

СУЧАСНИЙ ПОГЛЯД НА ПРИНЦИП ЦІЛЬОВОГО ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ В БЮДЖЕТНІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано вітчизняне бюджетне законодавство і наукові підходи до розуміння та реалізації принципів бюджетної системи України, зокрема принципу – цільового використання бюджетних коштів, розглянуті недоліки бюджетного процесу. Обґрунтовано висновок про впровадження у бюджетну діяльність нового принципу – цілеспрямованості та правової визначеності бюджетних програм.

Ключові слова: бюджетне законодавство, принцип, принципи бюджетної системи, бюджетні програми, бюджетні асигнування

В статье проанализированы отечественное бюджетное законодательство и научные подходы к пониманию и реализации принципов бюджетной системы Украины, в частности принципа - целевого использования бюджетных средств, рассмотрены недостатки бюджетного процесса. Обоснован вывод о внедрении в бюджетную деятельность нового принципа - целеустремленности и правовой определенности бюджетных программ.

Ключевые слова: бюджетное законодательство, принцип, принципы бюджетной системы, бюджетные программы, бюджетные ассигнования

D.V. KOROBTSOVA, The Principle of Target-Oriented Use of Budgetary Funds within the Budget Law of Ukraine

The author of the article has analyzed the domestic budget legislation and scientific approaches to understanding and implementing the principles of the budget

system of Ukraine, in particular the principle of target-oriented use of budgetary funds; has considered the shortcomings of the budget process. The opinion on the implementation of a new principle – the focus of legal certainty of budget programs into the budget activities has been grounded.

Key words: budgetary legislation, principle, principles of the budgetary system, budget programs, budget allocations

Постановка проблеми. Принципи бюджетного права – це визначальні правові вимоги, засоби побудови правового режиму регулювання суспільних відносин у сфері функціонування бюджетної системи України, бюджетного процесу, міжбюджетних відносин і відповідальності за порушення бюджетного законодавства. Разом з предметом і методами правового регулювання принципи бюджетного права складають підґрунтя для вивчення бюджетного права, аналізу, систематизації та обробки інформації щодо бюджетних відносин.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. В наукових працях з фінансового та бюджетного права вказується на необхідність удосконалення принципів бюджетного права України шляхом деталізації та введення нових принципів, що регулюють бюджетну діяльність. В роботі Ю.Ю. Пустовіт пропонується в інституті доходів бюджету відокремити принципи формування фінансових ресурсів, а в інституті видатків бюджету – принципи використання фінансових ресурсів [1, с.4]. В роботі А. С. Нестеренко пропонується в інституті розподілу фінансових ресурсів визначити принцип оптимізації бюджетної системи України [2,с.7]. В роботі І.О. Образцової йдеться про відокремлення принципів бюджетного права, як принципів правового регулювання бюджетної діяльності від принципів бюджетного процесу [3, с.91]. Зазначимо, що бюджетне право як підгалузь фінансового права не можливо відокремити від правових інститутів, що складають його структуру, зокрема бюджетного процесу, але можливо уточнити принципи

побудови цих інститутів. Отже принципи бюджетного права повинні відображати не тільки матеріальні правовідносини, а і весь процес бюджетного права в динаміці.

Можливо погодитися з думками вчених про те, що принципи, які встановлюються ст. 7 Бюджетного кодексу України «Принципи бюджетної системи України», потребують перегляду, оскільки визначають правові засади розвитку більш широких відносин, що пов'язані з формуванням складових частин бюджетів, бюджетним процесом, міжбюджетними відносинами, бюджетним контролем і відповідальністю за порушення бюджетного законодавства. Вважаємо, що принцип цільового використання бюджетних коштів, який встановлюється п.8. ст.7 Бюджетного кодексу України, і визначає, що «бюджетні кошти використовуються тільки на цілі, визначені бюджетним призначенням та бюджетними асигнуваннями» [4], підлягає уточненню. Отже, надані бюджетні призначення та їх фінансування на стадії складання бюджетів потребують узгодження.

Мета статті - проаналізувати чинне бюджетне законодавство та бюджетну діяльність в Україні за останні роки та сформулювати принцип цільового використання бюджетних коштів по новому, спираючись на його значення для учасників бюджетного процесу на стадії виконання бюджетних програм і задоволення потреб бюджетних споживачів.

