

Є. О. РОМАНЕНКО

Євген Олександрович Романенко, магістр права, головний спеціаліст відділу юридичного департаменту Міністерства економічного розвитку і торгівлі України

ПРАВОВИЙ СТАТУС ОТРИМУВАЧІВ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ

Нині із розширенням предмету бюджетного права та розвитком самої підгалузі бюджетного права шляхом деталізації та більш ретельного врегулювання усіх аспектів бюджетних правовідносин, змінюється роль не лише держави, місцевого самоврядування та їх органів, а й усіх інших суб'єктів бюджетних правовідносин.

Тому все більш актуальним стає питання регламентації діяльності одержувачів бюджетних коштів у системі суб'єктів бюджетних правовідносин і як саме вони реалізують свій бюджетно-правовий статус.

Для комплексного розуміння питання слід відмітити, що процес у сфері бюджету є необхідним порядком реалізації матеріально-правових бюджетних норм. Процесуальні норми, закріплені в Бюджетному Кодексі України (далі – БК) обслуговують конкретні норми фінансового права (у першу чергу, бюджетного).

Водночас відмітимо, що будь-яка матеріальна галузь права вимагає процедурних форм реалізації її норм, і всі норми, що регулюють організаційну діяльність державних органів, мають процесуальний характер. Актуальною така вимога є і щодо діяльності в галузі застосування бюджетно-правових норм, адже з бюджетом пов'язані всі державні органи, організації, установи, які безпосередньо чи опосередковано беруть участь у формуванні та виконанні бюджету. Сутність такого процесу складна та багатогранна.

Широке розуміння бюджетного процесу полягає в тому, що вся діяльність, яка базується на владних повноваженнях тих чи інших органів, має бути підпорядкована суворим процедурним формам, які забезпечують законність, доцільність та обґрунтованість цієї діяльності. Тому чіткий порядок, ретельно розроблений і регламентований у всіх своїх елементах, вимагається не лише для організації й узгодження роботи всієї системи державних органів чи органів місцевої влади або місцевого самоврядування з формування та виконання бюджету, а й для правильного розв'язання проблем, що його супроводжують.

БК визначає бюджетний процес як регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства (п. 10 ч. 1 ст. 2 БК)¹. Закріплюючи це поняття і розкриваючи його зміст, регламентуючи стадії бюджетного процесу, БК виконує своє завдання як базовий акт бюджетного законодавства. Саме у ході бюджетного процесу закладається стратегія економічної і соціальної політики держави та органів місцевого самоврядування.

Зазначене вище свідчить, що перед учасниками бюджетного процесу стоїть ряд завдань, зокрема: максимальне виявлення всіх матеріальних і фінансових резервів з метою створення збалансованого ринку; визначення доходів бюджету за окремими податками та обов'язковими платежами, а також загального обсягу відповідно до прогнозів і цільових програм соціально-економічного розвитку; узгодження бюджету із загальною програмою фінансової стабілізації, спрямованої на подолання інфляційних тенденцій в економіці та забезпечення стабільності національної грошової одиниці; здійснення бюджетного регулювання з метою збалансування бюджетів різного рівня шляхом перерозподілу джерел доходів держави між ними та сферою господарства, економічними регіонами; скорочення та ліквідація бюджетного дефіциту за рахунок економічно виправданих джерел; посилення контролю за фінансовою діяльністю органів державної влади, місцевого самоврядування, юридичних та фізичних осіб².

Із ускладненням бюджетних взаємовідносин значно розширюється коло відносин, що є предметом фінансово-правового регулювання. Зростає кількість як публічних фондів, так і самих суб'єктів, що беруть участь в їх наповненні, розподілі та використанні.

Підкреслимо, що головні розпорядники бюджетних коштів визначають мережу розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів із урахуванням вимог щодо формування єдиного реєстру розпорядників бюджетних коштів і одержувачів бюджетних коштів та даних такого реєстру.

У цьому ж контексті видається важливим звернути увагу на особливість бюджетної класифікації, якою є чітке розмежування видатків за економічними ознаками з детальним розподілом коштів за їх предметними ознаками, що дає можливість виділити захищені статті бюджету та забезпечує єдиний підхід до всіх одержувачів з точки зору виконання бюджету.

Зокрема, щорічно Законами України «Про Державний бюджет України» визначається «Розподіл видатків держбюджету по головних розпорядниках коштів, який містить в собі витрати по кодах, передбачених бюджетною класифікацією».

