

Голуб Г. М.

*к. е. н., доцент, Львівська комерційна академія,
доцент кафедри господарського права та процесу.*

ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ У БЮДЖЕТНІЙ СФЕРІ

Ключові слова: *бюджет, бюджетне призначення, розпорядник бюджетних коштів, бюджетна програма, дотація, субвенція.*

Keywords: *budget, budget appropriation, manager of budget funds, budget program, subsidy, subvention.*

Центральною ланкою фінансової системи держави виступає бюджетна система, що складається з державного та місцевих бюджетів. Саме коштами бюджетних надходжень формуються відповідні грошові фонди, за рахунок яких фінансово забезпечується виконання державних завдань і функцій.

Нині науковці і практики все частіше приділяють увагу дослідженню питань удосконалення фінансових інститутів, зокрема бюджетним відносинам, їх взаємодії з різними сферами діяльності держави. Використання основних інструментів бюджетної політики (видів державного та місцевих бюджетів, бюджетних кредитів, субвенцій інвестиційного призначення, регулювання податкових пільг та інших) надають можливість забезпечити досягнення пріоритетних завдань економічного розвитку.

Над даною проблематикою працюють ряд науковців, зокрема: Л. К. Воронова, М. П. Кучерявенко, а також В. М. Федосов, С. І. Юрій, С. О. Булгакова, І. О. Луніна ті інші. Проблемам удосконалення господарських відносин суб'єктів присвячені праці В. С. Щербини, О. М. Вінника, А. В. Попової. Разом із тим мають бути системно досліджені можливості бюджетної політики, розроблені конкретні

науково-практичні рекомендації щодо запровадження у практику так званого бюджету розвитку.

Метою статті є дослідження особливостей реалізації бюджетної політики щодо розпорядження, використання державних коштів суб'єктами бюджетних правовідносин.

В умовах проведення в Україні економічних і адміністративних реформ, під час яких боротьба з бюджетним дефіцитом та скорочення державного фінансування, видатки з бюджету вимагають посиленої уваги за всією бюджетною системою, бюджетним процесом з боку законодавчої і виконавчої влади.

Відносини в галузі бюджету ускладнюються, потребують все детальнішої регламентації у фінансово-правових актах. Бюджетними актами регулюються бюджетна система, розподіл доходів і видатків між окремими видами бюджетів, бюджетний процес. Бюджетні показники одержують правову оболонку, а їх встановлення здійснюється тільки після пізнання економічних можливостей держави, які пов'язані з об'єктивними законами суспільного розвитку. Економічні (бюджетні) відносини набувають форми відносин (прав і обов'язків), тобто форми правовідносин. В межах цих правовідносин відбувається діяльність державних органів, скерована на формування бюджету та його виконання у вигляді мобілізації коштів у бюджет та їх використання.

Конкретний акт бюджетної діяльності (розподіл коштів щодо різних операцій з державними коштами, використання бюджетних асигнувань) здійснюється виключно на правовій підставі. Бюджетні норми встановлюють правила поведінки для особливого кола суб'єктів. Під суб'єктами бюджетних правовідносин розуміють їх учасників, які виступають як сторони (органи, установи, посадові особи) (ст. 19 Бюджетного кодексу України) [3, 33]. Кожен суб'єкт цих відносин бере участь у розподілі доходів, видатків, одержанні асигнувань, складанні, розгляді чи затвердженні бюджетів.

Конституція України надає право на власний бюджет як матеріально-фінансову базу функціонування держави і органів місцевого самоврядування всіх рівнів. Загальне право на бюджет містить низку повноважень для конкретного суб'єкта. У бюджетних право-

відносинах беруть участь держава (в особі Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Президента), органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи, які мають широкі повноваження в галузі бюджету. Обсяг прав і обов'язків органів виконавчої влади залежать від їх місця і ролі в системі державного апарату. У бюджетних правовідносинах беруть участь і галузеві органи виконавчої влади, де особливе місце посідають фінансові органи, які діють від імені держави. Не вважаються суб'єктами бюджетних правовідносин підприємства і організації недержавної і немуніципальної форм власності чи окремі комерційні підприємства, суспільні організації, окремі громадяни, оскільки не беруть участі в утворенні бюджетної системи, розподілі державних коштів чи бюджетному процесі, а їх взаємовідносини з бюджетом здійснюються через податкові, кредитні та інші суспільні відносини.

