

ФІНАНСОВО-ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ДОХІДНИХ РАХУНКІВ БЮДЖЕТІВ

У статті надане визначення фінансово-правового режиму дохідних рахунків бюджетів. Розкрито зміст і охарактеризовано їх сутність.

Ключові слова: фінансово-правовий режим, дохідні рахунки бюджетів, фінансові правовідносини, фінансове законодавство, правове регулювання.

В статье дано определение финансово-правового режима доходных счетов бюджетов. Раскрыто содержание и охарактеризована их сущность.

Ключевые слова: финансово-правовой режим, доходные счета бюджетов, финансовые правоотношения, финансовое законодательство, правовое регулирование.

In the article given definition of financial and legal regime of budget revenue accounts. Examined the content and characterized their essence.

Key words: financial and legal regime, budget revenue accounts, financial legal relationships, financial legislation, legal regulation.

Вступ. Ключовим аспектом, який визначає функціональну основу виконання бюджетів за доходами, є зарахування бюджетних надходжень на відповідні дохідні рахунки бюджетів, які мають особливу фінансово-правову природу, що проявляється у фінансово-правовому режимі виконання бюджетів за доходами. Тому дослідження фінансово-правових режимів рахунків для зарахування надходжень є головним для розуміння суті стадій виконання та звітування про виконання бюджетів.

Останнім часом постійне бюджетне законодавство зазнавало значних змін, що зумовило зміну правових норм, які визначали фінансово-правовий режим і класифікацію рахунків для зарахування бюджетних надходжень, унаслідок чого багато теоретичних і практичних досліджень втратили свою актуальність. Таким чином, необхідно здійснити нове дослідження фінансово-правового режиму рахунків бюджетів для зарахування бюджетних надходжень, щоб урахувати сучасний стан бюджетного законодавства.

У науковій доктрині бюджетний процес, зокрема його казначейська система виконання за доходами, тією чи іншою мірою був досліджений у багатьох наукових працях і розкритий у науковій і навчальній літературі. Серед науковців, які досліджували казначейську систему виконання дохідної частини бюджету, можна назвати таких учених: А.Б. Альжанова, О.І. Барановський, О.П. Гетманець, А.І. Гнатовська, А.А. Коваленко, М.П. Кучерявенко, Т.А. Латковська, О.А. Музика-Стефанчук, М.С. Могильницький, Д.К. Новікова, Л.Л. Осипчук, З.І. Перощук, І.Ю. Рассадіна, Д.В. Россіхіна, С.А. Семенченко, М.В. Трубіна, Н.Я. Якимчук та інші.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз фінансово-правового режиму дохідних рахунків бюджетів.

Результати дослідження. Не применшуючи вагу напрацювань науковців, варто зазначити, що саме фінансово-правовий режим рахунків для зарахування бюджетних надходжень не був комплексно та всебічно розкритий.

Фінансово-правовий режим дохідних рахунків бюджету – це встановлений фінансово-правовими нормами правопорядок, що існує в процесі мобілізації та розподілу бюджетних потоків, який визначає порядок ведення та фінансово-правову природу дохідних рахунків бюджету, фінансово-правову природу об'єктів, які на цих рахунках обліковуються, і повноваження щодо цих об'єктів.

Із наведеного нами розуміння впливають елементи фінансово-правового режиму дохідних рахунків бюджетів, які є ключовими для відповідного правопорядку. До таких елементів відносимо, по-перше, порядок ведення дохідних рахунків бюджету, по-друге, фінансово-правову природу об'єктів, що обліковуються на дохідних рахунках бюджетів, по-третє, фінансово-правові повноваження суб'єктів щодо використання облікованих об'єктів, які обліковуються на дохідних рахунках бюджетів. Подібні за змістом елементи включаються й у фінансово-правовий режим банківських рахунків, що робить останні легко порівнюваними з досліджуваною нами категорією з методологічного погляду.

Насамперед таке порівняння доцільно проводити саме з єдиним казначейським рахунком. Указаний рахунок є ключовим у казначейській системі виконання бюджетів України, а його правова природа є унікальною щодо інших дохідних рахунків бюджетів, які ведуться органами казначейства. При цьому його віднесення до категорії дохідних рахунків бюджетів, на нашу думку, є доцільним із тих підстав, що, по-перше, усі надходження бюджетів акумулюються на цьому рахунку, по-друге, відповідні бюджетні потоки обліковуються на відповідному рахунку, по-третє, цей рахунок включається в поняття дохідних рахунків бюджету з погляду формальної логіки.

Окрім наявного законодавчого визначення єдиного казначейського рахунку, цей термін визначався на доктринальному рівні багатьма фахівцями та науковцями; окремі визначення вважаємо за доцільне навести.