Закон України про Державний бюджет України на поточний рік (далі - бюджетний закон), як особливий закон, встановлює бюджетні призначення, які надають право головному розпоряднику бюджетних коштів здійснювати бюджетні асигнування, що мають кількісні, часові та цільові обмеження.

Наприклад, відповідно до закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» доходи Державного бюджету затверджені у сумі 595.163.135,3 тис. грн., а видатки у сумі 667.815.507,2 тис. грн. З цих видатків за відомчою та програмною класифікацією видатків Державного бюджету на 2016 рік на фінансування діяльності Національної поліції України і на забезпечення охорони внутрішнього правопорядку, захист громадян

направлено 55 788 626 тис. грн. Для порівняння: загальнодержавні витрати на охорону здоров'я складають 44 653 266, 5 тис. грн., на освіту – 44 783 974,2 тис. грн., на підтримку регіонального розвитку – 4 465 893,5 тис. грн., на соціальну політику – 1 069 328,1 тис. грн. [5].

Отже, як свідчать бюджетні призначення, витрати держави спрямовуються переважно на управлінські функції, а не на соціальний розвиток, або підтримку державного сектору в економіці. Така перевага у фінансуванні державних програм ставить під загрозу реалізацію конституційних принципів справедливого та неупередженого розподілу суспільного багатства, а також принципу бюджетної системи – ефективності та результативності.

Рішення про місцевий бюджет на поточний рік, які приймаються для фінансування регіональної бюджетної діяльності, будуються на аналогічних засадах. Наприклад, аналіз рішення Садівської сільської ради Лозівського району Харківської області від 24.12.2015 року «Про сільський бюджет на 2016 рік» з додатками свідчить, що місцевий бюджет збалансований, оскільки доходи дорівнюються видаткам і складають 550 900 гривень. У складі доходів субвенція з Державного бюджету передбачена у розмірі 50000 грн., що складає 9% від загальних доходів і свідчить про слабкий рівень підтримки державою місцевого самоврядування. У складі видатків переважна кількість грошей спрямовується на державне управління – 386478 грн., тобто 70%, на культуру та мистецтво – 101258 грн. (18,3%), на транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікацію та інформатику кошти у бюджеті не передбачені. Садівська сільська рада, як розпорядник бюджетних коштів має 48820 грн., які згідно зі ст. 91 БКУ і рішення про бюджет спрямовуються на наступні програми: економічного та соціального розвитку – 35 859 грн., взаємодії органів місцевого самоврядування – 740 грн., цільові фонди – 750 грн. Програму розвитку дорожнього комплексу фінансувати не заплановано [6]. Отже видатки на управління в структурі місцевого бюджету перевищують майже в десять разів видатки на розвиток та у 100 разів

видатки на соціальні фонди, з яких фінансуються програми соціального захисту малозабезпечених, хворих громадян, або підвищення рівня заробітної плати.

Структура місцевого бюджету доводить, що економічні та соціальні витрати у структурі видатків місцевого бюджету, як і Державного, побудовані таким чином, що перевага надається утриманню досягнутого рівня існування, а не економічному розвитку, або соціальному захисту населення. Для бюджетів не захищеність громадян, слабка соціальна політика є слідством не тільки не достатнього загального обсягу коштів, а й їх розподілу переважно на задоволення тимчасових потреб. Вважаємо, що недостатнє фінансування програм економічного розвитку при утриманні рівня потреб управлінського апарату призводить до стагнації в країні, а недостатнє фінансування громадських потреб та соціального захисту населення призведе до знищення нації. Отже, принципи бюджетного права потрібно не тільки правильно сформулювати, а й реалізувати, враховуючи умови економічного стану країни.

Розглядаючи виконання бюджетних законів протягом 1998-2008 років М.М. Калашніков прийшов до висновку про системні порушення бюджетного законодавства державою по відношенню до громадян [7, с.116-119]. При дослідженні фінансових інтересів держави в бюджетному процесі О.П. Гетманець відмічала недоліки, що були закладені у фінансування бюджетних програм, встановлених бюджетним законом на 2015 рік [8, с.92-98]. Фахівці відмічають, що закладені обсяги фінансування соціально-економічних програм розвитку регіонів у Державному бюджеті 2016 року значно скорочено за рахунок відмови від відповідних субвенцій. «Це означає, що реальні наміри центральної влади щодо децентралізації відрізняються від задекларованих. Блокування фінансування цих заходів (*фінансування місцевих бюджетів*) (*курсив - Д.Коробцової*) означатиме, що країною і далі керуватимуть переважно з центру» [9].

