

УДК 347.73

К. О. Токарєва,
аспірантка
Національний університет
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»,
м. Харків

ДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «ДОХОДИ БЮДЖЕТУ»

У статті розглядаються різні підходи до визначення доходів бюджету, їх ознак і класифікації. Значну увагу приділено дослідженню співвідношення поняття «доходи бюджету» з суміжними категоріями. Проаналізовані норми бюджетного законодавства України й Російської Федерації.

Ключові слова: бюджет, доходи бюджету, доходна частина бюджету, фінансові ресурси, бюджетні ресурси.

Сьогодні у фінансово-правовій науці поняття «доходи бюджету» є вельми поширеним і використовується в декількох аспектах. По-перше, можна розглянути його в матеріальному, правовому й економічному значенні. Дослідженню доходів бюджету, виокремленню відповідних особливостей присвячені праці таких вчених, як: С. С. Алексєєв, В. І. Андрейцев, Д. А. Бекерська, В. В. Бесчеревних, Л. К. Воронова, Н. В. Воротіна, О. М. Горбунова, О. Ю. Грачова, К. Г. Грищенко, І. Б. Заверуха, О. Б. Заверуха, Н. К. Ісаєва, С. Т. Кадьяченко, М. В. Карасьова, Т. В. Коныхова, Ю. О. Крохіна та ін.

За матеріальним змістом доходи бюджету виступають як грошові або бюджетні кошти. Н. О. Шевелева зазначає, що для

доходів є характерним їх існування у грошовій формі, бо саме вона дозволяє максимально задовольнити публічні потреби [17, с. 77].

Розглядаючи «доходи бюджету» як правову категорію, необхідно згадати значення бюджету у правовому тлумаченні, в якому це поняття традиційно розуміється як фінансовий план відповідного фінансово-правового утворення, що має конкретний правовий вираз, тобто затверджений у формі нормативно-правового акта. Таким чином, при аналізі доходів бюджету у правовому значенні ми стикаємося з ототожненням понять «доходи бюджету» і «доходна база відповідного фінансового плану».

Слід зазначити, що дуже часто доходи бюджету ототож-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

нують із суміжними категоріями. Інколи їх прирівнюють до доходної частини бюджету. Із цього приводу О. Г. Пауль слушно наголошує, що доходна частина бюджету – це частина фінансового плану, тобто лише заплановане, передбачуване надходження доходів. Якщо розглядати доходи бюджету виключно як доходну частину бюджету, то, вчений вважає, в цьому разі можна вести мову про правовий аспект останнього. На нашу думку, при розгляді бюджету як правової категорії варто акцентувати увагу не на тому, що він є своєрідним фінансовим планом, а звернути увагу на його правову форму, тобто на те, як затверджується бюджет, – законом чи рішенням органу місцевого самоврядування. Безумовно, бюджет за своєю суттю є планом формування й використання бюджетних ресурсів, що складається з доходної та видаткової частини. Але ж доходна частина бюджету є частиною фінансового плану, а доходи бюджету – це вже реальні надходження до бюджету.

О. Г. Пауль підкреслює, що саме економічне значення доходів бюджету дозволяє проаналізувати відносини, пов'язані з їх формуванням. Через призму таких взаємовідносин можна відстежити взаємозв'язок бюджетного права з податковим, з інститутом неподаткових доходів та з

іншими галузями й інститутами, що регулюють сплату коштів до різних бюджетів [9, с. 16]. Учений обстоює позицію, згідно з якою до конструкції «формування доходів бюджетів» входять відносини, пов'язані з надходженням доходів до відповідних бюджетів, і відносини, пов'язані з поверненням надміру сплачених (стягнутих) коштів [9, с. 16]. Така думка науковця ґрунтується на положенні ст. 1 Бюджетного кодексу Російської Федерації [5] стосовно того, що «відносини, які виникають між суб'єктами бюджетних відносин у процесі формування доходів та здійснення видатків бюджетів бюджетної системи Російської Федерації, а також здійснення державних та муніципальних запозичень, регулювання державного та муніципального боргу є бюджетними правовідносинами». Із цього випливає, що відносини, пов'язані з формуванням доходів і здійсненням видатків бюджетів бюджетної системи держави є предметом бюджетного права. За такого підходу постає запитання: відносини, пов'язані з формуванням доходів бюджету, регулюються бюджетним чи податковим правом?