Деякі фахівці у сфері казначейської системи розуміють поняття єдиного казначейського рахунку як систему бюджетних рахунків органів державного казначейства, що відкриті в органах казначейства за відповідними балансовими рахунками, на які зараховуються податки, збори, інші обов'язкові платежі державного та місцевих бюджетів і надходження з інших джерел; із них органами Державного казначейства здійснюються платежі безпосередньо на користь суб'єктів господарської діяльності, які виконали роботи чи надали послуги розпорядникам бюджетних коштів [1, с. 352]. Не применшуючи наукову вагу досліджень наведених науковців, ми все ж не можемо повністю погодитися з визначеннями, наданими вченими. Науковці розглядають єдиний казначейський рахунок як систему, тобто сукупність рахунків. На нашу думку, це не так, оскільки єдиний казначейський рахунок є одним рахунком, порядок ведення якого чітко встановлений у законодавстві. Натомість цей рахунок не включає в себе інші рахунки, а взаємопов'язаний із цими рахунками державного казначейства системним зв'язком. Цей зв'язок полягає в тому, що інші рахунки, відкриті в органах Державної казначейської служби, ведуться виключно на основі облікової інформації єдиного казначейського рахунку щодо акумульованих на ньому бюджетних коштів, тобто єдиний казначейський рахунок є ключовим елементом системи, а не самою системою.

В.І. Стоян, О.С. Даневич і М.Й. Мац розглядають єдиний казначейський рахунок як консолідований рахунок, відкритий Державній казначейській службі в Національному банку для обліку коштів і здійснення розрахунків у системі електронних платежів НБУ [2, с. 239]. Цілком погоджуємося з відповідним поглядом авторів, який у лаконічній формі передає основну суть терміна, не суперечачи його законодавчому визначенню.

Відповідно до п. 23-1 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України єдиний казначейський рахунок – це рахунок, відкритий центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, у Національному банку України для обліку коштів і здійснення розрахунків у системі електронних платежів Національного банку України, на якому консолідується кошти державного та місцевих бюджетів, фондів загальнообов'язкового державного соціального й пенсійного страхування та кошти інших клієнтів, які відповідно до законодавства знаходяться на казначейському обслуговуванні [3]. Для визначення фінансово-правового режиму цього рахунку будемо виходити з наведеного законодавчого визначення терміна. При цьому зазначимо, що це не єдине визначення аналізованого терміна. В абз. 2 п. 1 Положення про єдиний казначейський рахунок, затвердженого Наказом Державного казначейства України від 26.06.2002 р. № 122, єдиний казначейський рахунок – це консолідований рахунок, відкритий Державному казначейству України в Національному банку України для обліку коштів і здійснення розрахунків у системі електронних платежів Національного банку України [4]. Відповідне визначення є більш лаконічним за суттю й відповідає наведеному більш пізньому положенню Бюджетного кодексу України.

Як уже зазначалося, відповідно до ч. 1 ст. 31 Закону України «Про Національний банк України» Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад зобов'язані зберігати бюджетні кошти в Національному банку на рахунку, відкритому центральному органу виконавчої влади,

що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, якщо інше не передбачено Бюджетним кодексом України [5]. Відповідний рахунок, про який ідеться в наведеній статті, є єдиним казначейським рахунком, що визначає ту обставину, що бюджетні гроші зберігаються на такому рахунку. При цьому термін «зберігаються» використаний не зовсім доцільно, оскільки грошові кошти, що зараховуються на рахунки Національного банку України, знеособлюються, тому аналогічно (як і у випадку з іншими банківськими рахунками) на останньому обліковуються саме зобов'язання Національному банку України за законною вимогою перерахувати ці кошти на інший рахунок за допомогою системи електронних платежів. Тому правова природа єдиного казначейського рахунку наближена до інших банківських рахунків. Ця наближеність полягає в тому, що грошові кошти, які надходять від платників, фактично знаходяться у володінні Центрального банку, а сам банк на рахунку обліковує свої зобов'язання щодо їх перерахунку за законною вимогою повноважних органів Державної казначейської служби як обслуговуючого органу щодо бюджетних коштів. При цьому такі зобов'язання співвідносяться з правом казначейства здійснити подальший переказ цих коштів іншим особам. Як і у випадках із банківськими рахунками, такі повноваження безпосередньо виникають на підставі зарахування відповідних грошових коштів на рахунки банку (переходу саме грошових коштів у безготівковій формі у володіння банку).

