

УДК 347.73

В.Д. Чернадчук, доктор юрид. наук, доцент, зав. кафедри цивільно-правових дисциплін та банківського права ДВНЗ “Українська академія банківської справи Національного банку України”

БЮДЖЕТНІ КОШТИ ЯК ОБ’ЄКТ ПРАВОВІДНОСИН ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТУ

Стаття присвячена дослідженню теоретичних і практичних аспектів бюджетних коштів як об’єкта правовідносин виконання бюджету. Досліджуються особливості прояву функцій грошей у контексті бюджетних коштів.

Ключові слова: бюджет, бюджетні кошти, гроші, об’єкт бюджетних правовідносин, правовідносини виконання бюджету,

Статья посвящена исследованию теоретических и практических аспектов бюджетных средств как объекта правоотношений исполнения бюджета. Исследуются особенности проявления функций денег в контексте бюджетных средств.

Ключевые слова: бюджет, бюджетные средства, деньги, объект бюджетных правоотношений, правоотношения исполнения бюджета.

Постановка проблеми. Правовим аспектам грошових коштів як об’єкта бюджетних правовідносин у фінансово-правовій літературі не приділялося достатньої уваги, хоча їх окремі питання розглядали науковці, зокрема, як об’єкт податкових правовідносин [1, с. 307-308], як об’єкт майнових фінансових правовідносин [2, с.46-53], а також як грошові зобов’язання у майновому обігу [3].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Бюджетні кошти є, з одного боку, частиною публічних фінансів, а з іншого – частиною грошових коштів. Гроші, виконуючи функцію засобу обігу, є важливою передумовою виникнення фінансів. Однак фінансами є не всі грошові кошти, а тільки ті, що пов’язані з формуванням, розподілом і використанням централізованих і децентралізованих фондів грошових коштів з метою виконання завдань і

функцій держави [4, с. 17–18]. У наведеному положенні М.В. Карасьова акцентує увагу на процесуальній природі фінансів, на відміну від Е.Д. Соколової, на думку якої фінанси слід розглядати в двох аспектах:

- процесуальному, як сукупність економічних відносин, що виникають у процесі перерозподілу суспільного продукту та частини національного доходу в процесі створення, розподілу та використання певних фондів грошових коштів, необхідних державі для виконання своїх завдань та функцій;
- матеріальному, як сукупність фондів грошових коштів, мобілізованих державою для здійснення своїх завдань і функцій [5, с. 10].

Порівнюючи поняття “фінанси” та “гроші”, Л.К. Воронова вірно звертає увагу на еквівалентний характер грошових відносин, на відміну від фінансів, які опосередковують безеквівалентний рух коштів [6, с. 13]. Дещо

¹© В.Д. Чернадчук, 2011

іншого погляду дотримується Р.О. Гаврилюк, вважаючи, що публічні фінанси за своєю суттю є розподільними та перерозподільними відносинами. Ці відносини, на думку автора, не грошові, хоча без посередництва грошей вони неможливі в принципі. Більшість фінансових правовідносин мають організаційний характер, і всі вони спрямовані на створення фондів грошових коштів для забезпечення фінансування суспільних потреб (що не заперечує і сам автор, надаючи визначення фінансового права) [7, с. 20-21], і без грошей вони в принципі неможливі. На грошовий характер бюджетних правовідносин справедливо звертав увагу С.Д. Ципкін, визначаючи їх як “правовідносини з приводу переміщення грошових мас, що виникають при акумуляції бюджету” [8, с. 14].

Метою цієї статті є аналіз актуальних теоретико-прикладних питань бюджетних коштів як об’єкта бюджетних правовідносин, виявлення особливостей прояву функцій грошей у контексті бюджетних коштів та, з урахуванням вищезазначеного, уточнення визначення поняття бюджетних коштів.

На нашу думку, бюджетні правовідносини є безпосередньо або опосередковано грошовими, похідними від товарно-грошових відносин і розподільчими. А розподілити можна лише те, що отримано: доходи, накопичення – тобто все те, що і визначається як грошові кошти, які утворилися внаслідок обміну товарів на гроші. З іншого боку, гроші – це особливий товар, що виражає вартість усіх інших і обмінюється на будь-який з них, виконуючи роль загального еквівалента [9, с. 650]. З’ясування правової природи грошей у контексті бюджетних коштів як об’єкта бюджетних правовідносин стає можливим внаслідок встановлення особливостей прояву їх функцій, які докладно досліджені в економічній літературі, але поки що залишаються поза увагою у сучасній юридичній літературі [10].

