

Таранов А.Ю.

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

ПРО ВИДАТКИ БЮДЖЕТІВ ЯК ПУБЛІЧНО-ПРАВОВУ КАТЕГОРІЮ

Стаття присвячена питанню визначення видатків як правової категорії. Автором проаналізовано зміст видатків шляхом розкриття системи правовідносин з урахуванням процесу фінансової децентралізації. Визначено юридичне значення поняття «видатки бюджетів» та, ґрунтуючись на цьому, надано авторське бачення поняття «видатки». Автор наводить бачення інших науковців щодо проблеми визначення юридичного змісту видатків та робить відповідні висновки. Під час дослідження статей 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.

Постановка проблеми. Оскільки правові категорії є віддзеркаленням істотних властивостей і головних зв'язків правових явищ, вони є глибокими за змістом і широкими за обсягом поняттями у межах правової науки. Їхні абстрактні визначення 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, узагальнено відображають правову сферу у логічній формі; по-четверте, становлять наочну основу мислення у правознавстві шляхом вираження властивостей і закономірностей 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 й тенденції напрямків подальшого пізнання [1].

Постановка завдання. Спираючись на вищевказане, нам потрібно визначити основні логічні форми мислення, найсуттєвіші ознаки, найзагальніші зв'язки й 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 врегулю-

вання суспільних відносин відповідно до цієї волі та забезпечуються державою [2].

Виклад основного матеріалу дослідження. Враховуючи 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 й 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 визначеним обсягом) муніципальним установам та організаціям на здійснення певної діяльності. Також місцеві ради можуть передавати публічні кошти на здійснення окремих видатків іншій місцевій раді, коли виникає потреба. 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 під час

визначення 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. Погодження має бути 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], 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 шляхом публічно-правового створення, за такого розуміння видатки бюджету представляють собою комплекс конкретних суб'єктивних прав, що належать кожному одержувачу бюджетних коштів.

Так, першим етапом під час затвердження бюджету на відповідний плановий рік Верховна Рада України визначає обсяг видатків та напрямів, за якими буде проводитися розподіл коштів. Далі, під час отримання коштів на здійснення відповідних завдань, відповідальна особа чи орган наділяються правом на здійснення цієї операції. Згодом відповідний державний орган повинен 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.

Отже видатки бюджету являють собою систему правовідносин, які включають в себе: правовідносини щодо фінансування з бюджету і 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 видатків бюджету на відповідний рік. У другому ж випадку суб'єкт наділяється правом власне реалізовувати дані обов'язки. Тому тут проявляється нерозривний зв'язок, коли одне не може існувати без іншого і навпаки.

Якщо казати власне 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 порядок 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 видатків складаються саме як правовідносини і виникають тільки на основі нормативного акту, тобто створюються правовими нормами. У фінансовому праві (особливо в інституті видатків) норми встановлюються тільки державою. Гіпотеза правової норми визначає норми, які регулюють видатки держави, передбачають юридичні факти, що викликають до дії диспозиції норми, визначає їх характер і значення для виникнення, зміни та припинення правовідносин в області видатків. 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 розподілі видатків бюджету.

Юридичним змістом даних правовідносин є права та обов'язки їх учасників. Коло прав та обов'язків, а також склад учасників можуть різнитися в залежності від конкретного виду правовідносин у сфері державних видатків. 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 видатків бюджету.

Видатки 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 видатків бюджету є їх невід'ємною складовою частиною, оскільки під час визначення поняття «видатки бюджету» дозволяє, застосовуючи бюджетно-правовий аналіз, враховувати правові особливості відносин, які впливають на процеси їх затвердження, використання та реалізації.

Останнім часом Україна стала на активний шлях децентралізації, як однієї з найбільш визна-

чальних реформ за часів незалежності, який головним чином характеризується передачею від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної кількості повноважень, і найголовніше повноваження – 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. Наявність 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 задля 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 видатків, створенні ефективного не надто чисельного управлінського апарату, здійсненні постійного аналізу витрачання бюджетних коштів і попередженні нераціонального їх 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 видатків 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].

Отже на шляху децентралізації виникли нові правовідносини, які потребують необхідного правового регулювання, що забезпечить раціональне використання коштів, аби ніяким чином публічні

кошти не зникли в невідомому напрямку. Таким чином, важливе практичне значення фінансово-правових інститутів державних і муніципальних видатків 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 таке визначення поняттю «видатки»: 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.

Взагалі, поняття «інститути» розуміється як сукупність взаємопов'язаних і взаємозалежних правових норм, які регулюють однорідні суспільні відносини дуже вузької спеціалізації та галузі права. Так, наприклад, інститут видатків може охоплювати відносини, де беруть участь органи державної влади та місцевого самоврядування, державні установи, організації, банки та інші, 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.

Н.А. Поветкіна вважає: «Необхідність фінансового забезпечення завдань та функцій держави та місцевого самоврядування обумовлена необхідністю встановлення та виконання видаткових 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 видатками, є причиною фінансового забезпечення задач і функцій держави, а відповідно, і причиною формування та реалізації видатків бюджету» [10]. Вважаємо таку думку досить вірною, 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 стосується і розпорядження видатків відповід-

ного 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 вищого 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: «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: «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, повинен направити їх на здійснення саме конкретних цілей і саме у необхідній кількості, а не розпоряджатися на власний розсуд.

Хоча п. 13 ст. 2 Бюджетного кодексу України не включає до складу видатків розміщення бюджетних коштів на депозитних рахунках, він передусє 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 розмежовує ці поняття, то доречніше було б включити у структуру місцевого бюджету також і видатки.

Висновки. З огляду на вищевказане, 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».

Список літератури:

1. Васильев А.М. Правовые категории: методологические аспекты разработки системы категорий теории права. 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. URL: <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. 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.

О РАСХОДАХ БЮДЖЕТОВ КАК ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЙ КАТЕГОРИИ

Статья посвящена вопросу определения расходов как правовой категории. Автор проанализировал содержание понятия «расходы» через раскрытие системы правоотношений с учетом процесса децентрализации. Определено юридическое значение понятия «расходы бюджетов» и ссылаясь на это, автор предлагает свое видение понятия «расходы». Автор предлагает к вниманию точки зрения других ученых относительно проблемы определения юридического смысла расходов и делает соответствующие выводы. Во время исследования статей Бюджетного кодекса и на основании их комплексного анализа сделаны предложения по поводу исправления положений статьи 63 данного документа.

Ключевые слова: *расходы бюджета, Бюджетный кодекс, правовая категория, правоотношения, финансовая децентрализация*

ABOUT BUDGET EXPENSES AS PUBLIC LEGAL CATEGORY

The article is devoted to the issue of definition of expenditures as a legal category. The author analyses the content of expenditures by disclosing the system of legal relations taking into account the process of financial decentralization. The legal meaning of the concept of «budget expenditures» has been determined and, based on this, the author's vision of the concept of «expenditures» has been provided. The author gives a vision of other scholars on the problem of determining the legal content of expenditures and makes appropriate conclusions. During the examination of the articles of the Budget Code and on the basis of their complex 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*