

А. Монаєнко,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України, проректор з наукової роботи
Класичного приватного університету

БЮДЖЕТНА ДІЯЛЬНІСТЬ ЯК ФІНАНСОВО-ПРАВОВА КАТЕГОРІЯ В НОВИХ УМОВАХ ПРОВЕДЕННЯ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Бюджетну діяльність можна розглядати як вид фінансової діяльності держави. Через управління держава може впливати на соціально-економічні та інші процеси в суспільстві, регулювати суспільні відносини, впливати на поведінку суб'єктів фінансового права. Здійснюючи бюджетну діяльність, держава фінансує різноманітні заходи, програми, за допомогою яких вона впливає на ці процеси в суспільстві. Без відповідного фінансового забезпечення не може бути реалізоване жодне управлінське рішення в державі. Відповідно, бюджетна діяльність є складовою управлінської діяльності держави. Крім того, немає кращого способу здійснювати управління державою, ніж здійснювати це управління за допомогою фінансування бюджетних коштів.

Категорію фінансової діяльності в науці фінансового права досліджували такі провідні вітчизняні та зарубіжні вчені, як академік НАПрН України Л.К. Воронова, академік НАПрН України М.П. Кучерявенко, член-кореспондент НАПрН України О.П. Орлюк, Т.А. Латковська, А.А. Нечай, Н.Ю. Пришва, Л.А. Савченко, Н.Я. Якимчук, М.В. Карасьова, Ю.О. Крохіна, О.Ю. Грачова, Н.Д. Еріашвілі, А.Л. Худяков, Н.І. Хімічева, І.М. Пахомов.

Академік НАПрН України Л.К. Воронова вважає, що фінансова діяльність – це заснований на нормах права планомірний процес управління публічними централізованими й децентралізованими фондами коштів, необхідними для здійснення завдань і функцій, що поставлені Конституцією України

перед державою, органами місцевого самоврядування та іншими публічними утвореннями, дозволеними державою [1, с. 21].

Академік НАПрН України М.П. Кучерявенко стверджує, що фінансова діяльність держави становить діяльність держави щодо формування, розподілу й використання централізованих і децентралізованих грошових фондів із метою забезпечення здійснення функцій держави, завдань соціально-економічного характеру, управління обороноздатністю, діяльності державних органів [6, с. 32].

Член-кореспондент НАПрН України О.П. Орлюк зазначає, що публічна фінансова діяльність становить плановану та систематичну діяльність держави й органів місцевого самоврядування у сфері мобілізації, розподілу, перерозподілу та використання публічних фондів коштів з метою виконання покладених на них завдань і функцій і задоволення публічного інтересу [5, с. 45–46].

Об'єктивна необхідність грошових відносин зумовлює наявність спеціальної фінансової діяльності держави. Ю.О. Крохіна вважає, що фінансова діяльність держави й муніципальних органів є необхідною складовою механізму соціального управління. Забезпечуючи рух коштів на користь усього суспільства, фінансова діяльність держави й органів місцевого самоврядування має публічний характер, тобто незалежно від того, хто є учасником конкретно визначених фінансових правовідносин (держава, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи), за своєю сутністю, формою та методами



правового регулювання фінансова діяльність завжди публічна з відповідним розподілом предметів відання й компетенції. Тому фінансова діяльність у тих або інших формах здійснюється всіма органами держави [4, с. 39].

О.Ю. Грачова розглядає фінансову діяльність у більш широкому аспекті. Вона зазначає, що фінансову діяльність держави здійснюють органи держави всіх трьох гілок влади, тому навряд чи можна розглядати фінансову діяльність держави, а також фінансову діяльність місцевого самоврядування тільки як управлінську [2, с. 22].

М.В. Карасьова указує, що фінансова діяльність держави та муніципальних органів є процесом планомірного утворення, розподілу й використання державою та муніципальними органами фінансових ресурсів через свої грошові фонди для реалізації поставлених завдань. Фінансова діяльність держави та муніципальних органів здійснюється державою й муніципальними утвореннями в особі відповідних органів [3, с. 35].

Н.Д. Ерішвілі вважає, що фінансова діяльність держави – це здійснення нею функцій із планомірного утворення, розподілу та використання грошових фондів (фінансових ресурсів) з метою реалізації завдань соціально-економічного розвитку, забезпечення обороноздатності й безпеки країни [7, с. 53].