Функція грошей як міри вартості проявляється через вимір грошової вартості (ціни) товару. Ціна є формою вираження вартості товару, продукції, виробу, робіт, послуг тощо і формується залежно від суми витрат виробництва та середнього прибутку на авансований капітал, попиту і пропозиції, розміру оптової й торгової надбавки, умов поставки, платежів, кон’юнктури ринку, сезонного попиту та інших факторів [11, с. 962]. Аналіз змісту ч. 7 ст. 46 БК України дозволяє дійти висновку про те, що ціна розуміється в контексті оплати товарів, робіт, послуг відповідно до умов прийнятого бюджетного зобов’язання. Одночасно ч. 1 цієї статті встановлено стадії виконання бюджету за видатками, якими є прийняття бюджетних зобов’язань; отримання

товарів, робіт, послуг і здійснення платежів, наслідком чого є укладення та виконання розпорядниками бюджетних коштів цивільно-правових (господарських) договорів, обов’язковою умовою яких і є ціна.

Розглядаючи прояв цієї функції у фінансових відносинах, М.В. Карасьова робить висновок про те, що “розмір фіскального збору не є ціною юридично значимих дій, які здійснюють державні органи, посадові особи щодо платника збору, що впливає із самої економічної природи грошей у сфері фінансових відносин” [2, с. 47]. Однак аналіз податкового законодавства свідчить про інше. Відповідно до Декрету Кабінету Міністрів України “Про місцеві податки та збори” [78] ринковий збір є платою за торгівлі місця на ринках і в павільйонах, на критих і відкритих столах, майданчиках для торгівлі з автомашин, візків, мотоциклів, ручних візків, що справляється з юридичних осіб і громадян, які реалізують сільськогосподарську і промислову продукцію та інші товари. Збір за видачу дозволу на розміщення об’єктів торгівлі – це плата за оформлення та видачу дозволів на торгівлю у спеціально відведених для цього місцях. Відповідно до ч. 2 ст. 13 Декрету граничний розмір збору за право на проведення кіно і телезйомок не повинен перевищувати фактичних витрат на проведення зазначених заходів. Встановлені розміри збору фактично не є ціною послуг, які надаються, а є умовною ціною, що не охоплює всіх компонентів ціни. Але в подальшому М.В. Карасьова вважає, що критерієм фіскального збору не є індивідуальна поворотність і компенсаційність, оскільки реалізація державними органами своїх функцій не може розглядатися як цивільно-правова послуга [2, с. 47]. Беззаперечно, реалізація цих функцій не може бути цивільно-правовою послугою хоча б тому, що органи влади є суб’єктами публічного права і надають публічні послуги, а особи, які вступають у відносини з приводу отримання цих послуг, є платниками збору, мита тощо. До речі, І.І. Янжул митом вважав збір, що стягується з приватних осіб, коли ці особи вступають у відносини з державними установами з приводу своїх приватних вигод, це є “плата за користування державними установами” [12, с. 509].

Однією із ознак збору є здійснення юридично значимих дій стосовно платника цього збору. Норми податкового права, що регулюють порядок сплати зборів, вказують на їх джерело надходження – відповідні бюджети. Такі ж норми містяться і в БК України та законах про Державний бюджет України, рішеннях про місцеві бюджети, де також вказуються джерела формування дохідної частини відповідних

бюджетів. Збір – це обов’язковий грошовий внесок, сплата якого є умовою здійснення уповноваженим державним органом або органом місцевого самоврядування юридично значимих дій, включаючи надання права або дозволу.

