

УДК 347.73

К.О. ТОКАРЄВА, Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

БЮДЖЕТ І БЮДЖЕТНА СИСТЕМА ЯК ВИХІДНІ ПОНЯТТЯ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА

Ключові слова: бюджет, сутність бюджету, бюджетна система, бюджетний устрій

В переважній більшості країн світу бюджет – це один із основних інструментів, за допомогою якого реалізується діяльність держави. Не випадково М.І. Піскотін писав: «У бюджеті кожної держави, як у фокусі, відображаються її соціально-економічна та політична природа, зміст її діяльності. Вони виявляються як у способах і джерелах отримання доходів, у частині національного доходу, що надходить до бюджету, в спрямуванні видатків, так і в побудові бюджету, в порядку його складання та затвердження» [1, с.3]. Натепер жодна держава не може існувати без бюджетів. Відносини, які регулюються бюджетним правом, виникають у зв'язку з утворенням, розподілом і використанням централізованих фондів грошових коштів, які надходять в розпорядження держави та органів місцевого самоврядування на відповідній території.

У доктрині фінансового права існують різні підходи щодо визначення поняття «бюджет» та розуміння його сутності. Дослідженням характеристики поняття «бюджет» займалися такі науковці: О.А. Музика-Стефанчук, Н.І. Хімічева, Л.К. Воронова, О.П. Кириленко, Н.В. Сидорова та ін. У той же час кожен учений розглядає цю проблематику по – своєму і надає власне її тлумачення. Наразі можна говорити, що подальше дослідження поняття бюджету та деталізація його визначення має важливе теоретичне і практичне значення. Отже, метою статті є аналіз бюджету і бюджетної системи як вихідних понять бюджетного права.

Бюджет є багатограним і складним явищем, тому досліджувати його можна у декількох аспектах. Найчастіше бюджет розглядають як правову та економічну категорію. З економічної точки зору бюджет можна визначити як сукупність економічних відносин щодо формування, розподілу і використання фондів грошових коштів для фінансування завдань, які покладені на органи державної влади і органи місцевого самоврядування. Л.К. Воронова зазначає, що поняття бюджету в економічному значенні не пов'язане із його офіційним оформленням, тобто з поняттям бюджету як правової категорії. Правове визначення бюджету полягає в тому, що він надає органам влади, які його затверджують, можливість вищого постійного керівництва в галузі фінансової діяльності, контролю діяльності виконавчо-розпорядчих органів, які складають і виконують бюджет. Саме завдяки бюджету фінансова діяльність органів управління набуває характеру тимчасових, періодичних правових норм, залучення доходів та їх витрачання стає правомірним, а наслідки ведення фінансової діяльності точно періодизуються [2, с.9, 10].

В Бюджетному кодексі України бюджет визначається як план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідними органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду (ст.2) [3]. На нашу думку, таке визначення законодавця потребує певного уточнення. Необхідно знайти відповідь на питання: для чого існують державний та місцеві бюджети в Україні? Перш за все, призначення бюджетів різних рівнів – сприяти ефективному виконанню всіх завдань, які покладені на органи державної влади і місцевого самоврядування. В той же час доцільно говорити про те, що кошти, які акумулюються в державному та місцевих бюджетах, мають використовуватись задля задоволення потреб громадян. Бюджетні кошти повинні пропорційно розподілятися між різними сферами суспільного життя.

Ю.О. Крохіна зазначає, що бюджет як правова категорія має характерні особливості.

По-перше, це загальнодержавний фонд грошових коштів, утворений для того, щоб покривати державні видатки. По-друге, це фінансовий план держави, в якому відображені всі доходи і видатки. По-третє, бюджет – це основний фінансовий план держави, оскільки разом із цим планом існують і фінансові плани підприємств, установ та організацій. Як основний фінансовий план бюджет характеризується відповідною універсальністю та координацією [4, с.15]. Варто зазначити, що універсальність бюджету проявляється в тому, що ним охоплюються майже всі сфери розвитку відповідної держави або територіальної одиниці (економічна, соціальна та ін.). Координація ж виявляється у взаємозв'язку кожного конкретного бюджету з певними показниками інших фінансових планів. Схоже міркує й О.А. Музика-Стефанчук, яка наголошує, що бюджет завжди є керівним і координаційним планом стосовно інших фінансових планів (планів господарських товариств, кошторисів державних установ тощо) [5, с.13]. Л.О. Дробозіна також визначає державний бюджет як основний фінансовий план держави на поточний рік [6, с.109]. Але, знов таки, таке розуміння бюджету не повне, бо не відображає його як економічного, так і правового змісту, а також мети його створення й існування в державі.

