.

Бюджетна діяльність держави має циклічний процедурно-процесуальний характер, що повторюється в часі. У юридичній літературі обґрунтовано підкреслюється цей аспект діяльності, він має принципове теоретичне й практичне значення, оскільки дає змогу досліджувати бюджетну діяльність як систему взаємопов'язаних спеціально впорядкованих послідовних дій і операцій, що мають спільну мету й поетапно приводять до компромісного результату. Своє завершення бюджетна діяльність знаходить у результаті. Якщо кінцевий результат (один з результатів) діяльності збігається з поставленою метою, то таку діяльність вважають раціональною, вона свідчить про доцільні дії й істинні шляхи досягнення мети. У бюджетній діяльності держави виконання бюджету з профіцитом є однією з поставлених цілей, що приведе до підвищення добробуту і якості життя всього суспільства [4, с. 227].

Зміст бюджетної діяльності держави виявляється в її функціях, тобто цільовому, об'єктивному, внутрішньому призначенні цього роду діяльності, закладеному в її природі, ознаках, суті як правової категорії. При цьому кожна з функцій покликана відображати той або інший аспект впливу юридичної та бюджетної відповідно діяльності на суспільні відносини. Аналіз чинного законодавства й практики застосування дає змогу виділити такі функції бюджетної діяльності держави:

1) *акумуляюча* – в ході бюджетної діяльності держава забезпечує дохідну частину бюджету, для чого використовують методи добровільних і обов'язкових платежів;

2) *вирівнювання доходів у бюджетній системі держави* – в ході здійснення бюджетної діяльності здійснюється перерозподіл національного доходу й частини національного багатства за допомогою системи оподаткування та міжбюджетних трансфертів.

Виділені функції бюджетної діяльності мають спільну сферу впливу, взаємозумовлені, і в кожному з них невід'ємним елементом входить функція контролю, яку називають

бюджетним контролем відповідно до змісту цього виду діяльності.

Таким чином, бюджетна діяльність держави має міжгалузевий і комплексний характер.

Важливо відзначити таке: оскільки суб'єктами бюджетного права є носії бюджетних прав і обов'язків у сфері утворення, розподілу та використання централізованого грошового фонду відповідної території, то потенційними й реальними учасниками бюджетної діяльності держави будуть Україна загалом та адміністративно-територіальні одиниці.

Для визначення бюджетної діяльності наявності тільки суб'єктного складу недостатньо, як другий критерій необхідно використати об'єктний (предметний) критерій, який визначає специфіку бюджетної діяльності, її функції, суть і зміст. Об'єктами бюджетної діяльності України є відповідні централізовані грошові фонди й бюджетний устрій держави, тому можна стверджувати, що саме існування бюджетної діяльності детерміноване об'єктивною необхідністю наявності в розпорядженні органів державної влади бюджетів і систематизацією останніх. Слід наголосити, що саме об'єкти бюджетної діяльності найнаочніше показують прояв принципу самостійності в бюджетному праві.

Бюджетна діяльність, будучи різновидом фінансової діяльності, також здійснюється законодавчими (представницькими) і виконавчими органами державної влади та органами місцевого самоврядування, з урахуванням їх особливостей, що зумовлено розподілом функцій, змістом і масштабом утворення, розподілу та використання відповідних бюджетних фондів. Наприклад, орган законодавчої влади обговорює й затверджує Державний бюджет України, затверджує звіт про його виконання. Уряд України забезпечує підготовку бюджету для його розгляду в представницькому органі, здійснює загальне керівництво виконанням бюджету тощо. На Міністерство фінансів України покладені завдання з удосконалення бюджетної системи України, розвитку бюджетної самостійності та механізму міжбюджетних трансфертів, розробку єдиної методології складання бюджетів усіх рівнів і звітів про їх виконання тощо. Рахункова палата України здійснює контроль за своєчасним виконанням видаткових статей державного бюджету України [4, с. 228].

У бюджетній діяльності виявляється роль органу державної влади та органу місцевого самоврядування не лише як носія влади, але і як власника, що господарює.

Слід зазначити, що адміністративно-територіальні одиниці здійснюють бюджетну діяльність не ізольовано від державного центру. Сфера бюджетної діяльності належить до відання органів місцевого самоврядування. Так, наприклад, відповідно до ст. 23 Закону України "Про місцеве само-

врядування в Україні" від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР, виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішують такі питання: затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету; встановлення місцевих податків і зборів відповідно до Податкового кодексу України; утворення цільових фондів, затвердження положень про ці фонди [1].

