

ШИЯН О. Ю.,

старший викладач кафедри кримінального,
цивільного та міжнародного права
(Запорізький національний технічний
університет)

УДК 336.14

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ФОРМУЛЮВАННЯ ДЕФІНІЦІЇ БЮДЖЕТУ

У статті досліджуються проблемні питання визначення поняття бюджету за законодавством України. Аналізуються наукові погляди, вітчизняне законодавство та законодавство певних країн близького зарубіжжя у цій сфері. Сформульовано авторську дефініцію бюджету, яку пропонується закріпити у п. 1 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України.

Ключові слова: бюджет, бюджетна система, державний бюджет, фінансові ресурси.

В статье исследуются проблемные вопросы определения понятия бюджета по законодательству Украины. Анализируются научные взгляды, отечественное законодательство и законодательство определённых стран близкого зарубежья в этой сфере. Сформулирована авторская дефиниция бюджета, которую предлагается закрепить в п. 1 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодекса Украины.

Ключевые слова: бюджет, бюджетная система, государственный бюджет, финансовые ресурсы.

The article deals with problem areas definition budget legislation of Ukraine. Analyzed scientific views, national legislation and the legislation of certain neighboring countries in this area. Author's definition of the budget being proposed fix in paragraph 1 of Part 1 of Article 2 of the Budget Code of Ukraine.

Key words: budget, budget system, state budget, funding.

Вступ. У статті досліджується проблема визначення поняття бюджету за законодавством України.

Її вирішення сприятиме вирішенню питань бюджетного процесу, механізму планування та виконання бюджетів та змісту відповідних відносин, а також усуненню у бюджетному законодавстві прогалин і колізій, що сприяють його порушенню.

У юридичній літературі певна увага приділяється поняттю бюджету. На рівні лише підручників та посібників не з права, а з фінансів частину цього питання досліджували В. І. Оспіщев [1], І. Н. Ходорович [2]. У навчальному посібнику з фінансового права частину цієї проблеми вивчала О. П. Орлюк [3]. Роботи О. М. Горбунової [4], Ю. О. Крохиної [5], В. М. Романовського, О. В. Врублевської [6] і В. Н. Твердохлібова [2] виконані на базі російського законодавства. Дослідження Л. К. Воронової [7; 8; 9], М. І. Піскотіна [10] потребують переосмислення з урахуванням чинного законодавства та сучасних економічних умов.

Відаючи належне роботам зазначених та інших учених, слід визнати, що рівень наукового дослідження бюджетів видається недостатнім. У теорії права про них висловлені суперечливі точки зору, не в повній мірі врегульоване це питання в законодавстві, у зв'язку із цим бюджетний процес зазнає серйозних труднощів. А тому виникає необхідність дослідити та підсумувати висловлені точки зору, а також запропонувати власне бачення зазначеної проблеми.



Постановка завдання. Цілями статті є вирішення проблемних питань визначення поняття бюджету за правом України.

Результати дослідження. Разом із здобуттям незалежності перед Україною постало важливе завдання – створення власної фінансової і бюджетної систем, а в даний час – їх подальше вдосконалення. Вирішення цього завдання вимагає переосмислення природи бюджету, взагалі, і місцевих бюджетів, зокрема визначення їх місця і ролі в економічній системі держави, теоретичного обґрунтування процесів формування доходної бази і напрямів витрачання бюджетних коштів, сутності місцевого оподаткування і його ролі в доходах місцевих бюджетів, створення ефективної системи міжбюджетних відносин. В умовах переходу до ринку зростає значення місцевих бюджетів у проведенні економічної і регіональної політики, вирішенні соціальних проблем, підтримці незахищених і малозабезпечених верств населення, що також потребує відповідного теоретичного обґрунтування і практичного вивчення.

Бюджет як економічна категорія має такі ознаки:

1. Історичність. Бюджет як категорія склався історично, мав свої специфічні риси зародження в різних країнах, вони проявляються і в сучасних умовах.

2. Плановість. Основою функціонування бюджету є його плановий характер.

3. Юридичний характер. Бюджет має силу нормативного акта.

4. Термін дії. Бюджет складається та функціонує протягом певного терміну [11, с. 327].

Крім того, бюджет має такі особливості.