Бюджетні правовідносини охоплюють суб'єктів, які є юридичними особами, що задіяні у бюджетний процес, або одержують з Державного чи місцевого бюджету грошові кошти в різних формах (фінансування, дотація, субвенція та ін.).

Господарський кодекс України передбачає участь держави та її органів, органів місцевого самоврядування в господарській діяльності, зазначаючи, що вони “не є суб'єктами господарювання” (ст. 8) [4, 15]. Якщо орган держави є суб'єктом, що наділений господарською компетенцією, така компетенція реалізується від імені відповідної державної чи комунальної установи в межах повноважень.

Усі суб'єкти бюджетних відносин, органи державної влади, місцевого самоврядування, юридичні особи, що фінансуються з державного бюджету, особи, які виконують делеговані їм повноваження суб'єктів владних повноважень (згідно закону чи договору), в тому числі надання різних видів державних послуг (соціальних, освітніх, оздоровчих та ін.), зобов'язані надавати інформацію щодо використання бюджетних коштів.

Учасниками бюджетних правовідносин є органи держави та місцевого самоврядування, установи, посадові особи, розпорядники та отримувачі бюджетних коштів.

Органи держави, Автономної Республіки Крим, місцевого самоврядування можуть виступати як суб'єкти, що здійснюють загальну

організацію, управління, виконання бюджету, координацію діяльності бюджетної сфери.

Установами є організації (в контексті Бюджетного кодексу України), що не мають статусу органу, відносяться до розпорядників бюджетних коштів, тобто бюджетні установи. Ними є некомерційні організації, що існують у формі державного чи муніципального утворення, повністю або частково фінансуються за рахунок відповідного бюджету. Правові акти встановлюють порядок отримання коштів не тільки з бюджету, але й доходів, що отримані такою установою від дозволеної господарської та виробничої діяльності (Постанова Кабінету Міністрів України від 17.05.2002, № 659). До них належать: надання різних видів послуг, діяльність допоміжних підприємств, господарств, майстерень. У разі створення для провадження господарської діяльності госпрозрахункових підрозділів, які мають статус юридичної особи, їх доходи та видатки не є власними надходженнями бюджетної установи. Крім цього, до надходжень бюджетних установ відносяться кошти від реалізації необоротних активів (крім будівель, споруд), благодійні внески, гранти, дарунки. Гранти надаються на безповоротній основі та спрямовуються на реалізацію цілей, визначених програмою їх надання, проектом міжнародної технічної допомоги. Зараховуються також інвестиції, які, згідно із законодавством, надходять до бюджетних установ, у тому числі на спорудження житлових будинків. Кошти від позабюджетних джерел використовуються бюджетними установами самостійно на господарські видатки (утримання, ремонт майна, модернізацію, придбання нових необоротних активів, преміювання осіб та інші господарські потреби), а інші – виключно через спеціальні рахунки Державного казначейства України.

Правовий статус посадових осіб як суб'єктів бюджетних відносин має особливості. Вони є визначеними особами, які займають певну посаду. Повноваження закріплюються саме за органом, посадовою особою якого вони є. Якщо, згідно з Бюджетним кодексом України, повноваження закріплені за визначеною посадовою особою, покладені безпосередньо на керівника органу, вони не можуть бути закріплені за іншою посадовою особою з числа керівників (ст. 17, 36, 44, 54, 57, 122).