А.О. Монаєнко стверджує, що органи місцевого самоврядування в результаті своєї діяльності підтримують публічний фінансовий інтерес через затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету; встановлення місцевих податків і зборів та розмірів їх ставок у межах, визначених законом; утворення цільових фондів; прийняття рішень щодо випуску місцевих позик; прийняття рішень щодо отримання позик з інших місцевих бюджетів та джерел, а також щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету; прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах; встановлення для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету; встановлення нормативів централізації коштів від земельного податку на спеціальних бюджетних рахунках районів міста. Тому органи місцевого самоврядування є суб'єктами фінансової діяльності. У фінансово-правових відносинах органи місцевого самоврядування можуть виступати однією із сторін, яка буде наділена владними повноваженнями щодо іншої сторони [3, с. 23].

Крім того, є сфера спільного відання України й адміністративно-територіальних одиниць щодо встановлення загальних принципів бюджетної діяльності, що впливає з Конституції України. Тому в багатьох ситуаціях успіх бюджетної діяльності залежить від взаємодії всіх територіальних суб'єктів бюджетного права.

Відносини суб'єктів бюджетного права у сфері бюджетної діяльності відображають специфіку самостійності місцевого самоврядування.

Істотне значення для дослідження прояву принципу самостійності в бюджетному праві має питання про форми бюджетної діяльності, бюджетна діяльність, як і інша діяльність держави, здійснюється фактично, тобто в неправовій формі, що не тягне правових наслідків, і в правовій формі, що має правові наслідки. В юридичній літературі під правовими формами здійснення державної діяльності розуміють однорідне за своїми зовнішніми ознаками (характером і юридичним наслідком) функціонування органів держави з керівництва суспільством шляхом видання нормативно-правових актів.

Правова форма бюджетної діяльності є результатом втілення в життя функціональної взаємодії держави та права. Маючи чітко визначену функціональну спрямованість, правова форма бюджетної діяльності держави опосередкує тільки спеціальні функціональні завдання правового характеру, вирішення яких супроводжується правовими або організаційно-правовими наслідками, у діяльності держави виділяються три форми, які в повному розумінні є правовими: правотворча; правоустановча; правозастосовна. Кожна із цих форм відрізняється складним предметним змістом, структурою та механізмом детермінації, різними правовими наслідками. Унітарний устрій держави зумовлює й особливості правової форми її бюджетної діяльності, що виражаються, зокрема, у системі законодавства, певному співвідношенні нормативних актів України і органів місцевого самоврядування України за предметами спільного відання. Дія принципу самостійності в бюджетному праві надає правовій формі бюджетної діяльності як державного, так і регіонального рівня об'єктивно необхідну уніфікацію, що виражається в таких моментах:

- правова форма бюджетної діяльності зумовлена реалізацією Україною і її адміністративно-територіальними одиницями відповідної бюджетної компетенції;
- правова форма є однорідною за своїми зовнішніми ознаками й змістом діяльності уповноважених державних органів;
- правова форма бюджетної діяльності реалізується в межах специфічних правовідносин, що мають однотипний об'єктно-суб'єктний склад кожного територіального рівня;
- результати здійснення бюджетної діяльності виражаються в нормативно-правових актах, що мають певну супідрядність, зумовлену характером відносин державного центру й регіонів.

Важливим елементом бюджетної діяльності держави є методи її здійснення. Поняття "метод", що є одним із засадничих у методологічному й світоглядному розвитку сучасної науки, визначається як наукова абстракція, сукупність прийомів або операцій практичного або теоретичного освоєння дійсності, вирішення конкретного завдання.

Методи відображають якісну сторону бюджетної діяльності, оскільки дають змогу оцінити характер внутрішньодержавних відносин. Їх можна класифікувати на загальні й спеціальні. Загальні методи зумовлені самою природою бюджетної діяльності держави, її публічним характером, спрямованістю на досягнення публічного інтересу. Спеціальні методи використовують у процесі реалізації певних функцій бюджетної діяльності. Найбільш поширеним загальним методом у сучасних умовах є метод владних приписів (імперативний), проте набу-

вають усе більшого поширення методи рекомендації й узгоджень, що зумовлено реалізацією принципу самостійності в поєднанні із самостійністю органів місцевого самоврядування. У сучасних умовах метод рекомендацій набуває нової актуальності й найяскравіше показує зумовленість бюджетної діяльності унітарним устроєм держави.