Залежно від сфери суспільних відносин, що охоплюються фінансовою діяльністю, і суб'єктів, що здійснюють фінансову діяльність, можна поділити цю правову категорію на декілька видів. Так, можна виділити бюджетну, податкову, кредитну діяльність держави та органів місцевого самоврядування тощо.

Отже, будучи різновидом фінансової діяльності, бюджетна діяльність несе в собі всі сутнісні характеристики першої, але має свої специфічні особливості, що виявляються в колі суб'єктів (учасників) і їх бюджетній компетенції (права та обов'язки), об'єкті впливу, дії в часі, наявності своїх особливостей. Крім того, варто зазначити, що

для визначення бюджетної діяльності держави додатковим критерієм є об'єкт. Об'єктами бюджетної діяльності держави є відповідні централізовані грошові фонди, бюджетний устрій держави, тому бюджетна діяльність зумовлена наявністю в розпорядженні органів публічної влади цих фондів. Інакше без наявності грошових фондів була б неможлива бюджетна діяльність держави та органів місцевого самоврядування. Бюджетна діяльність здійснюється представницькими, виконавчими й судовими органами державної влади, що зумовлене розподілом функцій, змістом і масштабом формування, розподілу (перерозподілу) та використання відповідних бюджетних фондів.

Бюджетна діяльність має основоположне значення для розвитку суспільних відносин у державі, бо за допомогою мобілізації, розподілу (перерозподілу) та використання централізованих грошових фондів здійснюється фінансове забезпечення повноважень органів державної влади й місцевого самоврядування в Україні.

Бюджетній діяльності держави властивий, як і бюджетному праву, імперативний характер, оскільки держава самостійно встановлює порядок утворення, розподілу (перерозподілу) та використання централізованих грошових фондів. Варто зазначити, що бюджетне право як підгалузь фінансового права є сукупністю правових норм, які регулюють бюджетний устрій, структуру й порядок розподілу доходів і видатків між ланками бюджетної системи, повноваження держави та органів місцевого самоврядування в галузі бюджетної діяльності, тобто під час формування, розподілу (перерозподілу) й використання коштів Державного та місцевих бюджетів.

Бюджетне право визначає, хто й у якому порядку має складати проект бюджету, хто має остаточно зводити його в єдине ціле, які суб'єкти беруть участь в обговоренні проекту бюджету, хто його затверджує й у якому порядку. Предметом бюджетного права



є суспільні відносини, що виникають у зв'язку з установленням бюджетної системи, з формуванням, розподілом і використанням централізованих фондів коштів, що надходять у розпорядження держави й органів місцевого самоврядування на кожній території. Ці відносини можна об'єднати в певні групи, які регулюють окремі сторони бюджетної діяльності: встановлення видів бюджетів, які належать до бюджетної системи України, принципи їх зв'язку; структуру доходів і видатків як бюджетної системи загалом, так і кожного виду бюджетів, принципи розподілу доходів і видатків між бюджетами; повноваження України й органів місцевого самоврядування в галузі бюджетної діяльності.

У процесі бюджетної діяльності здійснюється реалізація правового статусу суб'єктів бюджетного права, регулювання, охорона та зміна суспільних відносин у бюджетній сфері. Вольовий характер бюджетної діяльності полягає в тому, суб'єкти бюджетного права усвідомлюють зміст своїх повноважень, поставлених перед ними цілей і завдань, необхідність дотримання бюджетної дисципліни, застосовують методи фінансово-правового регулювання, усвідомлюють міру позитивної та негативної відповідальності за свої дії. Оскільки суб'єкти бюджетного права є носіями бюджетних прав і обов'язків у сфері утворення, розподілу (перерозподілу) та використання централізованих грошових фондів, то потенційними й реальними учасниками бюджетної діяльності держави будуть Україна та органи місцевого самоврядування.

Метою бюджетної діяльності є забезпечення фінансовими ресурсами соціально-економічного розвитку кожної адміністративно-територіальної одиниці й держави загалом. Отже, основний напрям діяльності суб'єктів бюджетного права збігається з головною метою існування держави та являє собою створення умов для надання членам суспільства достатніх коштів для їх життєзабезпечення.