Натомість принциповою різницею між фінансово-правовим режимом єдиного казначейського рахунку й банківськими рахунками клієнтів у комерційних банках є те, що відповідно до положень ст. 47 Закону України «Про банки і банківську діяльність» ведення поточних банківських рахунків клієнтів є банківською діяльністю, і банк має право розміщувати залучені на банківські рахунки від клієнтів кошти на власних умовах і на власний ризик самостійно [6]. Натомість Національний банк України повноважень щодо самостійного використання залучених на єдиний казначейський рахунок коштів не має. Відповідно до ч. 8 ст. 16 Бюджетного кодексу України розміщення тимчасово вільних коштів єдиного казначейського рахунку здійснюється Міністром фінансів України за погодженням із Національним банком України чи керівником місцевого фінансового органу за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради [3]. Ця діяльність здійснюється згідно з порядком, установленим у Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядків розміщення тимчасово вільних коштів єдиного казначейського рахунка шляхом придбання облігацій внутрішньої державної позики й розміщення тимчасово вільних коштів єдиного казначейського рахунка та коштів валютних рахунків державного бюджету на депозитних рахунках» від 19.01.2011 р. № 65 [7]. У цьому полягає різниця між правовим режимом єдиного казначейського рахунку й інших банківських рахунків. В останньому випадку клієнт, якому відкритий банківський рахунок, фактично не має впливу на розміщення коштів, що надійшли на такий рахунок, у першому ж випадку ці кошти без відповідного рішення вповноважених учасників бюджетного процесу, яких обслуговує казначейство, що обслуговує Національний банк України, не можуть бути розміщені Національним банком України на власних умовах і на власний ризик.

Фінансово-правові повноваження щодо подальшого управління коштами, які зараховуються на єдиний казначейський рахунок (далі – ЄКР), є елементом фінансово-правового режиму цього рахунку й впливають із повноважень тих осіб, які узагальнено обліковують усі ці надходження. Умовно ці особи, що наділені відповідними повноваженнями, за аналогією з фінансово-правовим режимом банківських рахунків є співвласниками цього рахунку. Право розпоряджатися коштами аналізованого рахунку належить особам – учасникам системи електронних платежів Національного банку України, які є такими з урахуванням положень Закону України «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні» [8] та Інструкції про міжбанківський переказ коштів в Україні в національній валюті, затвердженої Постановою Правління Національного банку України від 16.08.2006 р. № 320 [9]. При цьому, відповідно до п. 2.1 Положення про єдиний казначейський рахунок, учасниками системи електронних платежів є Державне казначейство України та Головні управління Державного казначейства України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі. Для відображення операцій, проведених через систему електронних переказів протягом банківського дня, у центрі оброблення системи електронних переказів Державному казначейству України та Головним управлінням Державного казначейства України відкрито технічні рахунки. Відповідно до п. 2.2 Положення, із метою відображення в режимі реального часу інформації про стан ЄКР, відкритого в НБУ, на балансі Державного казначейства України відкритий відповідний єдиний казначейський рахунок за відповідним балансовим рахунком Плану рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих

бюджетів, затвердженого Наказом Державного казначейства України від 28.11.2000 р. № 119 [10; 11]. Таким чином, з урахуванням адміністративно-територіального устрою України щодо єдиного казначейського рахунку є 28 органів казначейства, які є правомочними щодо облікованих на цьому рахунку коштів, тобто мають право вимоги до Національного банку України щодо подальшого використання цих коштів шляхом їх переказу на цілі, передбачені законами України про державний бюджет на відповідний бюджетний період і рішеннями про відповідні місцеві бюджети. Такими органами є Державне казначейство України та Головні управління Державного казначейства України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі. Однак єдиний казначейський рахунок, відповідно до наведених положень, обліковується лише на балансі Державного казначейства України.

Підсумовуючи вищенаведене, можемо охарактеризувати такий фінансово-правовий режим єдиного казначейського рахунку відповідно до вказаних нами вище елементів:

- по-перше, єдиний казначейський рахунок ведеться Національним банком України відповідно до законодавства та дублюється на відповідному рахунку Державного казначейства України;

- по-друге, об'єктом обліку єдиного казначейського рахунку є права вимоги, які виникають безпосередньо на підставі грошових надходжень на цей рахунок у Національному банку України, котрі теж отримують статус бюджетних коштів;

- по-третє, Національний банк України не має права за власною ініціативою використовувати бюджетні кошти, які зберігаються в нього на балансі;

- по-четверте, повноваження щодо реалізації прав вимоги до Національного банку України щодо використання коштів із єдиного казначейського рахунку в передбаченому законодавством порядку належать виключно Державному казначейству України та двадцяти семи Головним управлінням Державного казначейства України в областях, Автономній Республіці Крим, містах Києві та Севастополі.