Доходи бюджету можна визначати як предмет регулювання бюджетного права [9, с. 6]. Як указує О. Г. Пауль, саме таке їх розуміння має бути основним. Свою точку зору він аргументує

тим, що в інших підгалузях та інститутах фінансового права, пов'язаних з формуванням публічних фондів, уже сформовані базові поняття, характерні переважно для конкретного інституту або підгалузі (наприклад, податок, збір, мито) [9, с. 6]. Однак, незважаючи на те, що бюджетному праву притаманні також «власні» категорії – бюджет, бюджетна система, міжбюджетні трансферти тощо, – така позиція має право на існування, оскільки предмет цього права визначається через суспільні відносини з формування, розподілу й ефективного використання коштів бюджетів – бюджетних ресурсів. Зауважимо, що бюджетне законодавство не містить дефініції поняття «бюджетні ресурси».

У ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України закріплено визначення бюджету як плану формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду [4]. Проте тлумачення категорії «фінансові ресурси» вказаний нормативно-правовий акт також не містить. У науці фінансового права теж немає одностайного підходу до визначення фінансових ресурсів. Так, І. Т. Балабанов

трактує їх як грошові кошти, наявні в розпорядженні господарюючого суб'єкта [1]. О. М. Бірман, у свою чергу, підкреслює, що сутність фінансових ресурсів виявляється через використання певної сукупності виробничих відносин держави шляхом мобілізації частини національного доходу у грошовій формі [2]. Як бачимо, фінансові ресурси ототожнюють з грошовими коштами. Вважаємо, що бюджетні ресурси можна визначити як частину фінансових ресурсів держави й територіальних громад, що сконцентровані в бюджетах усіх рівнів бюджетної системи України.

У п. 23 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України доходи бюджету інтерпретуються як усі податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, власні надходження бюджетних установ) [4]. У ч. 1 ст. 9 цього ж Кодексу законодавець наводить таку класифікацію доходів бюджету: (а) податкові надходження, (б) неподаткові надходження, (в) доходи від операцій з капіталом, (г) трансферти.

При чому в інших частинах цієї статті міститься стисле визначення елементів класифікації розглядуваних нами доходів. Податковими надходженнями визнаються встановлені законами

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

України про оподаткування загальнодержавні й місцеві податки і збори (обов'язкові платежі).

Відкритий перелік неподаткових надходжень установлено ч. 3 ст. 9 Бюджетного кодексу України, а саме: а) доходи від власності й підприємницької діяльності; б) адміністративні збори і платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності; в) інші неподаткові надходження. У ч. 4 цієї ж статті трансферти тлумачаться як кошти, одержані від інших органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі.

Як бачимо, законодавець залишив поза увагою важливий складник класифікації доходів бюджету – доходи від операцій з капіталом. З огляду на це залишається нез'ясованим, що собою становить цей різновид доходів бюджету. Зрозуміло, що у такій ситуації потрібно звернутися до Бюджетної класифікації як до єдиного систематизованого групування доходів, видатків, кредитування, фінансування бюджету, боргу тощо відповідно до законодавства України й міжнародних стандартів [4, п. 3. ч. 1 ст. 2]. Так, у Бюджетній класифікації, затвердженій наказом Міністерства фінансів України «Про бюджетну

класифікацію» від 14 січня 2011 р., № 11 [11], встановлено, які платежі належать до (а) податкових надходжень, (б) неподаткових надходжень, (в) трансфертів і (г) доходів від операцій з капіталом.