Досягнення результативності бюджетної діяльності забезпечується функціями формування, розподілу (перерозподілу) та використання бюджетних грошових фондів. Бюджетна діяльність держави має циклічний процесуальний характер, що повторюється в часі. Відповідно до ч. 1 ст. 3 Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 року № 2456-VI, бюджетний період для всіх бюджетів, що становлять бюджетну систему України, становить один календарний рік, який починається 1 січня кожного року й закінчується 31 грудня того ж року. Неприйняття Верховною Радою України закону про Державний бюджет України до 1 січня відповідного року не є підставою для встановлення іншого бюджетного періоду.

Відповідно до ч. 2 ст. 3 Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 року № 2456-VI, бюджетний період для Державного бюджету України за особливих обставин може бути іншим, ніж передбачено ч. 1 ст. 3 Бюджетного кодексу України. Згідно з ч. 3 ст. 3 Бюджетного кодексу України, особливими обставинами, за яких Державний бюджет України може бути прийнято на інший, ніж передбачено ч. 1 цієї статті, бюджетний період, є такі: 1) уведення воєнного стану; 2) оголошення надзвичайного стану в Україні.

Бюджетні фонди держави створюються в результаті мобілізації коштів через систему оподаткування, державних кредитів, у результаті фінансового контролю за витрачанням публічних фінансів, добровільних внесків тощо. Ці операції визначають необхідність розвитку бюджетної діяльності держави, пов'язаної з формуванням, розподілом (перерозподілом) і використанням грошових фондів.

На нашу думку, бюджетні фонди є одним із елементів бюджетної системи, створюються в бюджетах для цільового фінансування галузей національного господарства, державних програм, сфер суспільного життя тощо. Бюджетні фонди створюються



на підставі прийняття Закону України «Про Державний бюджет України на відповідний рік» або рішення місцевої ради про відповідний місцевий бюджет на майбутній бюджетний період. Положення про ці фонди встановлюються Верховною Радою України й/чи рішенням відповідної місцевої ради. Особливість бюджетних фондів полягає в тому, що вони, як і бюджет, діють протягом одного року, після чого створюються знову або припиняють своє існування. Джерелами формування бюджетних фондів є податки та збори, кошти бюджету, державні чи місцеві запозичення.

Бюджетна діяльність зумовлена розподілом валового внутрішнього продукту на основі планів і програм розвитку соціально-економічного розвитку держави та її регіонів. Розподіляється валовий внутрішній продукт не фінансами, проте його розподіл неможливий без фінансів, оскільки вони опосередковують цей процес, що зумовлює розподіл (перерозподіл) і використання відповідних бюджетних фондів.

Аналіз чинного фінансового законодавства України дає змогу виділити дві функції бюджетної діяльності держави:

1. Акумулявальна – в процесі бюджетної діяльності держава забезпечує дохідну частину бюджету, для чого використовуються такі методи фінансової діяльності, як методи добровільних і обов'язкових платежів.

2. Функція вирівнювання доходів у бюджетній системі держави – в процесі здійснення бюджетної діяльності здійснюється перерозподіл національного доходу за допомогою системи оподаткування й міжбюджетних трансфертів.

У бюджетній діяльності виявляється владно-організуюча роль держави та роль органів держави й місцевого самоврядування не тільки як носіїв влади, а і як власників-господарюючих суб'єктів. У господарському житті органи держави та місцевого самоврядування діють як звичайні суб'єкти, що створюють підприємства, здійснюють операції, мета яких полягає не в отриманні при-

бутків, а в задоволенні інтересів населення.

Варто зазначити, що органи місцевого самоврядування здійснюють бюджетну діяльність не ізольовано від органів державної влади. Відповідно до ст. 140 Конституції України, місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища й міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Відповідно до ч. 4 ст. 140 Конституції України, органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, є районні й обласні ради.

Фінансовою основою місцевого самоврядування є відповідний централізований грошовий фонд територіальної громади – місцевий бюджет. Саме він є основою фінансової системи територіальної громади, через бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування реалізується їх фінансово-правова компетенція.

Конституція України закріплює організаційні, матеріальні, фінансові, економічні основи самоврядування. Так, згідно з ч. 1 ст. 142 Конституції України, матеріальною й фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що перебувають у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають у управлінні районних і обласних рад.