Основною ознакою обов’язкового платежу (податку, збору) є те, що це платіж у грошовій формі, оскільки його призначенням є формування дохідної частини, й увияти такий процес поза грошовою формою неможливо. Досліджуючи грошові кошти як об’єкт податкових правовідносин, М.П. Кучерявенко вірно звертає увагу на їх подвійну роль. “По-перше, вони виступають як зміст податку, вартісний еквівалент, вираження податкового обов’язку, що й передбачає виникнення прав та обов’язків суб’єктів податкових правовідносин. По-друге, грошові кошти можуть бути як об’єкт правовідносин і як своєрідний масштаб зобов’язання, сума, залежно від якої визначається розмір податку” [1, с. 307]. Це положення використовується нами як відправне у подальшому дослідженні.

Податковим зобов’язанням є зобов’язання платника податків сплатити до бюджетів або державних цільових фондів відповідну суму коштів у порядку та в строки, визначені законом [107]. Оскільки ставкою податку є розмір податку на одиницю оподаткування (обкладення), то можна говорити про масштаб або міру податкового зобов’язання. Саме тому щодо податкових надходжень до бюджету можна зробити припущення, що ними є грошові кошти, які є масштабом або мірою, що визначає розмір податкового зобов’язання. Аналогічно й доходи бюджету є вартісним еквівалентом вираження бюджетного обов’язку, масштабом або мірою бюджетного зобов’язання, яке покладається на зобов’язаного суб’єкта правовідносин. Бюджетне зобов’язання – це зобов’язання суб’єкта перерахувати визначену актом про бюджет суму грошових коштів у встановлений строк до відповідного бюджету.

Видатки бюджету також визначаються у грошовому вираженні відповідно до показників, встановлених актом про бюджет. Зобов’язаними суб’єктами цих правовідносин є органи виконавчої влади, оскільки на них покладається обов’язок забезпечити виконання акта про бюджет, тобто своєчасно і в повному обсязі профінансувати визнані публічні потреби. Саме тому, видатки бюджету також є вартісним еквівалентом вираження бюджетного обов’язку, масштабом або мірою бюджетного зобов’язання, яке покладається на органи виконавчої влади як зобов’язаних суб’єктів правовідносин виконання бюджету за видатками. Бюджетним зобов’язанням у цьому випадку буде зобов’язання

перерахувати кошти на цілі в обсязі й у строки, встановлені бюджетним законодавством на бюджетний рахунок розпорядника бюджетних коштів.

Незважаючи на відмінності процедури виконання бюджету за доходами чи видатками, можна вважати, що бюджетні кошти є вартісним еквівалентом вираження бюджетного обов’язку, мірою (масштабом) бюджетного зобов’язання відповідного суб’єкта правовідносин виконання бюджету.

Функція грошей як засобу обігу полягає в обміні суб’єктами майнових відносин матеріальними благами. Кожен такий суб’єкт має можливість в обмін на гроші отримати матеріальне благо, яке власник цього блага погоджується йому надати. В економічній літературі звертається увага на те, що ця функція реалізується лише у сфері товарно-грошових відносин [15]. Для бюджетних правовідносин як виду фінансових це не властиво, оскільки, як справедливо зауважує М.В. Карасьова, “сама безеквівалентна природа фінансових відносин не припускає існування в межах цих відносин товару, який би за допомогою грошей перебував в обороті й основою якого була б еквівалентність обміну” [2, с. 48]. У сфері бюджетних правовідносин можна говорити лише про рух грошових коштів, зокрема з одного бюджету до іншого. А процес руху грошей у готівковій і безготівковій формах є грошовим оборотом. Грошовий оборот визначається і як рух грошей у процесі виробництва, розподілу, обміну й споживання національного продукту, який здійснюється шляхом безготівкових розрахунків та через обіг готівки з іншого боку, грошовий оборот – це сукупність усіх грошових платежів і розрахунків, що відбуваються у народному господарстві [16, с. 19]. Однак останнє положення є досить вузьким розумінням грошового обороту, оскільки платежі та розрахунки є частиною грошового обороту.