Розпорядники бюджетних коштів здійснюють поряд з іншими учасниками безпосереднє виконання за видатками та кредитуванням бюджету. Для здійснення певних програм їм надаються різні асигнування (тобто бюджетне зобов'язання та здійснення платежів, яке має кількісні, часові та цільові обмеження). Розпорядником є бюджетна установа в особі її керівника, уповноважена на отримання бюджетних коштів, здійснення витрат. Керівник діє від імені організації, є законним представником як орган цієї юридичної особи. За обсягом наданих прав розпорядники є головні та розпорядники нижчого рівня. Їх права та обов'язки визначені Бюджетним кодексом України, а також Постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002, № 228, Наказом Державного Казначейства України від 25.05.2004, № 89 та від 05.02.2008, № 40, Наказом Міністерства Фінансів України від 14.05.2010, № 263. У системі розпорядників бюджетних коштів головні розпорядники наділяються спеціальних керівним статусом (ст. 22 БКУ) та затверджуються Законом про Державний бюджет України шляхом встановлення їм бюджетних призначень з обов'язковим виділенням видатків споживання (оплата праці, комунальні послуги, енергоносії) та видатків розвитку. У межах своїх функцій розпорядники затверджують документи (кошториси, плани асигнувань, штатні розписи) для розпорядників нижчого рівня, можуть ініціювати перерозподіл коштів, здійснюють управління бюджетними коштами, забезпечують їх цільове використання та контроль (Постанова Кабінету Міністрів України від 22.05.2002, № 685).

Законодавством передбачена можливість залучення до бюджетного процесу організацій, що не мають статусу бюджетної установи. Так, розпорядник бюджетних коштів може уповноважити одержувача бюджетних коштів на виконання заходів, передбачених бюджетною програмою, та передати йому кошти на безповоротній чи поворотній основі. Одержувачем є суб'єкт господарювання, громадська чи інша організація (яка не має статусу бюджетної установи), уповноважена розпорядником та отримує на виконання певних заходів (програм) кошти бюджету на добровільних умовах. Так, здійснюються різні проекти держави, як інвестиційні, надання фінансової підтримки громадським організаціям інвалідів і ветера-

нів, закупівля окремих груп товарів, підтримка заходів у сфері культури і мистецтва та інших (Постанови Кабінету Міністрів України від 26.11.2003, № 1839, від 25.10.1999, № 2145, від 13.07.2005, № 577, від 10.10.2001, № 1312).

Будь-які бюджетні зобов'язання та платежі здійснюються лише за наявності відповідного бюджетного призначення (тобто повноваження розпорядника коштів), які є доволі жорсткими. Це стосується процедур отримання асигнувань, безспірного списання коштів, виплати субсидій, допомог, пільг з оплати споживчих послуг, компенсації громадянам. Призначення мають бути встановлені на конкретні цілі (наприклад, під певні державні програми). Перерозподіл видатків за бюджетними програмами здійснюється за рішенням Кабінету Міністрів України. Розміри, мета, обмеження в часі таких призначень є сталими і зміни до них вносяться лише законом. Однак без змін дозволяється збільшувати кошти на оплату праці працівників бюджетних установ (за рахунок зменшення їхніх видатків), деякі інші бюджетні програми. При цьому заборонено придбання для посадових осіб державних органів, членів їх сімей пільгових путівок до санаторіїв, будинків відпочинку, туристичних путівок; придбання автомобілів, меблів, іншого обладнання та устаткування для адміністративних потреб; скорочено витрати на закордонні відрядження (Постанови Кабінету Міністрів України від 04.04.2001, № 332 та від 16.11.2000, № 1242).

Держава для реалізації економічної політики, виконання цільових програм економічного і соціального розвитку застосовує різноманітні засоби регулювання господарської діяльності. Такими засобами впливу на діяльність суб'єктів господарювання є державне замовлення, надання інвестиційних пільг, компенсацій, цільових інновацій дотацій. Так, дотації можуть надаватися суб'єктам господарювання на підтримку виробництва життєво важливих продуктів харчування, лікарських препаратів, засобів реабілітації інвалідів, на імпорتنі закупівлі окремих товарів, послуги транспорту, що забезпечують соціально важливі перевезення, а також суб'єктам господарювання, що опинились у критичній соціально-економічній, або екологічній ситуації з метою фінансування капітальних вкладень, на цілі технічного розвитку, що дають значний економічний

ефект. Крім того, держава здійснює компенсації та допомоги сільськогосподарським товаровиробникам за сільськогосподарську продукцію, що реалізується ними державі [4, 17–18].