Зараз доходи від операцій з капіталом зосереджують:

- надходження від продажу основного капіталу (кошти від реалізації скарбів, майна, одержаного державою або територіальною громадою в порядку спадкування чи дарування, безхазяйного майна, знахідок), а також від валютних цінностей і грошових коштів, власники яких невідомі;

- надходження коштів від Державного фонду дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння;

- надходження від відчуження майна, яке належить Автономній Республіці Крим, і майна, що знаходиться в комунальній власності;

- надходження від реалізації державних запасів товарів (матеріальних цінностей державного резерву й розброньованих матеріальних цінностей мобілізаційного резерву);

- кошти від продажу землі й нематеріальних активів;

- податки на фінансові операції й операції з капіталом [11].

Підкреслимо, що брак у Бюджетному кодексі України визначення конструкції «доходи від операцій з капіталом», як важли-

вого складника класифікації доходів бюджету є суттєвим недоліком, який необхідно усунути.

Треба звернути увагу на те, що традиційно класифікацією є розподіл тих чи інших об'єктів на види, класи залежно від якостей, притаманних розглядуваним об'єктам [13], тобто цей процес відбувається за відповідними реальними критеріями. У той же час, зі змісту ст. 9 Бюджетного кодексу України робимо висновок, що законодавець не виокремлює будь-якого конкретного критерію, за яким відбувається поділ доходів бюджетів, що є нелогічним. Справа в тому, що бюджет виступає фондом грошових коштів, за допомогою яких видається можливою реалізація завдань і функцій, покладених на органи державної влади й органи місцевого самоврядування. Саме тому формування доходів бюджетів різного рівня має вагоме значення.

Розглядаючи доходи бюджетів, доцільно виокремити притаманні їм ознаки. Зазначимо, що у науці бюджетного права немає одностайного підходу до визначення ознак доходів бюджету. Але виходячи із законодавчого визначення, що міститься в Бюджетному кодексі України [4], можемо виокремити таку ознаку доходів бюджету, як безповоротність, що виявляється в тому, що при встановленні таких доходів

не передбачається необхідності їх повернення. Проте важливо врахувати, що така характеристика доходів не діє, якщо йдеться про повернення помилково або надмірно сплачених коштів. У зазначеній ситуації надмірно або помилково сплачені кошти мають бути обов'язково повернені платникові. Як слушно зазначає О. А. Музика, вказана ознака доволі сумнівна, бо такі доходи бюджету, як запозичені кошти, що надходять у тимчасове користування держави чи органів місцевого самоврядування, не наділені ознакою безповоротності, а навіть навпаки: у майбутньому ці кошти підлягають поверненню. Окрім цього, безповоротні кошти (податки) складають більшу частину бюджетних доходів, але їх безповоротність дещо умовна, оскільки податки «повертаються» до платника у вигляді різноманітних суспільних послуг і тим самим мають публічну відплатність. Також деякі ознаки останньої притаманні й неподатковим платежам обов'язкового характеру (наприклад, державному миту, орендній платі, ліцензійним та реєстраційним зборам тощо) [7, с. 12, 13].

О. Г. Пауль робить акцент на процесуальній ознаці доходів бюджету. На його погляд, зміст зазначеної юридичної категорії розкривається саме при її визначенні як певної процедури. Нау-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

ковець вважає, що саме таке розуміння надасть можливість відзеркалити механізм надходження коштів до бюджету, розкрити відповідні відносини [10, с. 125, 126]. Іншими словами, доходи бюджету розуміються ним як певний механізм розвитку цих відносин, як правова категорія й визначаються таким чином: це здійснювані на умовах безповоротності перерахування грошових коштів до бюджету, які починаються з моменту сплати відповідних коштів і закінчуються їх зарахуванням на рахунок бюджету. Таким чином, учений пропонує узагальнену дефініцію визначення поняття «доходи бюджету». При цьому зазначимо, що такий підхід до розуміння цієї категорії є одним з перших у науці фінансового права, оскільки традиційно увага приділяється державним доходам, а потім вже доходам державного бюджету.