Органи місцевого самоврядування самостійно або за участю держави встановлюють порядок утворення й використання централізованих грошових фондів. Вони створюються в результаті мобілізації коштів через систему оподаткування; через місцеві кредити; в результаті контролю за витрачанням коштів; із добровільних внесків. Також вони фінансують видатки, можуть отримувати в місцевий бюджет із Держав-



ного бюджету субвенції, дотації. Крім того, найважливіше, вони приймають рішення про затвердження відповідного місцевого бюджету.

Повноваження органів місцевого самоврядування, що стосуються здійснення бюджетної діяльності, містяться в ч. 1 ст. 143 Конституції України: «Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання». На виконання цієї статті Конституції України Верховна Рада України більш детально регламентувала повноваження органів місцевого самоврядування щодо здійснення бюджетної діяльності в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. Згідно зі ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР, сільські, селищні та міські ради виключно на пленарних засіданнях затверджують місцевий бюджет, приймають рішення щодо внесення змін до нього, затвердження звіту про виконання відповідного бюджету.

Крім того, варто зазначити, що оголошена владою фінансова децентралізація надала територіальним громадам більше можливостей через свої представницькі органи влади ефективно здійснювати бюджетну діяльність. Було проголошено, що необхідною складовою фінансової децентралізації має бути укрупнення територіальних громад, що й відбувається сьогодні. Метою такої децентралізації є розширення фінансових можливостей органів місцевого самоврядування через їх місцеві бюджети ефективно виконувати свої владні повноваження на місцях.

Передумовами для об'єднання територіальних громад був Закон України «Про добровільне об'єднання територі-

альних громад» від 5 лютого 2015 року № 157-VIII. У цьому Законі зазначено, що обсяг фінансової підтримки розподіляється між бюджетами об'єднаних територіальних громад пропорційно площі й кількості сільського населення. Найбільшу підтримку отримують ті громади, які об'єднали найбільшу кількість громадян, максимальні площі й, найголовніше, залучили на свої території найбільшу кількість сільського населення.

Варто також зазначити, що у 2015 році в умовах проведення поетапної фінансової децентралізації, зокрема, було прийнято також низку змін до чинних Податкового та Бюджетного кодексів України, які регламентували механізм передачі органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень і закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів для їх реалізації. Цими змінами було запропоновано нові підходи до визначення взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами, які покликані розширити права органів місцевого самоврядування й надати їм значну бюджетну самостійність. Змінами до Податкового кодексу України підвищено фіскальну незалежність органів місцевого самоврядування щодо місцевих податків і зборів, зокрема, шляхом надання відповідній місцевій раді права самостійного визначати ставки податків і встановлювати пільги з їх сплати в межах відповідного місцевого бюджету.

Аналіз виконання місцевих бюджетів за останні два роки показав, що реалізація реформи міжбюджетних відносин дала певні позитивні результати. Також зазнала змін структура видатків місцевих бюджетів, зокрема збільшився обсяг видатків на виконання самоврядних повноважень, що свідчить про підвищення видаткової автономності місцевих бюджетів та ефективності використання бюджетних коштів територіальними громадами. Місцеві бюджети отримали фінансову самостійність. Крім того, місцеві



бюджети можуть бути прийнятими без прив'язки до дати прийняття Державного бюджету України. Отже, територіальні громади через свої представницькі органи влади можуть планувати свій розвиток, доходи і пріоритети видатків зі своїх бюджетів на відповідні цілі, тобто ефективно здійснювати бюджетну діяльність, розпоряджаючись власними бюджетними коштами.

Бюджетна діяльність може здійснюватися за допомогою таких різноманітних методів, як стимули, обмеження, санкції. Важливим елементом бюджетної діяльності держави є методи її здійснення. Методи відображають якісну сторону бюджетної діяльності, оскільки дають змогу оцінити характер внутрішньодержавних відносин. Методи бюджетної діяльності можна класифікувати на загальні та спеціальні. Загальні методи зумовлені самою природою бюджетної діяльності держави, її публічним характером, спрямованістю на досягнення публічного фінансового інтересу. Спеціальні методи використовуються в процесі реалізації певних функцій бюджетної діяльності. Найбільш поширеним загальним методом у сучасних умовах є метод владних приписів (імперативний), проте існують й інші методи – рекомендацій, узгодження.