У бюджетних відносинах рух грошей не опосередковується рухом товарів, що зумовлено безеквівалентною природою цих відносин. Оскільки фінансові правовідносини, як зазначається у фінансово-правовій літературі, характеризуються як відносини “влади-підпорядкування”, вони виникають у зв’язку з виконанням одним із суб’єктів обов’язку, то це зумовлює особливості грошового обороту у бюджетній сфері, зокрема, відповідну структуру: горизонтальний і бюджетно-податковий сектори. Горизонтальний сектор складають обмінні відносини у сфері господарської діяльності під час здійснення товарно-грошових та нетоварних операцій. Бюджетно-податковий сектор охоплює відносини, що опосередковують безеквівалентний

і безповоротний рух грошей, де одним із суб'єктів правовідносин обов'язково є держава в особі уповноваженого органу. Особливості бюджетно-податкового сектора грошового обороту зумовлює сфера його реалізації – фінансова діяльність держави та адміністративно-територіальних одиниць [17, с. 6]. Тому, наводячи приклади виконання грошима функції засобу платежу, науковці вказують на виконання податкового обов'язку, бюджетне фінансування тощо. Хоча стосовно розуміння горизонтального сектора, на нашу думку, потрібно вести мову в контексті негосподарської діяльності.

Розглядаючи функцію грошей як засобу платежу, Н.І. Хімічева пише, що “передусім вони є засобом платежу (розрахунків) за товарними та нетоварними (податки, штрафи тощо) операціями” [18, с. 563]. Оскільки засіб платежу є функцією грошей, згідно з якою вони обслуговують погашення різноманітних боргових зобов'язань між суб'єктами економічних стосунків [19, с. 169], то частина грошового обороту, у якій гроші виконують функцію засобу платежу, є платіжним оборотом [20, с. 214]. Термін “платіж” набув широкого застосування як родовий у бюджетному законодавстві у значенні погашення зобов'язання, що виникло в поточному або попередніх бюджетних періодах.

В юридичному значенні грошима можна визнати лише ті предмети, що виступають засобом обороту і визнані державою законним платіжним засобом. Використання грошей як засобу платежу пов'язане із загрозою зміни їх купівельної спроможності. На цю особливість слушно звертає увагу М.В. Карасьова, поширюючи її не тільки на товарно-грошовий, а й на фінансовий оборот [2, с. 48]. У бюджетній діяльності це насамперед пов'язано з розривом у часі в отриманні доходів бюджету та здійснення видатків, унаслідок чого виникають тимчасові касові розриви. Для їх покриття, зокрема, під час виконання загального фонду місцевого бюджету Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям, виконавчим

органам місцевих рад за рішенням відповідних рад надане право отримувати короткотермінові позички у фінансово-кредитних установах на строк до трьох місяців, але в межах поточного бюджетного періоду [21].

Необхідною характеристикою та юридичною властивістю грошей, які слугують знаряддям обміну в сучасному економічному обороті, є абсолютна еквівалентність, тобто визнання грошової одиниці ідеальною розрахунковою одиницею [3, с. 32], тому всі показники бюджетів розраховуються і затверджуються в грошовому вираженні, а усі надходження та видатки здійснюються у грошовій формі.

Розглядаючи функцію засобу накопичення (нагромадження) грошей стосовно бюджетних відносин, можна зазначити, що донедавна не було підстав стверджувати, що вони виконують таку функцію, однак останнім часом з'явилися підстави для її визнання. Законом України “Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України” [21] було передбачено такий вид доходів державного бюджету як “надходження від розміщення в установах банків тимчасово вільних бюджетних коштів (код 21040000) у розмірі 8 000 000 грн.” Деякою мірою зазначена функція проявляється і стосовно резервного фонду бюджету. Однак внаслідок самої сутності бюджетної діяльності ця функція не може проявитися повною мірою, але в процесі здійснення бюджетної діяльності відбувається зарахування і деякою мірою накопичення бюджетних коштів з їх подальшим розподілом і перерахуванням розпорядникам бюджетних коштів.

Отже, гроші в контексті бюджетних коштів є вартісним еквівалентом вираження бюджетного обов'язку, мірою (масштабом) бюджетного зобов'язання; засобом бюджетного обороту та платежу. У бюджетній сфері гроші, виконуючи певні функції, виступають у формі бюджетних коштів, які є об'єктом правовідносин виконання бюджету.