Дуже часто поняття «доходи бюджету» розглядаються як складник іншої змістовної конструкції – «державні та місцеві (регіональні) доходи» [15, с. 16]. При такому підході ми можемо детально аналізувати частину доходів (як державних, так і місцевих), що сплачуються до бюджетів указаних рівнів.

На переконання С. Я. Боженка, державні доходи – це частина національного доходу країни, обіг якої реалізується через

спеціальні фінансові механізми (джерела доходів) у власність і розпорядження держави з метою створення фондів грошових коштів, необхідних для виконання соціально-економічної політики, забезпечення оборони й безпеки країни, а також для функціонування державних органів [3, с. 40]. Варто зазначити, що не всі державні доходи є бюджетними. До останніх належать лише ті, які зосереджуються у загальнодержавних централізованих фондах держави й адміністративно-територіальних утвореннях – у державному й місцевих бюджетах. Існування таких фондів дозволяє перерозподіляти кошти й забезпечувати всебічний розвиток усіх адміністративно-територіальних одиниць.

Таким чином, ми можемо дійти до висновку, що поняття «доходи бюджету» за своїм змістом вужче порівняно з поняттям «державні доходи». Слід також враховувати, що певна частина грошових коштів надходить у розпорядження держави поза бюджетом, за допомогою інших фінансових інститутів (державного кредиту, державного страхування тощо).

Центральне місце в системі доходів бюджетів (як державного, так і місцевих) займають податкові надходження. Такий вид надходжень і податкові методи

мобілізації доходів, на думку К. В. Павлюк, є превалюючими в загальній системі взаємозв'язків [8, с. 28]. Науковець зазначає, що при розмежуванні податкових надходжень між рівнями бюджетної системи треба брати до уваги існування таких принципів: (1) чим більше податкові надходження залежать від економічної кон'юнктури, тим вище має бути рівень бюджетної системи, за яким закріплюється відповідний податок, і навпаки: якщо податкова база є стійкою, податок повинен закріплюватися за нижчою ланкою бюджетної системи; (2) відповідні податки мають перебувати у спільному використанні органів влади різних рівнів (принцип широти податкової бази). Дотримання вказаного принципу допомогло б ліквідувати штучну ротаційність високорозвинених регіонів, скоротити ротаційність інших і зустрічні потоки між рівнями бюджетної системи [13, с. 32].

Податкові платежі, які складають значну частину доходів бюджетів, принципово диференціюються. Незважаючи на спільну мету (наповнення грошових фондів відповідними ресурсами) і схожу правову природу, між такими платежами існують суттєві відмінності. Це закладено в основу як формування певних режимів забезпечення, так і особливостей законодавчого закріп-

лення податків, зборів та інших податкових платежів. Порівняльний аналіз різновидів таких обов'язкових платежів ґрунтується на правовій природі обов'язку, що визначав порядок їх сплати, яка, у свою чергу, має яскраво виражену публічну природу. Ще П. І. Тарасов свого часу підкреслював, що « податками, на відміну від повинностей і доходів від домен, регалій та монополій, називаються всі постійні і правомірні збори держави зі своїх громадян, що стягуються на покриття державних видатків» [14, с. 551]. Виходячи із вищезазначеного визначення терміна «податок» включає в себе всі податі й мита; при цьому останні завжди виступає у ролі плати за відповідні послуги або за даровані права [16, с. 159].

В. О. Лебедєв пропонує вирізняти доходи: (а) які держава отримує від самостійної господарської діяльності та (б) які держава отримує з підданих. Перший їх різновид – механічні, які держава отримує на тих же підставах, що і приватні особи. Ці доходи були прообразом неподаткових у сучасній бюджетній системі і включали доходи від використання державного майна (земель, лісів, казенних підприємств), від мит, від регалій (підприємств, які утримували переважно для суспільної користі, аніж для отримання доходів, на-

приклад, пошту). Другий вид доходів учений іменує органічними. Їх держава отримувала в результаті оподаткування, тобто за допомогою прямих і непрямих податків. Органічні доходи спрямовувалися державою в силу її права, в той час як механічні формувалися лише завдяки здійсненню господарської діяльності [6, с. 204, 205]. Як бачимо, наведена класифікація є прообразом сучасного розподілу доходів на податкові й неподаткові.

