

УДК 347.73

О. П. Гетманець

ПРАВОВА ПРИРОДА ФІНАНСОВИХ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ В БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ В УКРАЇНІ

Досліджено фінансові інтереси держави в сучасних умовах правового регулювання бюджетного процесу в Україні. Проаналізовано сучасні наукові дослідження щодо публічності фінансових правовідносин. Доведено публічний характер державних та місцевих фінансових інтересів. Розглянуто фінансові інтереси держави, пов'язані з формуванням, розподілом та використанням бюджетних фондів і реалізуються на всіх рівнях бюджетної системи в діяльності учасників бюджетного процесу при здійсненні витрат з бюджету. Визначено правові засоби забезпечення державних фінансових інтересів, які залежать від обсягів, цілей і спрямованості бюджетного фінансування.

Ключові слова: бюджетний процес, бюджет, фінансові інтереси, публічні фінансові інтереси, державні фінансові інтереси, бюджетні кошти, видатки бюджету, витрати бюджету.

Постановка проблеми. Ефективний та стабільний розвиток фінансової системи держави є чинником впливу на соціально-економічний стан країни та добробут її громадян. У сучасних умовах українська держава потребує пошуку шляхів подолання світової та внутрішньої фінансової кризи, наслідки якої ще мають суттєвий вплив на економіку, та визначення і реалізації стратегічних завдань правового регулювання фінансових відносин, важливою складовою яких є бюджетні відносини. Правове регулювання бюджетної системи України спрямоване на збалансоване задоволення фінансових інтересів держави, населення Автономної Республіки Крим, областей, районів і територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ і міст. Низький рівень бюджетної дисципліни, порушення строків бюджетного процесу, недотримання процесуальних норм бюджетного права та інші бюджетні правопорушення і злочини створюють внутрішню загрозу фінансовій сфері країни і потребують розв'язання. На вирішення питань безпеки в бюджетній сфері як чинника, що впливає на національну безпеку та захист національних інтересів, вказується у Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері, схваленої Кабінетом Міністрів України від 15 серпня 2012 р. [1]. Бюджетні правовідносини складаються з приводу формування, розподілу та використання фондів коштів, що акумулюються в бюджетах. Інтереси держави та інших суб'єктів цих відносин пов'язані з рухом бюджетних коштів на державному та місцевому рівнях бюджетної системи, і тому їх, безумовно, можна вважати фінансовими інтересами.

© Гетманець О. П., 2015

Стан дослідження. У фінансово-правовій науці триває дискусія щодо визначення сутності та розмежування публічних і приватних інтересів у фінансовій діяльності держави [2]. Досліджується механізм правового забезпечення фінансових інтересів особи, суспільства, держави та її адміністративно-територіальних утворень з метою забезпечення стабільного функціонування та захисту фінансової системи України від внутрішніх і зовнішніх загроз [3]. У межах розгляду понять «фінансова безпека» і «бюджетна безпека» вивчаються принципи їх забезпечення, серед яких дотримання балансу приватних і публічних інтересів у бюджетно-фінансовій сфері [4, с. 50]. Однак при дослідженні засобів захисту інтересів суб'єктів бюджетних правовідносин у фінансовій сфері в юридичній науці залишаються невизначеним сутність більш точного, на наш погляд, поняття «фінансові інтереси держави», а також правові засоби забезпечення їх реалізації в бюджетному процесі.

Метою статті є на підставі аналізу досліджень сутності публічних та приватних інтересів у фінансовій сфері визначити зміст категорії «фінансові інтереси держави» та актуальні правові засоби забезпечення їх реалізації у бюджетному процесі в сучасних умовах господарювання в Україні як на державному, так і на місцевому рівнях бюджетної системи.

Виклад основного матеріалу. Поняття «фінансові інтереси» є похідним від понять «фінанси» та «інтереси». Фінанси – це економічні відносини, що складаються між державою та юридичними і фізичними особами в процесі розширеного відтворення матеріального виробництва, переважно в грошовій формі. Фінансові інтереси пов'язані з бюджетною діяльністю, тобто утворенням, розподілом, використанням та контролем фондів коштів державного та місцевих бюджетів, які завжди мають правову форму. З'ясування фінансових інтересів, як відзначає академік Л. К. Воронова, є дуже важливим моментом для визначення фінансового права. «Наявність публічного фінансового інтересу і дає можливість чітко відокремити межу регулювання відносин, які мають грошовий характер нормами фінансового права [5, с. 12]. Розкриття значення фінансових інтересів держави або органів місцевого самоврядування у бюджетній діяльності залишається актуальним, оскільки ці інтереси повинні задовольнятися у повному обсязі відповідно до затверджених бюджетним законом або рішенням про місцевий бюджет обсягу грошових фондів.