Тому цілком слушною є позиція Л. К. Воронової, що суб'єктами бюджетних правовідносин є юридичні особи, що беруть участь у розподілі доходів і видатків між різними видами бюджетів, або які одержують

із державного або місцевого бюджету кошти в різних формах, або беруть участь хоча б в одній стадії бюджетного процесу (складанні, розгляді, затвердженні чи виконанні бюджету)³. Проте подальший висновок, що юридичні особи – підприємства і організації недержавної і не муніципальної форми власності не бувають суб'єктами бюджетних правовідносин, а їх взаємовідносини з бюджетом опосередковуються через податкові та кредитні відносини, потребує перегляду внаслідок зміни правового регулювання.

У той же час, цікаву позицію виклав В. Д. Чернадчук, підкресливши, що одержувачі бюджетних коштів підлягають включенню до мережі головних розпорядників або розпорядників другого ступеню бюджетних коштів, якщо вони отримують кошти безпосередньо від них, їм відкриваються та ведуться рахунки в органах Державної казначейської служби України.

Слід відмітити, що законодавець надав відповідне до сучасних умов визначення одержувача бюджетних коштів. Так, згідно з п. 38 статті 2 Бюджетного кодексу одержувачем бюджетних коштів визнається суб'єкт господарювання, громадська чи інша організація, яка не має статусу бюджетної установи, уповноважена розпорядником бюджетних коштів на здійснення заходів, передбачених бюджетною програмою, та отримує на їх виконання кошти бюджету¹. Тобто на відміну від Бюджетного кодексу 2001 року при визначенні одержувача зроблено прив'язку до отримання коштів на реалізацію саме бюджетних програм.

Зазначимо, що одержувачі є підконтрольними суб'єктами в бюджетно-контрольних правовідносинах, а також суб'єктами, що притягаються до відповідальності за порушення бюджетного законодавства. Це дає, на думку В. Д. Чернадчука, нормативні підстави щодо визнання одержувачів бюджетних коштів зобов'язаними суб'єктами окремих видів бюджетних правовідносин, зокрема правовідносин виконання бюджетів, контрольно-бюджетних, бюджетно-деліктних, бюджетних правовідносин провадження, правовідносин бюджетної відповідальності⁴.

Бюджетний кодекс не відносить індивідуальних суб'єктів – фізичних осіб до одержувачів бюджетних коштів, а також далеко не всі юридичні особи наділені таким статусом.

Відповідно до пункту 3 частини 5 статті 22 Бюджетного кодексу головний розпорядник бюджетних коштів приймає рішення щодо делегування повноважень на виконання бюджетної програми розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та/або одержувачами бюджетних коштів, розподіляє та доводить до них у встановленому порядку обсяги бюджетних асигнувань. До суб'єктів бюджетних правовідносин слід віднести лише одержувачів бюджетних коштів недержавної та немуніципальної форми власності, що є виконавцями бюджетних програм в силу делегованих їм повноважень.

Окрім того, згідно частини 6 статті 22 Бюджетного кодексу розпорядник бюджетних коштів може уповноважити одержувача бюджетних коштів на виконання заходів, передбачених бюджетною програмою, та надати йому кошти бюджету (на безповоротній чи поворотній основі) в межах відповідних бюджетних асигнувань. Одержувач бюджетних коштів використовує такі кошти на підставі плану використання бюджетних коштів, що містить розподіл бюджетних асигнувань, затверджених у кошторисі цього розпорядника бюджетних коштів.

Таким чином цілком відповідає чинному нині бюджетному законодавству позиція Н. Я. Якимчук: «Одержувач в бюджетному праві наділений рядом прав та обов'язків і посідає конкретне місце в системі відносин з організації використання та використання державних фондів коштів, його слід вважати суб'єктом бюджетно-правових відносин». При цьому важливо, що не кожен хто одержує бюджетні кошти може розглядатися як суб'єкт бюджетних правовідносин і, відповідно бути одержувачем бюджетних коштів⁵.

Зокрема такими не виступають господарюючі суб'єкти, які є постачальниками робіт та послуг на державні потреби та фізичні особи, які є одержувачами соціальних допомог, інших виплат, за рахунок коштів бюджету і перераховуються на їх рахунки, оскільки вони не наділені в бюджетному праві суб'єктивними правами та обов'язками, тобто бюджетною правосуб'єктністю.

Дискусійності питання віднесення одержувачів бюджетних коштів до учасників бюджетного процесу сприяє неоднозначність та колізійність бюджетного законодавства. Так, Бюджетний кодекс хоча і дає визначення одержувачів бюджетних коштів, вказує делегування їм повноважень по виконанню бюджетних програм, проте не називає одержувачів бюджетних коштів як учасників бюджетного процесу.