Викликає інтерес ще одне проблемне питання стосовно розмежування таких категорій, як «доходи бюджету» і «надходження до бюджету». У Бюджетному кодексі України вони тлумачаться по-різному, а це означає, що йдеться про різні бюджетно-правові категорії. Відповідно до п. 23 ч. 1 ст. 2 доходи бюджету – це всі податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, власні надходження бюджетних установ). Згідно з п. 37 ч. 1 ст. 2 цього Кодексу надходження до бюджету – це доходи бюджету, повернення кредитів до нього, кошти від державних (місцевих) за позичень, від приватизації державного майна (щодо державного бюджету), повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження внаслідок продажу/

пред'явлення цінних паперів [4].

Пропонуємо звернути увагу на те, що у п. 5 гл. 1 Порядку казначейського обслуговування доходів та інших надходжень державного бюджету від 29 січня 2013 р., № 43 встановлено, що норми цього правового акта визначають процедури казначейського обслуговування доходів та інших надходжень державного бюджету, а саме: від повернення бюджетних позичок, від фінансової допомоги, наданої на поворотній основі, й від кредитів, у тому числі залучених державою або наданих під державні гарантії [12]. Проаналізувавши наведене твердження, бачимо, що, за логікою законодавця, надходження бюджету включають в себе не тільки доходи, як надходження на безповоротній основі, а й бюджетні кошти, надані на поворотній основі, — повернення кредитів, позичок, фінансової допомоги, а також кошти, залучені від приватизації державного майна.

Спираючись на вищевикладене, можемо зробити висновок, що зараз не існує одностайної наукової думки стосовно дефініції поняття «доходи бюджету». Пропонуємо доходи бюджетів визначати як грошові надходження, що отримувані за рахунок різноманітних джерел, перелік яких міститься в Бюджетному кодексі України, а розміри

встановлюються щорічним законом про державний бюджет. Такі грошові надходження спрямовані на забезпечення виконання завдань, реалізацію функцій органів державної влади й органів місцевого самоврядування і задоволення потреб населення.

Список літератури: 1. Балабанов И. Т. Основы финансового менеджмента: учеб. пособие. / И. Т. Балабанов. – М.: Финансы и статистика, 1998. – 480 с. 2. Бирман А. М. Очерки теории советских финансов. – [В 3-х вып. – Вып. I: Сущность и функции финансов] / А. М. Бирман. – М.: Финансы, 1968. – 207 с. 3. Боженок С. Я. К вопросу о системе источников доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации / С. Я. Боженок // Росс. юстиция. – 2008. – № 7. – С. 40 – 43. 4. Бюджетный кодекс України // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 50 – 51. – Ст. 572. 5. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г., № 145 ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_149838/. 6. Лебедев В. А. Финансовое право: учебник / под ред. А. Н. Козырина. – М.: Статут, 2000. – 460 с. 7. Музика О. А. Правове регулювання неподаткових доходів місцевих бюджетів України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Музика Оксана Анатоліївна; Нац. акад. ДПС України. – К., 2005. – 260 с. 8. Павлюк К. В. Формування доходів місцевих бюджетів / К. В. Павлюк. – Фінанси України. – 2006. – № 4. – С. 24-37. 9. Пауль А. Г. Доходы бюджетов (бюджетно-правовое исследование) / А. Г. Пауль; под ред. М. В. Карасёвой. – М.: Инфотропик Медиа, 2012. – 288 с. 10. Пауль А. Г. Понятие доходов бюджета / А. Г. Пауль // Финансово-правовая доктрина постсоциалистического государства. – Черновцы: Рута, 2003. – Вып. 2. – С. 125 – 126. 11. Про бюджетну класифікацію: наказ М-ва фінансів України від 14.01.2011 р., № 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=v0011201-11>. 12. Про затвердження Порядку казначейського обслуговування доходів та інших надходжень державного бюджету: наказ М-ва фінансів України від 29.01.2013 р., № 43 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0291-13>. 13. Словник української мови: акад. тлум. словник [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sum.in.ua/s/klasyfikacija>. 14. Тарасов П. И. Очерк науки финансового права: Введение: Общ. и Особ. части / П. И. Тарасов. – Ярославль: Статут, 1883. – 710 с. 15. Цыпкин С. Д. Доходы государственного бюджета СССР. Правовые вопросы / С. Д. Цыпкин. – М.: Юрид. лит., 1973. – 222 с. 16. Чапур Э. У. О соотношении налогов, сборов и пошлин как составляющих доходных частей Государственного и местных бюджетов / Э. У. Чапур. – Пробл. законности. – Х.: Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – 2006. – Вып. 83. – С. 157 – 163. 17. Шевелева Н. А. Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ / Н. А. Шевелева. – СПб.: Изд. дом СПб гос. ун-та, изд-во юрид. фак., 2004. – 280 с.