Таким чином, принципи, які втілюються у нормативних актах, що

формують бюджетне законодавство, при їх складанні, розгляді і затвердженні, відповідають намірам учасників бюджетного процесу дотримуватися принципу **цілеспрямованості і правової визначеності бюджетних програм**, проте у бюджетній діяльності, на стадії виконання бюджетів, впливає декларативний зміст цих бюджетів, оскільки цілі, які визначаються в бюджетних програмах не підтверджуються відповідними чинниками, зокрема обсягами фінансування.

Принцип **цілеспрямованості і правової визначеності бюджетних програм**, на відміну від встановленого законодавцем принципу цільового використання бюджетних коштів, визначає – сукупність заходів з планування, затвердження та використання бюджетних асигнувань відповідно до бюджетних призначень, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваних результатів, що покладаються на розпорядника бюджетних коштів бюджетним законодавством протягом бюджетного періоду.

Висновок. Враховуючи особливості бюджетно-правових відносин і складну, специфічну систему правових утворень, які становлять структуру бюджетного права, а також важливість правового регулювання бюджетної діяльності для розвитку фінансових відносин держави та органів місцевого самоврядування, громадян, доцільно узагальнити принципи на яких будується система бюджетного права і ввести зміни в чинне законодавство України. Зокрема, доцільно ввести зміни в п. 8. ст. 7 БКУ «Принципи бюджетної системи України» шляхом зміни принципу з «цільового використання бюджетних коштів» на принцип «**цілеспрямованості і правової визначеності бюджетних програм**», й надати його тлумачення.

Для будь-якого учасника бюджетного процесу цей принцип є основним регулятором бюджетної діяльності, орієнтиром поведінки у бюджетному процесі, гарантом фінансування бюджетних програм в повному обсязі і в запланований термін. Отже учасники бюджетного процесу в своїй діяльності

повинні керуватися основними принципами бюджетного права, оскільки за юридичною силою вони є головними чинниками побудови бюджетних відносин, фундаментом, на який спираються рішення органів державної влади, розпорядників бюджетних коштів, бюджетних споживачів, і при судовому розгляді, вирішення спірних бюджетних питань. Отже, основні принципи бюджетного права повинні бути еталоном законності рішень учасників бюджетного процесу.

Запропоновані зміни націлені на удосконалення правового механізму регулювання бюджетних відносин в Україні та повинні адекватно відображати рівень розвитку як самих правовідносин, так і рівень їх правового регулювання, забезпечувати внутрішню узгодженість інститутів бюджетного права та ефективний регулятивний вплив бюджетного законодавства.

Література

1. Пустовіт Ю.Ю. Принципи бюджетного права України у умовах євроінтеграції: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня к. ю. н. : спец. 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Ю.Ю. Пустовіт – Ірпінь, 2015. – 18 с.
2. Нестеренко А.С. Фінансова система України: правова характеристика та законодавче регулювання // автореферат дисертації... докт .юр. наук : спец. 12.00.07/ Алла Станіславовна Нестеренко.- Одеса, 2015. - 38 с.
3. Образцова І.О. Принципи бюджетного права / І.О. Образцова // Право і безпека.- 2012.- № 5 (47), с. 87-91
4. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
5. Про Державний бюджет на 2016 рік : закон України : від 25.12.2015р. № 928-VIII //Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 5. – Ст. 54.

6. Садівська сільська рада Лозівського району Харківської області. Рішення "Про сільський бюджет на 2016 рік" від 24.12.2016 // с. Садове, 2016.-[Електронний ресурс]-Режим доступу: <http://www.sadivska.sr.ukr.net>
7. Калашников М.М. Закон про Державний бюджет України, як легальний спосіб ухилення від виконання фінансових обов'язків країни перед своїми громадянами // Вісник державного університету внутрішніх справ ім. Е. О.Дідоренка, 2009, №4.- с.113-122
8. Гетманець О.П. Правова природа фінансових інтересів держави в бюджетному процесі в Україні / О.П.Гетманець // Вісник ХНУВС.- 2015.-№3, (70).-С.92-99
9. Ковалівська С. Проект бюджету-2016: без інвестицій та реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // 24.12.2015//http://www.epravda.com.ua/columns/2015/12/24/573871/view_pri