Звернемо увагу на те, що Бюджетному кодексі України на відміну від Бюджетного кодексу Російської Федерації не має окремої статті, що присвячена повноваженням одержувача бюджетних коштів. Це дає змогу для різного тлумачення місця одержувача бюджетних коштів у бюджетних правовідносинах. Так, Наказом Міністерства фінансів України № 1455 від 24 листопада 2010 р. було змінено «Інструкцію про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі». Внаслідок цього одержувачі бюджетних коштів вилучені з переліку відповідальних виконавців бюджетних програм, хоча, на відміну від Бюджетного кодексу 2001 року, саме на даний час такий статус вже закріплено на рівні кодифікованого акту.

Цілком логічним виглядає те, що на даний час не визначеність правового статусу одержувачів бюджетних коштів негативно позначається на реальному стані фінансування таких юридичних осіб⁶.

Відповідно до частини 7 статті 20 Бюджетного кодексу за бюджетними програмами, здійснення заходів за якими потребує нормативно-правового визначення механізму використання бюджетних коштів, головні розпорядники коштів державного бюджету розробляють проекти порядків використання коштів державного бюджету. Порядок використання бюджетних коштів повинен містити, зокрема, підстави та/або критерії залучення одержувачів бюджетних коштів до виконання бюджетної програми. Очевидно, що основні критерії

відбору одержувачів бюджетних коштів – не повинні залежати лише від волі головного розпорядника бюджетних коштів, як це має місце сьогодні на практиці, а мають закріплюватися на рівні закону, що забезпечить рівний доступ громадських організацій до бюджетного фінансування.

У той же час, у статті 22 Бюджетного кодексу зазначається: «критерії визначення одержувача бюджетних коштів встановлюються Кабінетом Міністрів України з урахуванням напрямів, досвіду і результатів діяльності, фінансово-економічного обґрунтування виконання заходів бюджетної програми та застосування договірних умов».

У свою чергу, Кабінет Міністрів України постановою від 24 січня 2011 р. № 37 «Про внесення змін до Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ» встановив критерії визначення одержувача бюджетних коштів, що надає змогу при проведенні експертних досліджень виключити різні трактування поняття «одержувач бюджетних коштів».

Як правило, експертизи призначаються для вирішення питань про використання бюджетних коштів, що надаються їх одержувачам за цільовим призначенням. Бюджетним кодексом, а саме положеннями його статті 119 визначено, що нецільовим використанням бюджетних коштів є витрачання їх на цілі, які не відповідають бюджетним призначенням, встановленим законом про Державний бюджет України чи рішенням про місцевий бюджет, виділеним бюджетним асигнуванням чи кошторису.

Адже, при дослідженні бюджетних правовідносин, слід враховувати, що принцип цільового використання бюджетних коштів є одним з найважливіших принципів, на якому будуються бюджетна система України, регламентована Бюджетним кодексом України.

Згідно з нормативною базою, яка регламентує використання бюджетних коштів, одержувачі бюджетних коштів отримують бюджетні кошти через розпорядника на відповідну чітко визначену мету та витрачають їх відповідно до плану використання бюджетних коштів, який погоджується розпорядником бюджетних коштів.

Зазначимо, що на сьогодні в Україні визначено певні процедури казначейського обслуговування одержувачів бюджетних коштів, якими користуються всі без виключення установи, що отримують кошти державного та місцевого бюджетів.

Зокрема, відповідно до Порядку казначейського обслуговування державного бюджету за витратами, органи Державної казначейської служби України здійснюють розрахунково-касове обслуговування розпорядників бюджетних коштів шляхом проведення платежів з реєстраційних, спеціальних реєстраційних рахунків розпорядників бюджетних коштів та рахунків одержувачів бюджетних коштів, відкритих в органах Державної казначейської служби України, відповідно до кошторисів, планів асигнувань загального фонду державного бюджету (за винятком надання кредитів з державного бюджету), планів надання кредитів із загального фонду державного бюджету, планів спеціального фонду державного бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків) або планів використання бюджетних коштів та помісячних планів використання бюджетних коштів.

Органи Державної казначейської служби України за дорученнями розпорядників або одержувачів бюджетних коштів здійснюють платежі на підставі платіжних доручень та підтвердних документів у разі наявності обліку відповідного зобов'язання та фінансового зобов'язання.

Перерахування коштів з рахунку одержувача бюджетних коштів, відкритого в органі Державної казначейської служби, на його поточний рахунок суперечить вимогам ст. 48 Бюджетного кодексу України⁷.

У свою чергу, одержувачі бюджетних коштів здійснюють видатки відповідно до плану використання бюджетних коштів.

Враховуючи викладене вище, постає питання про чітке регламентування висвітлених питань на законодавчому рівні.