Відповідно до п. 2.2 Положення про єдиний казначейський рахунок ЄКР, відкритий на балансі Державного казначейства України, об'єднує кошти субрахунків, що відкриті на балансі Головних управлінь Державного казначейства України. Таким чином установлений окремий вид рахунків, які використовуються для надходжень бюджетів, – це субрахунки єдиного казначейського рахунку. При цьому іншим абзацом наведеної норми встановлено, що в Державному казначействі України відкриваються та ведуться програмними засобами рахунки в розрізі Головних управлінь Державного казначейства України, які відображають рух коштів на субрахунках ЄКР і мають аналогічний інформаційний зміст. Таким чином, ці субрахунки відображають територіальний аспект здійснення таких надходжень у межах територій, які обслуговуються Головними управліннями Державного казначейства України. Такими територіями є території областей, Автономної Республіки Крим, міст Києва та Севастополя. Відповідно до п. 2.3 наведеного Положення, на субрахунках єдиного казначейського рахунку ведеться аналітичний облік коштів державного та місцевих бюджетів, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, коштів інших клієнтів, обслуговування яких здійснюється органами Державного казначейства України та регламентується законодавством [11]. Із вищенаведеного випливає, що вказані субрахунки мають аналогічний аналітично-обліковий зміст. Основне їх функціональне призначення полягає в обліку саме того обсягу бюджетних коштів, які вповноважене використовувати конкретне Головне управління Державного казначейства України. По суті, це поділ акумульованих бюджетних коштів на кожне Головне управління, що визначає кількісний вимір коштів, який кожне з Управлінь має обслуговувати, тобто здійснювати їх подальше використання на цілі, передбачені бюджетним законодавством. Проте відповідні рахунки мають кардинально інший правовий режим. Зокрема, у розрізі об'єкта останній є правом вимоги, яке випливає не із зархованих коштів у Національний банк України на єдиний казначейський рахунок безпосередньо, а із сукупних облікованих на єдиному казначейському рахунку прав вимоги, які в розрізі їх розподілу закріплюються за одним із Головних управлінь казначейства.

Висновки. Ураховуючи наведене, фінансово-правовий режим субрахунків єдиного казначейського рахунку полягає в такому:

- по-перше, субрахунки ведуться безпосередньо конкретними Головними управліннями казначейства в порядку, установленому законодавством;

- по-друге, об'єктом обліку субрахунків єдиного казначейського рахунку є права вимоги, які належать кожному з Головних управлінь казначейства, що виникають на підставі загального обліку прав вимог на єдиному казначейському рахунку;

– по-третє, повноваження щодо реалізації прав вимоги безпосередньо до Національного банку України щодо використання коштів із єдиного казначейського рахунку в розрізі його субрахунків у передбаченому законодавством порядку належать конкретному Головному управлінню Державного казначейства України в областях, Автономній Республіці Крим, містах Києві та Севастополі.

Список використаних джерел:

1. Юрій С.І. Казначейська система: [підруч.] / С.І. Юрій, В.І. Стоян, О.С. Данилевич. – Тернопіль : Картбланш, 2006. – 818 с.
2. Стоян В.І. Казначейська система : [підруч.] / В.І. Стоян, О.С. Даневич, М.Й. Мац. – 3-тє вид., змін. і допов. – К. : «Центр учбової літератури», 2014. – 868 с.
3. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
4. Про затвердження Положення про єдиний казначейський рахунок : Наказ Державного казначейства від 26.06.2002 р. № 122 // Офіційний вісник України. – 2002 р. – № 30. – Ст. 95.
5. Про Національний банк України : Закон України від 20.05.1999 р. № 679-XIV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1999. – № 29. – Ст. 238.
6. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 07.12.2000 р. № 2121-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 5–6. – Ст. 30.
7. Про затвердження порядків розміщення тимчасово вільних коштів єдиного казначейського рахунку шляхом придбання облігацій внутрішньої державної позики і розміщення тимчасово вільних коштів єдиного казначейського рахунку та коштів валютних рахунків державного бюджету на депозитних рахунках : Постанова КМУ від 19.01.2011 р. № 65 // Офіційний вісник України. – 2011 р. – № 8. – Ст. 35.
8. Про платіжні системи та переказ коштів в Україні : Закон України від 05.04.2001 р. № 2346-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 29. – Ст. 137.
9. Про затвердження Інструкції про міжбанківський переказ коштів в Україні в національній валюті : Постанова НБУ від 16.08.2006 р. № 320 // Офіційний вісник України. – 2006 р. – № 36. – Ст. 32.
10. Про затвердження інструктивної бази : Наказ Державного казначейства України від 28.11.2000 р. № 119. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.33929.1>.
11. Про затвердження Положення про єдиний казначейський рахунок : Наказ Державного казначейства України від 26.06.2002 р. № 122 // Офіційний вісник України. – 2002 р. – № 30. – Ст. 95.