1. Бюджет є особливою економічною формою перерозподільних відносин, що пов'язані з відокремленням у розпорядження держави частини національного доходу та її використанням для задоволення потреб усього суспільства й окремих його державно-територіальних формувань.

2. За допомогою бюджету відбувається перерозподіл національного доходу між галузями економіки, територіями країни, сферами суспільної діяльності.

3. Пропорції бюджетного перерозподілу вартості визначаються потребами розширеного відтворення в цілому і завданнями, що стоять перед суспільством на кожному історичному етапі його розвитку.

4. Галузь бюджетного розподілу посідає центральне місце у складі державних фінансів, що обумовлено провідною роллю бюджету порівняно з іншими ланками [11, с. 328].

У науковій літературі поняття бюджету формулюється по-різному, зокрема як:

– основний фінансовий план утворення, розподілу і використання централізованого фонду коштів держави або муніципального утворення, який затверджується відповідними представницькими органами державної влади або місцевого самоврядування і закріплює юридичні права й обов'язки учасників бюджетних правовідносин [4, с. 123];

– публічні економічні відносини, які опосередковують процес утворення, перерозподілу та використання централізованого фонду коштів певного державного, територіального чи муніципального утворення, що знаходиться в розпорядженні органів державної влади чи місцевого самоврядування, призначений для фінансування загальних завдань території та є основним фінансовим планом, який затверджується відповідним представницьким органом [5, с. 16];

– система імперативних грошових відносин, у процесі яких створюється і використовується бюджетний фонд, що є централізованим фондом коштів, для фінансування широкого кола суспільних потреб [6, с. 14];

– форма утворення і використання централізованого (в рамках держави або певної місцевості) фонду грошових коштів, необхідних для забезпечення функціонування держави та її органів [7, с. 24];

– у широкому значенні бюджет являє собою централізований фонд державних коштів, за рахунок якого фінансуються потреби країни на народне господарство, соціально-культурні витрати, утримання апарату управління, утворення державних резервів [8, с. 9];

– форма утворення, план формування централізованого фонду і його використання; великий кошторис, розпис доходів і видатків, який повинен бути узгоджений за термінами надходження і використання коштів [9, с. 118];



– кошторис, облік, розрахунок, розпис, рахунок видатків та доходів за минулий і за майбутній час [10, с. 158].

Узагальнюючи наведені вище визначення, можна відзначити, що найчастіше під бюджетом розуміють фонд грошових коштів, за рахунок якого здійснюється відповідне фінансування. Коли мова йде про складання, прийняття та виконання, бюджет розуміють як фінансовий план або як кошторис чи розпис доходів і видатків [12]. Стосовно останнього визначення професор І.Х. Озеров у своїй праці «Основи фінансової науки» наголошував на розбіжностях між поняттями «бюджет» і «розпис». Учений вважає, що розпис із бюджетом співвідноситься як частина із загальним, і розпис є лише додатком бюджетного закону до конкретного випадку [13, с. 46].

Коли ж мова йде про оформлення, тобто про затвердження проекту бюджету відповідними органами, бюджет розуміють уже як акт, що встановлює фінансовий план. На думку О. А. Музики-Стефанчук, будь-який акт про бюджет є зовнішнім оформленням бюджету. Учена зауважує, що не слід ототожнювати бюджет і акт про бюджет, оскільки бюджет у власному розумінні не є і не може бути законом [14, с. 10], а також наголошує на беззаперечності того, що бюджет є складною економічною та правовою категорією [15, с. 77].

З економічного боку, бюджет являє собою сукупність суспільних (економічних) відносин, що зумовлені об'єктивно існуючими товарно-грошовими відносинами і дією закону вартості, за допомогою яких відбувається розподіл національного доходу й утворення централізованих фондів коштів. Складання періодичного плану, достатньо повного, чіткого і правдивого, дає можливість урівноважити доходи і видатки, зібрати заплановані доходи та ефективно профінансувати витрати, необхідні для виконання функцій держави та органів місцевого самоврядування, які покладені на них Конституцією України [8, с. 183; 16, с. 70].

О. А. Музика-Стефанчук виділяє два прояви бюджету як економічної категорії, а саме: матеріальний і суспільний [15, с. 78]. На думку автора, перший полягає в тому, що бюджет являє собою централізований фонд коштів, який надходить у розпорядження відповідних представницьких органів для забезпечення здійснення функцій держави чи органів місцевого самоврядування. За суспільною ознакою бюджет – це система економічних відносин, пов'язаних зі збиранням та використанням грошового фонду.