К ВОПРОСУ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОНЯТИЯ «ДОХОДЫ БЮДЖЕТА»

Токарева Е. О.

В статье рассматриваются различные подходы к определению доходов бюджета, их признаков и классификации. Значительное внимание уделено исследованию соотношения понятия «доходы бюджета» со смежными категориями. Проанализированы нормы бюджетного законодательства Украины и Российской Федерации.

Ключевые слова: бюджет, доходы бюджета, доходная часть бюджета, финансовые ресурсы, бюджетные ресурсы.

TO QUESTION OF THE DEFINITION «BUDGET REVENUES»

Tokarieva K. O.

The article discusses various approaches to the definition of budget revenues, their characteristics and classification. Considerable attention is given to studying the relation «of budget revenues» with adjacent categories. Analyzed budgetary norms of Ukraine and the Russian Federation.

Key words: budget, budget revenues, budget revenues, financial resources, fiscal resources.

Надійшла до редакції 20.12.2013 р.

УДК 342.9:35

Г. В. Гаврюшенко,
*здобувачка при кафедрі організації судових
та правоохоронних органів
Національний університет
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»,
м. Харків*

МЕДІАКОМПЕТЕНТНІСТЬ ПРОКУРОРА: ПОСТАНОВКА ПИТАННЯ

Розглянуто проблеми запровадження в органах прокуратури України професійних підходів до співпраці з засобами масової комунікації шляхом підвищення медіакомпетентності прокурорських працівників. Визначено правову природу, основні складники цього феномену та розкрито методику формування т. з. «карти ЗМІ». Акцентовано увагу на необхідності здійснення моніторингу ЗМІ та розробці медіастратегії в органах прокуратури.

Ключові слова: прокуратура, засоби масової інформації, медіакомпетентність, моніторинг ЗМІ.

Засоби масової інформації (далі – ЗМІ) у сучасному світі за силою їх дії на повсякденну людську життєдіяльність є одним з найбільш впливових соціальних інститутів: як домінуюче джерело інформування про події оточуючого середовища, вони все впевненіше беруть на себе роль агентів соціалізації [1, с. 288], що не тільки формують громадську думку, а й забезпечують її функціонування. Підтверджується вис-

лів «батька» кібернетики Норберта Вінера, що дійсно жити – це означає жити, володіючи правильною інформацією [2, с. 8].

Безперечно, реалізація програм боротьби зі злочинністю та правопорушеннями, ефективність діяльності правоохоронних органів чималою мірою залежить від того, як засоби масової інформації впливатимуть на формування правової позиції громадян, наста-