У філософському значенні інтерес розглядається як пай, частка чогось, притягнення до участі в якійсь діяльності, цінності і значності речі, що відповідно до цього займають наші думки і почуття [6, с. 183]. Теоретик права П. М. Рабінович обґрунтовує, що більшість інтересів, які, здавалось би, є суто індивідуальними («приватними»), водночас є і соціальними як за історичними передумовами формування, так і за засобами, інструментарієм їх задоволення, а сам процес реалізації (та й, до речі, захисту) «приватних» інтересів зачіпає,

так чи інакше, й інтереси та потреби інших учасників соціального життя, а отже є, зазвичай, процесом соціальним – «публічним» [7]. З урахуванням цих думок можливо стверджувати про тісний зв'язок публічних та місцевих (приватних) інтересів у фінансовій діяльності держави та органів місцевого самоврядування.

Останнім часом категорія «інтерес» широко розробляється у фінансово-правових дослідженнях як підстава для розмежування публічних і приватних відносин відповідних суб'єктів фінансовій діяльності. Так, на думку А. А. Нечай, критерієм розмежування публічного і приватного у праві є інтерес: для публічного права переважне значення мають інтереси держави, правовий статус її органів, посадових осіб, а також регулювання відносин з яскраво вираженим суспільним характером; для приватного права основним є інтереси окремих осіб [8, с. 56]. Бюджетні правовідносини реалізуються в діяльності держави, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших юридичних осіб, тобто у цих відносинах інтереси громадян та фізичних осіб реалізуються опосередковано, що надає не тільки публічний, а й приватний характер місцевим інтересам.

При розгляді питань, пов'язаних із фінансовими інтересами, фахівці фінансового права розмежовують публічні інтереси у фінансовій сфері як від державних, так і від приватних. Наукова дискусія з цих питань торкалася проблеми визначення правової природи об'єкта фінансово-правового регулювання як виключно об'єкта державних інтересів, або місцевих інтересів, або інтересів юридичних та фізичних осіб, тобто визначення меж публічності фінансових правовідносин. Зазначається, що за радянських часів поняття «публічний інтерес» було ототожнене з «інтересом державним», у тому числі й у працях фінансистів того періоду [2, с. 151].

І реформуванням політичних та економічних відносин в Україні публічні інтереси у фінансовій діяльності не обмежуються державними бюджетними витратами, а охоплюють фінансові інтереси органів місцевого самоврядування, територіальних громад та інших суб'єктів фінансових правовідносин як їх рівноправних учасників. Конституція України гарантує право територіальних громад на реалізацію спільних інтересів сіл, селищ, міст, районів, областей через діяльність органів місцевого самоврядування (ст. 140). Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює принцип поєднання місцевих та державних інтересів як основний принцип місцевого самоврядування [9]. Забезпечення інтересів держави у процесі управління об'єктами державної власності як мета бюджетного контролю визначається у ст. 26 Бюджетного кодексу України [10]. Законодавче формулювання наявності державних та місцевих інтересів у фінансовій діяльності потребує чіткого розмежування цих понять, визначення меж їх публічності й правового захисту.

В сучасній юридичній науці не існує спільного підходу до встановлення видів публічного інтересу в бюджетному процесі. Вказуються

такі види публічного інтересу у сфері фінансової діяльності, зокрема бюджет, як державний, територіальний та суспільний [11, с. 116]. Так, Д. О. Гетманцев вважає, що державний бюджет є публічним фондом, який має цільове використання – фінансування реалізації інтересів держави. У свою чергу територіальний інтерес є різновидом публічного інтересу, носіями якого є органи місцевого самоврядування. За ознакою наявності територіального інтересу в створенні та використанні фондів коштів бюджету органів місцевого самоврядування також є публічними (недержавними) фондами з відповідним цільовим використанням [2, с. 151]. Враховуючи призначення державного і місцевих бюджетів, публічна правова природа їх грошових фондів не обмежується завданням фінансування виключно державних потреб, а навпаки, в першу чергу спрямована на забезпечення як суспільних, так і відповідно регіональних фінансових інтересів і місцевих фінансових потреб. На думку А. О. Монаєнка, органи місцевого самоврядування, як і органи державної влади, підтримують публічний фінансовий інтерес у державі, зокрема вони наділені у законодавчому порядку правом стягнення місцевих податків та зборів у місцевий бюджет [12, с. 165].