Правове регулювання бюджетної діяльності адміністративно-територіальних одиниць у сучасний період має бути спрямоване на посилення економічної обґрунтованості будь-яких адміністративних рішень державного центру й на усунення необґрунтованих елементів адміністрування у фінансовій діяльності.

Характерною особливістю бюджетної діяльності, що відрізняє її від інших видів фінансової діяльності, слід вважати дію в часі, тобто здійснення дій у межах одного фінансового року, що визначено дією закону про бюджет тільки впродовж відповідного року. Проте завершення фінансового року не означає припинення бюджетної діяльності, оскільки: по-перше, з початком нового року відносини бюджетної сфери поновлюються і, як правило, між тими самими суб'єктами; по-друге, бюджетний процес займає декілька років, у межах одного фінансового року здійснюється бюджетна діяльність як щодо поточного бюджету, так і щодо бюджетів наступних років.

Безумовно, аспект повторюваності має велике теоретичне й практичне значення, оскільки дає змогу розглядати цю діяльність як систему взаємопов'язаних, спеціально впорядкованих послідовних дій і операцій, що підпорядковані спільній меті й поетапно приводять до конкретного результату. Проте, з'ясувавши співвідношення категорій "діяльність" і "процес", необхідно звернути увагу на такі моменти. Дії суб'єктів бюджетного права щодо централізованого грошового фонду відповідного рівня здійснюються в межах особливої законодавчо встановленої бюджетної процедури, унаслідок чого бюджетна діяльність держави набуває сутнісної риси у вигляді циклічного безперервного здійснення системи дій Україною й адміністративно-територіальними одиницями з реалізації бюджетних повноважень відповідного територіального рівня. Процедура офіційного порядку організації та здійснення бюджетної діяльності, певна послідовність її етапів є бюджетним процесом. Н.І. Хімічева обґрунтовано звертає увагу на те, що бюджетний процес є формою здійснення матеріальних бюджетних прав держави та її регіонів [5, с. 122].

Діяльність у широкому розумінні цього поняття складається із самої діяльності, предмета діяльності й засобів діяльності, у вузькому розумінні слово "діяльність" означає лише саму діяльність, тобто процес. При цьому діяльність у вузькому розумінні є елементом діяльності в широкому. Процесу-

альна форма є головним систематизуючим фактором діяльності, оскільки упорядковує всі елементи змісту, зумовлює їх організацію та взаємодію, створює необхідний правовий режим для репродуктивного здійснення.

У фінансово-правовій літературі питання фінансового й бюджетного процесів досліджують такі видатні вчені, як Л.К. Воронова, Т.А. Латковська, О.В. Солдатенко, Н.Я. Якимчук та ін. Процесуальна сторона виділяється у фінансовій діяльності загалом і в кожному з її видів, але особливо яскраво в бюджетній діяльності. Шляхом використання встановлених законодавством форм діяльності досягається матеріальний зміст бюджетної діяльності. Процесуальна сторона бюджетної діяльності держави виражає сукупність форм бюджетної діяльності держави. Відповідно, тому бюджетні правовідносини, що виникають у ході бюджетної діяльності, є матеріальними й процесуальними, як і бюджетно-правові норми, що регулюють їх. Стосовно всієї бюджетної діяльності держави обґрунтовано говорити про бюджетний процес як правову форму реалізації матеріальних повноважень у сфері акумуляції, розподілу й використання державних бюджетних фондів. Бюджетний процес виражає законодавчо визначений поетапний механізм діяльності державних органів з реалізації бюджетних повноважень. Отже, бюджетний процес, що є юридичною формою діяльності держави з реалізації матеріальних бюджетно-правових норм, недоцільно ототожнювати з бюджетною діяльністю держави в широкому розумінні.