По-перше, видається необхідним доповнити Бюджетний кодекс України статтею 22-1 «Одержувачі бюджетних коштів», закріпивши за ними повноваження, що логічно випливають зі змісту Бюджетного кодексу та передбачені рядом підзаконних нормативно-правових актів, а саме, одержувач бюджетних коштів: за рішенням головного розпорядника бюджетних коштів виступає відповідальним виконавцем бюджетних програм; складає і виконує план використання бюджетних коштів; реєструється в Єдиному реєстрі розпорядників та одержувачів бюджетних коштів; приймає і (або) виконує бюджетні зобов'язання; відкриває рахунки в Державній казначейській службі; забезпечує результативність, цільовий характер використання бюджетних коштів наданих для виконання бюджетної програми; вносить відповідному головному розпоряднику (розпоряднику) бюджетних коштів пропозиції щодо зміни бюджетного розпису; веде бюджетний облік; формує бюджетну звітність одержувача бюджетних коштів відповідному головному розпоряднику (розпоряднику) бюджетних коштів; виконує інші повноваження, встановлені цим Кодексом та прийнятими відповідно до нього нормативними правовими актами, що регулюють бюджетні правовідносини.

По-друге, видається доцільним закріпити в рамках на законодавчому рівні основні повноваження, якими наділено кожного з учасників у межах бюджетного процесу.

¹ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456*VI // Голос України від 04.08.2010. – № 143.

² *Музика-Стефанчук О. А.* Фінансове право: [навч. посіб.] / Музика-Стефанчук О. А. – [3-тє вид., допов. і переробл.]. – К.: Атіка, 2007. – 264 с. – С.188.

³ *Воронова Л. К.* Фінансове право України: [підручник] / Л. К. Воронова. – К.: Прецедент, 2006. – 448 с. – С. 166.

⁴ Чернадчук В. Д. Стан та перспективи розвитку бюджетних правовідносин в Україні: Монографія. – Суми: ВТД «Університетська книга», 2008. – 456 с. – С. 177.

⁵ Якимчук Н. Я. Розпорядники бюджетних коштів: система і правовий статус: монографія / Н. Я. Якимчук. – Чернівці: Видавництво Чернівецького університету, 2009. – 647 с. – С. 377.

⁶ Чугунов І. Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання: навч. посіб. / І. Я. Чугунов. – К.: НДФІ, 2005 – С. 84.

⁷ Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / Кол. авторів [заг. редакція, передмова Ф. О. Ярошенка]. – К.: Зовнішня торгівля; УДУФМТ, 2010. – 592 с. – С. 322.

Резюме

Романенко Є. О. Правовий статус отримувачів бюджетних коштів.

У статті висвітлюється питання правового статусу отримувачів бюджетних коштів. Наголошено, що у зв'язку із розширенням предмету бюджетного права шляхом деталізації та більш ретельного врегулювання усіх аспектів бюджетних правовідносин, все більш актуальним стає питання регламентації діяльності одержувачів бюджетних коштів у системі суб'єктів бюджетних правовідносин. Висвітлено позицію науковців у галузі фінансового права щодо порушеного питання. Надані пропозиції стосовно внесення змін до чинного законодавства з метою врегулювання на нормативному рівні окресленої проблеми.

Ключові слова: Бюджетний кодекс України, бюджетні правовідносини, отримувачі, рахунки, бюджетна програма, кошти, бюджетний процес.

Резюме

Романенко Е. А. Правовой статус получателей бюджетных средств.

В статье освещается вопрос правового статуса получателей бюджетных средств. Отмечено, что в связи с расширением предмета бюджетного права путем детализации и более тщательного урегулирования всех аспектов бюджетных правоотношений, все более актуальным становится вопрос регламентации деятельности получателей бюджетных средств в системе субъектов бюджетных правоотношений. Освещены позиции ученых в области финансового права по затронутому вопросу. Даны предложения по внесению изменений в действующее законодательство с целью урегулирования на нормативном уровне обозначенной проблемы.

Ключевые слова: Бюджетный кодекс Украины, бюджетные правоотношения, получатели, счета, бюджетная программа, средства, бюджетный процесс.

Summary

Romanenko E. The legal status of recipients of budget funds.

The article deals with the legal status of recipients of budget funds. Emphasized that due to the expansion of the subject of the budget law by detailing and a more thorough settlement of all legal aspects of the budget, increasingly urgent issue of regulation of the recipients of budget funds in the budget system business relationships. Highlighted the position of scientists in the field of financial law for violations of the question. Provided proposals for amending legislation to regulate the levels outlined in the regulatory problem.

Key words: Budget Code of Ukraine, government relationship, receivers, invoices, budget program funds budget process.

Отримано 11.09.2013