Отже, публічні та державні фінансові інтереси мають взаємопов'язаний зміст, однак важливо враховувати, що це, як і фінансові інтереси територіальних громад та інших учасників бюджетного процесу, не тотожні поняття. Вважаємо, що публічні фінансові інтереси в бюджетному процесі, на відміну від державних фінансових інтересів, місцевих фінансових інтересів або фінансових інтересів територіальних громад, – категорія, що характеризує публічність бюджетних коштів на всіх рівнях бюджетної системи, оскільки надходження та витрати з бюджетів відповідно до законодавства спрямовані на задоволення громадських потреб, навіть різними засобами.

У бюджетному процесі фінансові інтереси пов'язані з формуванням, розподілом та використанням бюджетних фондів, реалізуються на всіх рівнях бюджетної системи в діяльності учасників бюджетного процесу при здійсненні витрат з бюджету. Постає питання щодо характеру фінансових інтересів учасників бюджетного процесу на різних рівнях бюджетної системи, тобто публічний чи приватний?

Фінансові інтереси, як можна зрозуміти з етимології, завжди прив'язані до особи – держави, громади, установи тощо. Отже, вони виникають не взагалі а відповідно до зацікавленого суб'єкта, тобто конкретизуються у діяльності державного органу, бюджетної установи, посадової особи або іншого конкретного учасника бюджетного процесу. Фінансові інтереси держави реалізуються при здійсненні видатків з Державного бюджету України повноважним розпорядником бюджетних коштів і спрямовані на здійснення програм і заходів, передбачених бюджетним законом. Відповідно до Бюджетного кодексу України видатки, незалежно від рівня бюджетної системи, класифікуються за бюджетними програмами (програмна

класифікація видатків та кредитування бюджету), за ознакою головного розпорядника бюджетних коштів (відомча класифікація видатків та кредитування бюджету), за функціями, з виконанням яких пов'язані видатки та кредитування бюджету (функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету). На підставі бюджетного закону або рішення про місцевий бюджет розпорядник бюджетних коштів здійснює платежі за типовою формою бюджетної класифікації відповідно до цілей, завдань та конкретних результатів своєї діяльності.

Бюджетні асигнування, які мають кількісні, часові та цільові обмеження, надають право розпоряднику бюджетних коштів на здійснення платежів, придбання товарів, послуги або здійснення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду, що і є, по суті, засобом задоволення власних фінансових інтересів. Фінансові інтереси держави або органів місцевого самоврядування реалізуються в діяльності розпорядника бюджетних коштів лише на підставі відповідного нормативно-правового акта про бюджет. Бюджет як план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій які здійснюють розпорядники бюджетних коштів протягом бюджетного періоду, завжди має публічний характер, не зважаючи на рівень бюджетної системи. З цих позицій кошти місцевого бюджету, спрямовані на задоволення фінансових інтересів територіальних громад, сіл, їх об'єднань, селищ, міст, районів, областей, також несуть елементи публічності, оскільки всі бюджети ґрунтуються на принципі єдності бюджетної системи.

Таким чином, фінансові інтереси у бюджетному процесі завжди мають публічний характер і конкретизуються в сукупності дій учасників бюджетного процесу відповідно до їх повноважень, встановлених бюджетним законодавством, пов'язаних з формуванням та ефективним, результативним і цільовим використанням бюджетних коштів.