Як вбачається, розкриваючи поняття та сутність бюджету, маємо звернути увагу на певні характерні ознаки та функції, що йому притаманні. О.А. Музика-Стефанчук пропонує зосередити увагу на таких функціях бюджету: 1) створення централізованого фонду коштів (державного або місцевого). У ході реалізації зазначеної функції відбувається мобілізація грошових коштів, розпис запланованих доходів і видатків з дотриманням положень бюджетної класифікації; 2) розподільна, яка обумовлена тим, що у бюджетних відносинах, які завжди виступають як правовідносини, беруть участь майже всі учасники суспільного виробництва. Жодна з ланок фінансової системи не здійснює такого багатovidового перерозподілу коштів, як бюджет, адже саме через бюджет акумулюються кошти, отримані в процесі виробничої та невиро-

бничої діяльності; 3) використання зібраних коштів відповідно до їх цільового призначення; 4) контрольна, що відображає рух бюджетних ресурсів і реалізується на всіх стадіях бюджетного процесу [5, с.13]. В. Лобода стверджує, що можна додати до цього переліку ще й такі функції: стимулююча – знаходить свій прояв у відповідному стимулюванні окремих галузей економіки та соціальна – спрямована на фінансове забезпечення соціальної політики [7, с.48]. На нашу думку, виокремлення зазначених функцій в якості окремих є не зовсім доцільним. Справа в тому, що всі бюджетні кошти мають бути спрямовані на фінансове забезпечення потреб населення відповідної країни та належного функціонування всіх сфер життя людей. Також варто зазначити, що бюджет має нормативне закріплення та існує виключно для вираження загальнодержавних інтересів і саме тому такі відносини регулюються виключно імперативними нормами.

Окрім економічного та правового аспекту у визначенні бюджету можна виокремити й матеріальну сторону. За матеріальним змістом бюджет розглядається як фонд фінансових ресурсів, який перебуває у розпорядженні органів виконавчої влади певного рівня й використовується для виконання покладених на них функцій, передбачених нормами чинного законодавства України. Згідно з таким розумінням бюджету необхідно зазначити, що за допомогою бюджету держава та територіальні громади здійснюють вкладення капіталів у майбутнє нашого суспільства (належна освіта та професійна підготовка). Це один з найважливіших інструментів, який має у своєму арсеналі уряд нашої держави задля регулювання та стабілізації, перш за все, економічної діяльності.

Поняття бюджету нерозривно пов'язане з поняттям бюджетної системи, оскільки бюджет є основним структурним елементом будь-якої бюджетної системи. Економісти розглядають бюджетну систему як складову фінансової системи, яка включає сукупність бюджетів держави всіх рівнів, має управлінську структуру і функціонує згідно з юридичними та фінансовими нормами [8, с.127]. Також існує точка зору, згідно з якою бюджетна система держави – це сукупність всіх бюдже-

тів, які діють на території країни [9, с.31]. Відповідно до ст.2 Бюджетного кодексу України, бюджетна система визначається як сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіального устроїв і врегульована нормами права [3]. Як правовій категорії бюджетній системі притаманні такі ознаки, як нормативність, чіткість, структурованість, предметна визначеність. Детально зупинимося на характеристиці зазначених ознак. Нормативність бюджетної системи України передбачена Конституцією України. В ст.92 зазначено, що Державний бюджет України та бюджетна система встановлюються виключно законами [10]. Так, в Україні існує Бюджетний кодекс, яким регулюються відносини, які виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, що становлять бюджетну систему держави, а також питання стосовно відповідальності за порушення бюджетного законодавства [3].

Чіткість бюджетної системи виражена в тому, що кожна ланка цієї системи характеризується тим, що обслуговує розподілення надходжень та видатків різних рівнів [11, с.17]. Необхідно звернути увагу на те, що бюджети (державний і місцеві) містять відповідні доходи і видатки, перелік яких чітко визначений законодавством.

Структурованість бюджетної системи, знов таки, визначена законодавцем, відповідно до Бюджетного кодексу України складається з державного бюджету та місцевих бюджетів (бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування) [3]. Варто вказати, що в такому розумінні структурованість бюджетної системи можна ототожнювати із складом бюджетної системи держави.

Предметна визначеність бюджетної системи України обумовлена специфікою правового регулювання, тобто особливостями тих суспільних відносин, що регулюються нормами бюджетного права. Це такі відносини, які виникають в процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, які входять до складу бюджетної системи нашої держави.

Можна говорити про те, що ті норми права, якими урегульовані суспільні відносини у площині бюджетної системи України, узагальнюються в певну нормативну спільність.