Бюджетна діяльність держави має такі засадничі характерні ознаки: виражає суверенітет України; відображає унітарний устрій України; у її процесі здійснюються функції акумуляції, розподілу й використання бюджетних фондів відповідного рівня з метою забезпечення публічних інтересів; її функції здійснюються спеціально створеними державою суб'єктами за дорученням і від її імені, а також іншими суб'єктами, яким держава передає частину своїх повноважень у сфері бюджетної діяльності; в її основі лежать вихідні засади, властиві фінансовому праву загалом, бюджетному праву як провідній підгалузі фінансового права, серед яких одне з найважливіших місць посідає принцип самостійності; її характерні ознаки виявляються в колі суб'єктів (учасників) і їх бюджетних повноваженнях (правах, обов'язках), дії в часі, наявності певної мети; її зовнішнє вираження здійснюється в правових і неправових формах.

Висновки. Запропоновано визначити бюджетну діяльність України як ґрунтовану на правових нормах і принципі самостійності діяльність, спрямовану на планомірне утворення, розподіл та використання централізованого грошового фонду, здійс-

нювану з метою задоволення публічних фінансових інтересів держави.

Бюджетна діяльність України спрямована на формування та розвиток системи бюджетного устрою, бюджетного регулювання, що забезпечують оптимальний розподіл фінансових ресурсів між рівнями бюджетної системи, збалансованість бюджетів різних рівнів, розвиток економічного потенціалу регіонів і країни загалом, досягнення компромісу між центральними й регіональними органами влади на основі чіткого розмежування податково-бюджетних повноважень і фінансової відповідальності.

Список використаної літератури

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ра-
- ди України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.
2. Монаєнко А.О. Бюджетне право України : навч. посіб. / А.О. Монаєнко. – Запоріжжя : КПУ, 2009. – 480 с.
3. Монаєнко А.О. Правове регулювання фінансової діяльності органів місцевого самоврядування / А.О. Монаєнко // Підприємство, господарство і право. – 2010. – № 10. – С. 20–24.
4. Фокша Л.В. Бюджет місцевого самоврядування як фінансово-правова категорія / Л.В. Фокша // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2008. – № 40. – С. 226–230.
5. Финансовое право : учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма, 2008. – 768 с.

Стаття надійшла до редакції 05.02.2014.

Рогатюк А.В. Бюджетная деятельность государства как финансово-правовая теория

В статье исследуются понятие бюджетной деятельности государства, ее юридическая природа, особенности осуществления бюджетной деятельности органами государственной власти и органами местного самоуправления; дается авторское определение понятия бюджетной деятельности государства, а также рассматриваются правовые и неправовые ее формы.

Ключевые слова: бюджетное право, бюджетные отношения, бюджетная компетенция, бюджетные права, бюджетная деятельность, полномочия, обязанности.

Rogatyuk A. Low Activity of The State as a Financial and Legal Theory

The author considers in the article the concept of budgetary activity of the state, its legal nature, features of realization of budgetary activity by public authorities and organs of local self-government, gives authorial determination of concept of budgetary activity of the state, and also examines its legal and unlegal forms

To budgetary activity of the state peculiar imperative (imperious) character, as the state independently establishes order formation, distribution and use of the centralized money funds. In the process of budgetary activity recommence periodically, actual situations recur and designed, realization of legal status of budgetary legal, regulation subjects, guard, firmness and change of public relations of budgetary sphere, come true.

Budgetary activity, being the variety of financial activity, also comes true by the legislative (representative) and executive bodies of state power and organs of local self-government, taking into account their features, that conditioned by distribution of functions, maintenance and scale of formation, distribution and use of corresponding budgetary funds.

A substantial value for research of display of principle of independence in a budgetary law has a question about the forms of budgetary activity, budgetary activity, as well as other activity of the state, comes true actually, id est in an unlegal form that does not pull law consequences, and in a legal form that has law consequences.

It follows the characteristic feature of budgetary activity that distinguishes its from other types of financial activity to count an action in time, id est realization of actions is within the framework of one fiscal year, that is certain the action of law on a budget only during a corresponding year. However completion of fiscal year means stopping of budgetary activity, as: firstly, with beginning of New Year of relation of budgetary sphere recommence, as a rule, between the same subjects; secondly, a budgetary process occupies a few years, within the framework of one fiscal year budgetary activity comes true both in relation to a current budget and in relation to the budgets of next years.

It has been suggested to define budgetary activity of Ukraine as based on legal norms and principle of independence the activity, sent to systematic formation, distribution and use of the centralized money fund, that carried out with the aim of satisfaction of public financial interests of the state.

Key words: budgetary law, budgetary relations, budgetary competence, budgetary rights, budgetary activity, plenary powers, duties.