Фінансові інтереси держави реалізуються відповідно до щорічного бюджетного закону в діяльності уповноважених розпорядників бюджетних коштів. У сучасних наукових дослідженнях бюджетних правовідносин доводиться, що за обсягом наданих бюджетних повноважень до системи суб'єктів бюджетних правовідносин як організаційного цілого належать:

- Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим та відповідні місцеві ради, тобто представницькі органи влади;

- виконавчі органи влади, тобто Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації або інші виконавчі органи місцевого самоврядування, які охоплюють також Міністерство фінансів України та місцеві фінансові органи, зокрема Міністерство фінансів Автономна Республіка Крим та сільські голови, які забезпечують виконання функцій місцевого фінансового органу, якщо такий орган не створено згідно із законом. До цієї групи належать і спеціальні суб'єкти, які виконують контрольну функцію в бюджетному процесі та цим сприяють

відтворенню бюджетних відносин, зокрема Рахункова палата України, Державна казначейська служба України, Державна фінансова інспекція України, Міністерство доходів і зборів України тощо;

- мережа розпорядників бюджетних коштів;
- бюджетні установи та інші одержувачі бюджетних коштів, які уповноважені на здійснення бюджетних програм [13, с. 150].

З цих позицій носіями державного фінансового інтересу є представницькі, виконавчі органи влади, спеціальні суб'єкти і мережа розпорядників бюджетних коштів, повноваження яких встановлюються щорічним законом про Державний бюджет України. Відповідно до ст. 87 Бюджетного кодексу України до державних інтересів, які задовольняються за рахунок коштів Державного бюджету України, належать видатки на державне управління, законодавчу владу, виконавчу владу, діяльність Президента України, судову владу, міжнародну діяльність, фундаментальні та прикладні дослідження і сприяння науково-технічному прогресу державного значення, національну оборону, правоохоронну діяльність, освіту, охорону здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення, культуру та мистецтво тощо. Видатки, пов'язані з державним та місцевим управлінням, освітою, охороною здоров'я та інші, які здійснюються з бюджету Автономна Республіка Крим, обласних, районних та інших місцевих бюджетів і враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (ст. 88–90 Бюджетного кодексу України), також частково фінансуються за рахунок коштів з Державного бюджету України, а отже складають частку державних фінансових інтересів. Фінансування видатків з бюджетів різного рівня бюджетної системи підтверджує необхідність задоволення важливих життєвих потреб у регіонах та державі в цілому і залежить від бюджетного призначення встановленого бюджетним законом.

Правові засоби забезпечення державних фінансових інтересів залежать від обсягів, цілей, спрямованості бюджетного фінансування. Нормативно-правові акти про бюджет містять відповідні правові норми та пункти рішення про фінансування бюджетних витрат, виконання яких і є правовим засобом реалізації фінансових інтересів. Однак згідно із законом України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» дефіцит державного бюджету складає 75.820.006,1 тис. гривень, що свідчить про недостатність фінансування важливих державних програм [14]. При затвердженні цього бюджету не були враховані інтереси громадян, які постраждали від Чорнобильської катастрофи, їх соціальна програма підтримки була скасована. Видатки за бюджетною програмою «Заходи щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади та скорочення кількості контролюючих органів» відповідно до ст. 24 вказаного закону можуть як зменшуватися, так і збільшуватися Кабінетом Міністрів України без погодження з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету, що свідчить про превалювання інтересів держави (в особі Кабінету Міністрів

України) над інтересами інших суб'єктів у регіонах. У цих умовах дотримання процесуальних норм бюджетного законодавства на стадії формування та затвердження бюджетів має надзвичайне значення.

Висновок. Таким чином, державні фінансові інтереси – це встановлені бюджетним законодавством і забезпечені бюджетним асигнуванням потреби, мотиви фінансової діяльності уповноважених суб'єктів бюджетних правовідносин.

Державні фінансові інтереси характеризуються як публічні у бюджетному процесі, оскільки реалізуються на всіх рівнях бюджетної системи, залежать від обсягу бюджетних коштів і мають кількісне, часове і цільове обмеження. Задоволення державних фінансових інтересів залежить від стабільного та ефективного формування та чіткого і збалансованого використання бюджетних коштів і повинно бути спрямоване на досягнення цілей, завдань, конкретних результатів діяльності держави у бюджетному процесі з метою економічного розвитку країни та соціального захисту громадян.