З.І. Перошук в якості правової ознаки бюджетної системи виділяє ще таку характеристику, як системність. Учена наголошує, що із самого визначення «система» зрозуміло, що йдеться про певне коло взаємопов'язаних між собою правових явищ. Тут мається на увазі державний бюджет, місцеві бюджети, відносини між ними, що є внутрішнім аспектом взаємодії та взаємозалежності цих конкретних правових явищ, а також зовнішній аспект, який передбачає безпосередній зв'язок бюджетної системи України із суспільством, економікою, політикою, її співвідношення з адміністративно – територіальним устроєм [12, с.113].

При аналізі поняття бюджетної системи, треба звернути увагу на її співвідношення з фундаментальним поняттям в галузі бюджетного регулювання – поняттям бюджетного устрою. Закон України «Про бюджетну систему України» встановлював, що «бюджетний устрій – це організація і принципи побудови бюджетної системи, її структури, взаємозв'язок між окремими ланками бюджетної системи. Бюджетний устрій України визначається з урахуванням державного устрою і адміністративно-територіального поділу» (ст.3) [13]. З прийняттям Бюджетного кодексу України поняття бюджетного устрою зникло з бюджетного законодавства України. Законодавець вирішив задовольнитися визначенням бюджетної системи, але такий підхід, на наш погляд, значно послабив чинне бюджетне законодавство. Безумовно, бюджетний устрій дуже тісно взаємопов'язаний із бюджетною системою, але, в той же час, бюджетний устрій значно ширший, ніж бюджетна система. Саме через категорію бюджетного устрою склалася уява про функціонуючу, а не статичну бюджетну систему, закріплювалися засади її регулювання, співвідношення між рівнями бюджетної системи. Показово, що в Бюджетному кодексі Російської Федерації існує розділ, який носить назву «Бюджетний устрій Російської Федерації». У той же час зміст зазначеного терміну там не розкривається. На законодав-

чому рівні це поняття було визначено у Законі РФСР «Про основи бюджетного устрою та бюджетного процесу в РФСР», за яким під бюджетним устроєм розумілися «організація бюджетної системи та принципи її побудови» [14]. Якщо звернути увагу на побудову чинного Бюджетного кодексу Російської Федерації, то побачимо, що розділ, який регулює бюджетний устрій, складається з норм, які закріплюють бюджетну систему, бюджетну класифікацію та принципи побудови бюджетної системи.

Характерно, що як в юридичній, так і економічній літературі немає чіткого визначення поняття бюджетного устрою. Наприклад, Д.О. Василик зазначає, що бюджетний устрій у державі визначається формою державного устрою і включає в себе організацію бюджетної системи, принципи її побудови, бюджетні повноваження законодавчого органу та виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів [15, с.29–32]. Деякі науковці взагалі ототожнюють поняття бюджетного устрою з бюджетною системою. Зокрема вони пишуть, що «бюджетна система України – це сукупність державного й місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного та адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права» [16, с.41]. На нашу думку, навряд чи можна погодитись із запропонованою думкою.

У цьому контексті більш виваженим є підхід Н.І. Хімічевої. Вчена під бюджетним устроєм розуміє «внутрішню побудову бюджету держави, що виражається у сукупності бюджетів, види та принципи взаємного зв'язку яких визначаються національно-державним та адміністративно-територіальним устроєм країни» [17, с.18, 37]. Близькою до позначеної точки зору є думка М.І. Пискотіна. Правник при дослідженні проблем радянського бюджетного права відносить до бюджетного устрою побудову бюджетної системи, взаємозв'язок її складових частин і норми, що визначають порядок установлення податків і доходів, які поступають на утворення бюджетів усіх рівнів, а також норми, що передбачають принципи щорічного установлення розмірів відрахувань від наскрізних податків і

загальнодержавних податків в нижчестоящі бюджети [1, с.62–63; 18, с.83–84]. На нашу думку, натепер дуже актуальною є точка зору Л.К. Воронової, яка наголошує, що бюджетний устрій в державі визначається формою державного устрою і включає в себе організацію бюджетної системи, принципи її побудови, повноваження законодавчих та виконавчих органів державної влади, органів місцевого самоврядування [19, с.127]. Дійсно, за допомогою цього поняття можна розкрити внутрішню побудову бюджету держави. Не випадково Ю.О. Крохіна, розглядаючи бюджетний устрій Російської Федерації, наголошує, що в федеративній державі він набуває особливої значущості, оскільки є відбиттям принципу федералізму в державному устрої, показує склад бюджетної системи, основоположні принципи її побудови, правове положення бюджету кожного рівня [18, с.83]. З огляду на це, вважаємо доцільним доповнити Бюджетний кодекс України поняттям бюджетного устрою, закріпивши його у ст.2 «Визначення основних термінів».