Л. К. Воронова зазначає, що поняття бюджету як економічної категорії не пов'язане з його офіційним оформленням, тобто з поняттям бюджету як правової категорії. Правове призначення бюджету полягає в тому, що він надає органам влади, які його затверджують, можливість вищого постійного керівництва в галузі фінансової діяльності, контролю за діяльністю виконавчо-розпорядчих органів, які складають і виконують бюджет. Саме завдяки бюджету фінансова діяльність органів управління набуває характеру виконання тимчасових, періодичних правових норм, залучення доходів та їх витрачання стає правомірним, а наслідки ведення фінансової діяльності точно періодизуються [8, с. 9-10].

Згідно з п. 1 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України бюджет – план 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 [17].

Згідно п. 1.2. ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу Республіки Білорусь бюджет – план формування та використання коштів для забезпечення реалізації завдань і функцій держави [18].

Відповідно п. 12 ч. 1 ст. 3 Бюджетного кодексу Республіки Казахстан бюджет – централізований грошовий фонд держави, призначений для фінансового забезпечення реалізації його завдань і функцій [19].

Згідно з абз. 36 ч. 1 ст. 3 Бюджетного кодексу Республіки Узбекистан Державний бюджет Республіки Узбекистан (Державний бюджет) – централізований грошовий фонд держави, призначений для фінансового забезпечення завдань і функцій держави [20].

Відповідно до абз. 1 ч. 1 ст. 6 Бюджетного кодексу Російської Федерації бюджет – форма утворення та витрачання грошових коштів, призначених для фінансового забезпечення завдань і функцій держави та місцевого самоврядування [21].



Закон Республіки Молдова «Про бюджетну систему та бюджетний процес» взагалі не передбачає поняття бюджету [22].

Згідно ч. 1 ст. 2 Закону Республіки Вірменія «Про бюджетну систему Республіки Вірменія» державний і муніципальні бюджети є фінансовою програмою формування та витрачання необхідних грошових коштів на певний період для здійснення державою й органами місцевого самоврядування повноважень, віднесених до їх компетенції Конституцією та законами [23].

Відповідно п. 1.1.1 п. 1.1 ст. 1 Закону Азербайджанської Республіки «Про бюджетну систему» бюджет – основний фінансовий документ для збору та використання грошових коштів, необхідних для виконання за допомогою відповідних органів державної влади Азербайджанської Республіки й органів самоврядування обов'язків і функцій, що належать державі та муніципалітетам [24].

Згідно зі ст. 1 Закону Туркменістану «Про бюджетну систему» бюджет – це сукупність фінансових ресурсів, утворених на певний період і використовуваних органами державної влади й управління, місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування в порядку, встановленому законодавством Туркменістану [25].

Відповідно до абз. 3 ч. 1 ст. 2 Закону Республіки Таджикистан «Про державні фінанси Республіки Таджикистан» державний бюджет – основний фонд грошових коштів, форм утворення та витрачання грошових коштів республіканських органів управління, місцевих виконавчих органів державної влади, органів самоврядування селищ і сіл та цільових бюджетних фондів Республіки Таджикистан [26].

Згідно ч. 2 ст. 3 Закону Киргизької Республіки «Про основні засади бюджетного права в Киргизькій Республіці» державний (консолідований) бюджет Киргизької Республіки зосереджує в собі частину валового внутрішнього продукту (ВВП) держави, є основним фінансовим планом утворення і використання фонду його грошових коштів і являє собою кошториси доходів і витрат відповідних органів державної влади та місцевого самоврядування [27].