Список використаних джерел: 1. Концепція забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері : схвал. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 серп. 2012 р. № 569-р // Урядовий кур'єр. – 12.09.2012. – № 164. 2. Гетманцев Д. О. Щодо значення публічного інтересу для фінансового права / Д. О. Гетманцев // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 4. – С. 150–153. 3. Дмитренко Е. С. Механізм фінансово-правової відповідальності та його вплив на забезпечення фінансової безпеки держави / Е. С. Дмитренко // Фінансове право у 21 сторіччі : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. – Київ : Нац. ун-т ДПС України, – 2011. – С. 89–90. 4. Музика-Стефанчук О. А. Деякі питання щодо фінансової та бюджетної безпеки держави / О. А. Музика-Стефанчук // Митна справа. – 2011. – № 4 (76), ч. 2. – С. 45–50. 5. Воронова Л. К. Фінансове право України : підручник / Л. К. Воронова. – Київ : Прецедент ; Моя книга, 2006. – 448 с. 6. Философский энциклопедический словарь / сост. Е. Ф. Губський, Г. В. Кораблева, В. А. Лутченко. – М. : Инфра-М, 2000. – 576 с. 7. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. / П. М. Рабінович. – Вид. 5-те, зі змін. – Київ : Атіка, 2001. – 176 с. 8. Нечай А. А. Методи розподілення фінансових ресурсів у міжбюджетних відносинах / А. А. Нечай // Право України. – 2000. – № 7. – С. 56–60. 9. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>. 10. Бюджетний кодекс України : закон України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572. 11. Дем'яненко Т. М. Розмежування публічних інтересів органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері фінансової діяльності / Т. М. Дем'яненко // Наше право. – 2009. – № 3. – С. 116–123. 12. Монаєнко А. О. Фінансова діяльність держави як категорія фінансового права / А. О. Монаєнко // Право України. – 2010. – № 9. – С. 162–171. 13. Образцова І. О. Бюджетне право у системі права України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Образцова Ірина Олександрівна. – Харків, 2013. – 214 с. 14. Про Державний бюджет України на 2015 рік : закон України від 28 груд. 2014 р. № 80-VIII // Урядовий кур'єр. – 04.02.2015. – № 20.

Надійшло до редколегії 14.09.2015



Гетманец О. П. Правовая природа финансовых интересов государства в бюджетном процессе в Украине

Исследованы государственные финансовые интересы в современных условиях организации бюджетного процесса в Украине. Проанализированы современные научные исследования о публичности финансовых правоотношений. Доказан публичный характер государственных и местных финансовых интересов. Рассмотрены финансовые интересы государства, связанные с формированием, распределением и использованием бюджетных фондов, которые реализуются на всех уровнях бюджетной системы в деятельности участников бюджетного процесса при осуществлении расходов из бюджета. Определены правовые средства обеспечения государственных финансовых интересов, которые зависят от объёмов бюджетных средств, целей и направленности бюджетного финансирования.

Ключевые слова: бюджетный процесс, бюджет, финансовые интересы, публичные финансовые интересы, государственные финансовые интересы, бюджетные средства, расходы бюджета.

Getmanets O. P. The legal nature of financial interests of the state within the budget process in Ukraine

Financial interests of the state in modern conditions of the organization of the budget process in Ukraine are studied. The author has analyzes the importance of financial interests of the state, local governments within the budgetary activities and legal means of guaranteeing financial interests of the state both at the state and local budgets, which must be fully satisfied in accordance with the amount of funds approved by the budget law or decision o about local budget.

It is proved that with the reform of political and economic relations in Ukraine public interests in financial activities are not limited by the expenses from the State Budget of Ukraine, but cover the financial interests of local governments, local communities and other entities of financial relations like their equal participants. Considering the fact that there is no common approach to establish the types of public interest in the budget process within the modern legal doctrine, the author considers the essence of the category «financial interests of the state» and defines its public character. Financial interests in the budget process are related to the formation, distribution and use of budgetary funds and are implemented at all levels of budget system within the activities of the participants of the budget process while realizing the budget expenditure.

It is proved that financial interests in the budget process always have a public character and are detailed with the set of actions of the participants of the budget process in accordance with their authorities established by the budget legislation related to the formation and the efficient, effective and targeted use of budget funds. It is determined that the legal means of guaranteeing the state financial interests depends on the scope, objectives, focus of the budget funding, which are set by the budget legislation.

Keywords: budgetary process, budget, financial interests, public financial interests, financial interests of the state, budget, budget expenses.