Підсумовуючи вищезазначене, варто підкреслити, що зараз немає єдиної наукової думки стосовно визначення поняття бюджету та бюджетної системи держави. Однак наведені точки зору (у своїй єдності) дозволяють зрозуміти, наскільки змістовними та багатоаспектними є зазначені поняття. Натепер, значний вплив на значення бюджету будь-якої країни здійснюють політичні та правові чинники, зміни фінансового, бюджетного та податкового законодавства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Пискотин М. И. Советское бюджетное право (основные проблемы) / М. И. Пискотин. – М. : Юрид. лит., 1971. – 312 с.
2. Воронова Л. К. Бюджетно-правовое регулирование в СРСР / Л. К. Воронова. – К., 1975. – 183 с.
3. Бюджетний кодекс України // ВВР України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
4. Крохина Ю. А. Бюджетное право России : учебник / Ю. А. Крохина. – М. : Изд-во Юрайт ; ИД Юрайт, 2010. – 447 с. – (Магистр права).

5. Музика О. А. Неподаткові доходи місцевих бюджетів України (фінансово-правове дослідження) : монографія / О. А. Музика – К. : Атіка, 2006. – 256 с.
6. Гутник А. Е. Предупреждение налоговой милицией уклонений от уплаты налогов / А. Е. Гутник. – К. : Атіка, 2001. – 176 с.
7. Лобода В. Щодо визначення поняття бюджет / В. Лобода // Юридична Україна. – 2008. – № 11. – С. 45–49.
8. Пасічник Ю. В. Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні : монографія / Ю. В. Пасічник. – Донецьк : «Юго-Восток, ЛТД», 2005. – 642 с.
9. Финансы : учебник / под ред. Дробозиной Л. А. – М. : Финансы, ЮНИТИ, 1999. – 475 с.
10. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. – К. : Атіка, 2006. – 64 с.
11. Горбунова О. Н. Проблемы совершенствования основных финансово – правовых институтов в условиях перехода России к рынку: дис. ... доктора юрид. наук в виде научного доклада, выполняющего также функции автореферата / О. Н. Горбунова. – М., 1986. – 42 с.
12. Перошук З. І. Правові ознаки бюджетної системи України / З. І. Перошук // Публічне право. – 2012. – № 2 (6). – С. 111–115.
13. Закон України «Про бюджетну систему України» : від 05.12.1990 р. № 512 // ВВР України. – 1991. – № 1. – Ст. 42.
14. Закон РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» : от 10.10.1991 р., № 1734–І [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.referent.ru/1/17725>.
15. Гордей О. Д. Бюджетний механізм зростання суспільного добробуту / О. Д. Гордей, Д. О. Василик // Фінанси України. – 2003. – № 4. – С. 29–32.
16. Василик О. Д. Державні фінанси України : підручник / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К. : Центр навч. л-ри, 2003. – 608 с.
17. Химичева Н. И. Субъекты советского бюджетного права / Н. И. Химичева. – Саратов : Изд-во Саратовск. ун-та, 1979. – 22 с.
18. Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм : монография / под ред. Н. И. Химичевой. – М. : НОРМА, 2001. – 347 с.
19. Фінансове право : підручник / Алісов Є. О., Воронова Л. К., Кадькаленко С. Т. та ін.) ; відп. ред. Л. К. Воронова. – Х. : Консум, 1998. – 496 с.

Токарева К. О. Бюджет і бюджетна система як вихідні поняття бюджетного права / К. О. Токарева // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 1038–1042 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2013-1/13tkopbp.pdf>

Розглянуто питання стосовно визначення понять «бюджет» і «бюджетна система». Розкрито зміст зазначених категорій бюджетного права. Проаналізовано норми чинного бюджетного законодавства України та Російської Федерації. Зосереджено увагу на співвідношенні понять бюджетної системи держави і бюджетного устрою.

Токарева Е.О. Бюджет и бюджетная система как исходные понятия бюджетного права

Рассмотрены вопросы по определению понятий «бюджет» и «бюджетная система». Раскрыто содержание указанных категорий бюджетного права. Проанализированы нормы действующего бюджетного законодательства Украины и Российской Федерации. Сосредоточено внимание на соотношении понятий бюджетной системы государства и бюджетного устройства.

Tokarieva K.O. Budget and Budgetary System as the Original Concept of the Budget Law

The questions on the definition of the concepts of the «budget» and the «budgetary system» are made. Disclosed the contents of the specified categories of the budget law. The norms of the budget legislation of Ukraine and the Russian Federation analyzed. Attention on the relationship between the concepts of the state budget system and budget system focused.