Кредитна підтримка державним та комунальним підприємствам надається на загальних умовах їхньої кредитоспроможності під затверджені проекти, бізнес-плани, проекти санації підприємств. Надання кредитів здійснюється під заставу майна підприємства, або векселів, одержаних цими підприємствами від споживачів їхньої продукції.

Пряме державне фінансування та кредитування малого підприємництва передбачає надання кредитів з бюджетів різних рівнів бюджетної системи і державних цільових фондів. Основним недоліком в Україні є зростання витрат бюджету, незначні розміри допомоги у зв'язку з дефіцитом бюджетних ресурсів.

У 2000 році Рада Європи прийняла так звану Лісабонську стратегію розвитку Євросоюзу з подальшим її доповненням у 2002 році. Це рішення отримало назву “Барселонська мрія”, де зазначено, що до 2010 року країни мають спрямовувати не менше, ніж 3% валового внутрішнього продукту на дослідження та інновації. В Україні фінансування науково-технічної діяльності складає 1,7% (капітальні вкладення виробничого і не виробничого призначення, структурної перебудови народного господарства, субвенції та інше), а в провідних розвинутих країнах світу від 5 до 20% валових капітальних вкладень [9, 487]. Такі видатки національне законодавство відносить до витрат на розвиток, тобто бюджетне фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності. Це дає можливість для розвитку в галузі економічної інфраструктури, зовнішньоекономічної діяльності, надання субсидій приватному бізнесу, новим галузям промисловості, екології та інше.

При виборі об'єктів бюджетного інвестування враховується здатність виробників випускати експортоспроможну та імпортозамінну продукцію, виробити особливого соціального значення (лікувальні препарати, продукти харчування, інші товари першої необхідності), а також знаходити і розширювати внутрішні та зовнішні ринки збуту своєї продукції і відповідно нарощувати обсяги її реалізації.

В умовах обмеженості фінансових ресурсів держава не має можливості виділяти бюджетні кошти на підтримку неефективних підприємств. Нині діючі законодавчі акти (Закон України “Про держані цільові програми” та ін.) лише декларують впровадження державних цільових програм. За даними Міністерства фінансів України з 2006 до 2010 року діяло 136 таких програм, серед яких найбільша частка у видатках серед усіх галузей становить підтримка суб'єктів господарювання паливно-енергетичного комплексу – 13; на дослідження в галузях економіки припадає – 30; іншу економічну діяльність – 15 [9, 546]. У зв'язку з цим виділяються певні проблеми, серед яких: недостатня зацікавленість самих розробників; програми не узгоджуються з бюджетними ресурсами та інше.

Державні видатки в Україні розподілені по ланках фінансової системи нерівномірно. Менша їх частина зосереджена на місцевому рівні. Органи місцевого самоврядування покликані задовольняти потреби міст та селищ. До витрат відносять: адміністративні, на соціальні потреби, житлові, міське господарство та транспорт, водовідвід, частка на шкільну і професійну освіту, санітарний нагляд, частка на соціальне страхування. Так за рахунок місцевих бюджетів сплачується допомога інвалідам, літнім людям, утримуються будинки для них [6, 47]. Такі видатки пов'язані насамперед із фінансуванням купівлі товарів виробничого призначення, будівництва, створення нових виробництв, тобто вкладеннями державних фінансових ресурсів. Тому частка витрат місцевих бюджетів має бути вищою (20–30%), ніж у державному секторі (10–15%). У деяких країнах (Велика Британія, Нідерланди) витрати на міське будівництво складає 40–50% [12, 69].