Список літератури

1. Кучерявенко Н. П. Курс налогового права : в 6 т. / Кучерявенко Н. П. – Харьков : Легас, 2002 – _____. – Т. 2: Введение в теорию налогового права. – 2004. – 600 с.
2. Карасева М. В. Деньги – объект имущественных финансовых правоотношений / М. В. Карасева // Государство и право. – 2007. – № 1. – С. 46–53.
3. Подцерковный О. П. Денежные обязательства и расчетные правоотношения в Украине : [монография] / Подцерковный О. П. – Одесса : Студия “Негоциант”, 2005. – 308 с.
4. Финансовое право Российской Федерации : учебник для студ. высш. учеб. заведений / [Бирюков П. Н., Брызгалин А. В., Грачева Е. Ю. и др.] ; отв. ред. М. В. Карасева. – М. : Юристъ, 2004. – 576 с.
5. Соколова Э. Д. Правовые основы финансовой системы России / Э. Д. Соколова ; [отв. ред. Е. Ю. Грачева]. – М. : ИД Юриспруденция, 2006. – 112 с.
6. Воронова Л. К. Финансовое право Украины : підручник / Воронова Л. К. – К. : Прецедент; Моя книга, 2006. – 448 с.

7. Гаврилюк Р. О. Предмет фінансового права постсоціалістичної держави : навч.-метод. посібник / Гаврилюк Р. О. – Чернівці : Рута, 2003. – 72 с.
8. Цыпкин С. Д. Доходы государственного бюджета СССР. Правовые вопросы : [монография] / Цыпкин С. Д. – М. : Юрид. лит., 1973. – 222 с.
9. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К. : Вид-во “Українська енциклопедія” імені М. П. Бажана, 1998–2004. – Т. 1: А–Г. – 1998. – 669 с.
10. Лунц Л. А. Деньги и денежные обязательства в гражданском праве : [монографии] / Лунц Л. А. – М. : Статут, 1999. – 352 с.
11. Великий енциклопедичний юридичний словник / [за ред. Ю. С. Шемшученка]. – К. : ТОВ Видавництво “Юридична думка”, 2007. – 992 с
12. Янжул И. И. Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах / Янжул И. И. – М. : Статут, 2002. – 555, [4] с.
13. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50-51. – Ст. 572.
14. Податковий кодекс України // Голос України. – 2010. – №229. – С 3- .
15. Годин А. М. Бюджетная система Российской Федерации : учебник [для студ. высш. учеб. заведений] / Годин А. М., Максимова Н. С., Подпорина И. В. – М. : Издательско-торговая корпорация “Дашков и К”, 2003. – 752 с.
16. Лагутін В. Д. Гроші та грошовий обіг : навч. посібник / Лагутін В. Д. – К. : Т-во “Знання”, КОО, 2002. – 199 с.
17. Лукашев О. А. Правове регулювання грошової системи України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 “Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право” / О. А. Лукашев. – Харків, 2002. – 20 с.
18. Финансовое право : учебник для студ. высш. учеб. заведений / [Горбунова О. Н., Карасева М. В., Крохина Ю. А. и др.] ; под ред. Н. И. Химичевой. – [2-е изд.]. – М. : Юрист, 1999. – 600 с.
19. Загородній А. Г. Фінансовий словник / Загородній А. Г., Вознюк Г. Л., Смовженко Т. С. – К. : Знання, КОО; Львів : Вид-во Львівського банківського ін-ту НБУ. – 566 с
20. Банківська енциклопедія / [Савлук М. І., Поддєрьогін А. М., Пересада А. А. та ін.] ; під ред. А. М. Мороза. – К. : Ельтон, 1993. – 328, [8] с.
21. Наказ Міністерства фінансів України “Про затвердження Порядку отримання короткотермінових позичок на покриття тимчасових касових розривів, що виникають під час виконання загального фонду місцевого бюджету” від 9 серпня 2002 р. № 627 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 35. – Ст. 1673.
22. Закон України “Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України” від 28 грудня 2007 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – №№ 5–6, 7–8. – Ст. 78.

Summary

The article is devoted to the study of theoretical and practical aspects of budgetary funds as the object of budget execution legal relations. The peculiarities of money functions in the budgetary funds context are under investigation.

Key words: budget, budgetary funds, money, object of budget legal relations, legal relations of budget execution

Чернадчук, В.Д. Бюджетні кошти як об’єкт правовідносин виконання бюджету [Текст] / В.Д. Чернадчук // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2011. – №1(4). – С. 61-64.