До спеціальних методів бюджетної діяльності належить метод дотацій, фінансування державних програм тощо. Для формування коштів до бюджетних фондів застосовуються методи добровільних і обов'язкових платежів. Добровільне залучення коштів реалізується через державні запозичення, лотереї, благодійні пожертвування тощо. Методи обов'язкових платежів реалізуються в бюджетній системі через оподаткування, мито, штрафні санкції. Співвідношення методів обов'язкових і добровільних платежів залежить від багатьох факторів: політичного курсу держави й місцевих органів влади, потреби у фінансових ресурсах, рівня життя населення тощо. Сьогодні метод обов'язкових платежів

у бюджетній діяльності держави є домінуючим, оскільки дохідна частина Державного та місцевих бюджетів переважно складається з податків і зборів. Проте перехід держави та органів місцевого самоврядування до нових умов господарювання об'єктивно вимагає розширення сфери залучення добровільних платежів до відповідних бюджетів.

Під час розподілу бюджетних коштів застосовуються фінансування і кредитування. Використання бюджетних коштів здійснюється методами готівкових і безготівкових розрахунків.

Характерною особливістю бюджетної діяльності, що відрізняє її від інших видів фінансової діяльності, варто вважати її дію в часі, тобто здійснення дій у рамках одного фінансового року, що обумовлено дією Закону України «Про Державний бюджет України на відповідний рік» лише протягом року. Проте завершення фінансового року не означає припинення бюджетної діяльності, оскільки, по-перше, з початком нового року публічні відносини в бюджетній сфері поновлюються, як правило, між тими ж суб'єктами бюджетного права; по-друге, бюджетний процес займає декілька років, тому в рамках одного фінансового року здійснюється бюджетна діяльність як щодо виконання поточного бюджету, так і щодо бюджетів наступних років.

Отже, бюджетна діяльність є заснованою на правових нормах плановою та систематичною діяльністю суб'єктів бюджетного права з планомірного утворення, розподілу (перерозподілу) й використання централізованих грошових фондів для виконання покладених на них завдань і функцій і задоволення публічних бюджетних інтересів держави й органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: бюджетна діяльність, бюджетні фонди, бюджет, публічний фінансовий інтерес, органи місцевого самоврядування, органи державної влади, бюджетні кошти, міжбюджетні трансферти.



Статтю присвячено розгляду поняття бюджетної діяльності. Досліджуються особливості її здійснення органами державної влади та місцевого самоврядування, законодавче регулювання бюджетної діяльності, а також методи здійснення бюджетної діяльності. Дається авторське визначення поняття бюджетної діяльності.

Стаття посвящена рассмотрению понятия бюджетной деятельности. Исследуются особенности ее осуществления органами государственной власти и местного самоуправления, законодательное регулирование бюджетной деятельности, а также методы осуществления бюджетной деятельности. Дается авторское определение понятия бюджетной деятельности.

The article is devoted to the consideration of the budgetary activity concept, an author analyzes the features of its realization public and local self-government authorities, legislative regulation of budgetary activity, and

also methods of realization of budgetary activity, the author also gives his own determination of concept of budgetary activity.

Література

1. Воронова Л.К. *Фінансове право України : [підручник]* / Л.К. Воронова. – К. : Прецедент : Моя книга, 2006. – 448 с.
2. Грачева Е.Ю. *Финансовое право : [учебное пособие]* / Е.Ю. Грачева. – 3-е изд., испр. и доп. – М. : Юриспруденция, 1999. – 104 с.
3. Карасева М.В. *Финансовое право. Общая часть : [учебник]* / М.В. Карасева. – М. : Юристъ, 1999. – 256 с.
4. Крохина Ю.А. *Финансовое право России : [учебник для вузов]* / Ю.А. Крохина. – М. : Норма, 2004. – 704 с.
5. Орлюк О.П. *Фінансове право. Академічний курс : [підручник]* / О.П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – С. 45–46.
6. *Фінансове право України : [підручник]* / [Г.В. Бех, О.О. Дмитрик, І.Є. Криницький] ; за ред. М.П. Кучерявенка. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 320 с.
7. Эриашвили Н.Д. *Финансовое право : [учебник для вузов]* / Н.Д. Эриашвили. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. – 606 с.