Склад видатків зумовлюється різними функціями, одна з яких захист приватної власності суб'єктів господарювання, а саме підприємницької діяльності. У Японії у 1997 році був прийнятий закон про реформу фінансової системи, де передбачено, що витрати поточного року не повинні перевищити витрат попереднього періоду. Це стосується підтримки малого і середнього бізнесу. У Великобританії за рахунок позабюджетного фонду наукових досліджень здійснюються капітальні вкладення капітальних підприємств,

що займаються дослідженнями у виробництві. При цьому держава надає фонду безстрокові позички та щорічні субсидії [11, 91, 145].

На думку вітчизняних науковців застосування трансфертів (фінансової підтримки з бюджету) у системі бюджетних відносин позбавляє місцеві органи влади реальної можливості самостійно розв'язувати власні проблеми через залежність від дотацій [6, 52].

Таким чином, однією з форм реалізації бюджетної політики є надання органами влади, органами місцевого самоврядування суспільних послуг:

- 1) послуги суб'єктам господарювання мають надаватися тим рівнем влади, де передбачені мінімальні витрати цих послуг;
- 2) послуги мають відповідати інтересам і потребам суспільства чи територіальної громади та джерелам їх фінансування;
- 3) повинна бути передбачена міра юридичної відповідальності для суб'єктів відповідного рівня влади.

Завдання і зобов'язання держави визначаються, з одного боку, Конституцією, законодавством України, а з іншого, її фінансовими можливостями, які обмежуються обсягами доходів суб'єктів бюджетних відносин. Отже, видатки повинні бути інструментом досягнення критерію справедливості у розподілі суспільних благ та добробуту для усіх суб'єктів господарювання та інших членів суспільства.

Список використаних джерел

1. **Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України:** Закон України від 23 березня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 25. – Ст. 195.
2. **Про державні цільові програми:** Закон України від 18 березня 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 25. – Ст. 352.
3. **Бюджетний кодекс України:** прийнятий Верховною Радою України від 8 липня 2010 р. (із змінами, внесеними згідно Закону від 31.07.2014 р.). – К.: Паливода А. В. – 2014. – 176 с.
4. **Господарський кодекс України:** прийнятий Верховною Радою України від 16 січня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18–22. – Ст. 144.
5. **Актуальні проблеми господарського права** / за ред. Щербини В. С. – К.: Юрінком Інтер. – 2012. – 528 с.
6. **Бадида М. П.** Міжбюджетні відносини та соціально-економічний розвиток місцевих громад / М. П. Бадида // Формування ринкових відносин в Україні. – 2008. – № 7. – С. 46–52.

7. **Бюджетне законодавство України:** збірник нормативних актів. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 416 с.
8. **Бюджетний кодекс України:** науково-практичний коментар станом на 01.03.2011 р. / [за ред. Л. К. Воронової, М. П. Кучерявенко]. – Х.: Право, 2011. – 608 с.
9. **Бюджетна система:** підр. / [за ред. М. В. Федосова, С. І. Юрія]. – К.: Центр учбової літератури, Тернопіль: Економічна думка, 2012. – 871 с.
10. **Бубнова О. Ю.** Об'єкти фінансового контролю / О. Ю. Бубнова // Ежегодник МАФП. – М. – 2006. – С. 131–142.
11. **Карлін М. І.** Фінанси зарубіжних країн / М. І. Карлін. – К.: Кондор, 2009. – 384 с.
12. **Рожко О. Д.** Інноваційно-інвестиційна спрямованість бюджетної політики в Україні / О. Д. Рожко // Фінанси України. – 2011. – № 11. – С. 64–72.

Анотація

Розглянуто коло суб'єктів, що беруть пряму і опосередковану участь у бюджетній системі в цілому та бюджетному процесі зокрема. Проаналізовано їх роль у механізмі бюджетних видатків та вплив на економічні процеси у державі. Обґрунтовано необхідність реального впровадження державних програм для подальшого розвитку суспільства.

Annotation

In this article it is considered number of the subjects that are directly and indirectly involved in the budget system in general and in the budget process in particular. It is analyzed their role in the mechanism of the budget expenditures and the impact on the economic processes in the country. It is substantiated the necessity of the real implementation of the state programs for the further development.