Отже, законодавець певних країн близького зарубіжжя неоднаково підходить до визначення бюджету. У праві Азербайджанської та Киргизької Республіки, Республік Білорусь, Вірменія, Казахстан, Таджикистан та Узбекистан, Російської Федерації, Туркменістану формується поняття бюджету по-різному. У законодавстві Республіки Молдова не визначається дефініція бюджету. Крім того, у бюджетному законодавстві певних країн близького зарубіжжя основний зміст поняття бюджету складають: в Азербайджанській Республіці – основний фінансовий документ для збору та використання грошових коштів; у Киргизькій Республіці – частина валового внутрішнього продукту (ВВП) держави, основний фінансовий план утворення і використання фонду його грошових коштів і кошториси доходів і витрат відповідних органів; у Республіці Білорусь – план формування та використання коштів; у Республіці Вірменія – фінансова програма формування та витрачання необхідних грошових коштів; у Республіках Казахстан та Узбекистан – централізований грошовий фонд держави; у Республіці Таджикистан – основний фонд грошових коштів, форм утворення та витрачання грошових коштів; у Російській Федерації – форма утворення та витрачання грошових коштів; в Туркменістані – сукупність фінансових ресурсів. Тобто, у дослідженому бюджетному законодавстві більшості країн близького зарубіжжя (Киргизька Республіка, Республіка Казахстан, Таджикистан та Узбекистан, Російська Федерація, Туркменістан) сутність бюджету зводиться до фонду грошових коштів.

Вітчизняне законодавство визначає зміст поняття бюджету, як план формування та використання фінансових ресурсів. В. Даль у Тлумачному словнику російської мови формує план як «предприятие, намеренье, обдуманное предложенье, порядок действия, для достижения чего-либо» [28, с. 301]. В.Т. Бусел у Великому тлумачному словнику сучасної української мови розкриває план як «задум, проект, що передбачають перебіг, розвиток чого-небудь; текст, документ із викладом такого задуму, проекту» [29, с. 978]. Не викликає сумнівів, що сутність бюджету не можна розглядати так вузько, лише як план, програма,



проект або документ. Крім того, зокрема, у вітчизняному законодавстві необхідно розрізняти бюджет і Закон України «Про державний бюджет України...» (на відповідний рік).

Відповідно до п. 11 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України бюджетні кошти (кошти бюджету) – належні відповідно до законодавства надходження бюджету та витрати бюджету. Саме ці кошти повинні складати суть бюджету. Вважаємо, що зміст бюджету складає певна сукупність, а точніше фонд, відповідних фінансових ресурсів, тобто бюджетних коштів, а тому вони повинні складати сутність цього поняття. Фонд визначається як «кошти або матеріальні цінності, що мають цільове призначення, використовуються з певною метою» [29, с. 1542]. Отже, зміст поняття бюджету, пропонуємо розглядати як певний фонд відповідних фінансових ресурсів. Пропонується внести відповідні зміни у поняття бюджету закріплене п. 1 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України: після слова «...бюджет – ...», слова «план формування та використання», замінити словом «фонд».

Висновки. Таким чином, бюджет як економічна категорія має такі ознаки: 1) історичність; 2) плановість; 3) юридичний характер; 4) термін дії.

Учені найчастіше під бюджетом розуміють фонд грошових коштів, за рахунок якого здійснюється відповідне фінансування. Коли мова йде про складання, прийняття та виконання, бюджет розуміють як фінансовий план або як кошторис чи розпис доходів і видатків.

У досліджуваному бюджетному законодавстві більшості країн близького зарубіжжя (Киргизька Республіка, Республіка Казахстан, Таджикистан та Узбекистан, Російська Федерація, Туркменістан) сутність бюджету зводиться до фонду грошових коштів.

Зміст поняття бюджету, пропонуємо розглядати як певний фонд відповідних фінансових ресурсів. Пропонується внести відповідні зміни у поняття бюджету закріплене п. 1 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України: після слова «...бюджет – ...», слова «план формування та використання», замінити словом «фонд», а отже п. 1 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України сформулювати у такій редакції: «...1) бюджет – фонд фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду;...».

Список використаних джерел:

1. Фінанси : курс для фінансистів: навч. посіб. / За ред. В. І. Оспіщева. – К. : Знання, 2008. – 567 с.
2. Дробозина Л. А. Финансы: учеб. для студентов вузов по экон. спец. / Л. А. Дробозина, Г. Б. Поляк, Ю. Н. Константинова и др.. – М. : Финансы : ЮНИТИ, 1999. – 527 с.
3. Орлюк О. П. Фінансове право: навчальний посібник / О. П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 528 с.
4. Финансовое право: [учебник] / Под ред. О. Н. Горбуновой. – 2-е изд., переработ. и дополн. – М. : Юристь, 2000. – 495 с.
5. Крохина Ю. А. Принцип федерализма в бюджетном праве: автореф. дис. на соискание ученой степени д-ра юрид. наук: спец. 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / Ю. А. Крохина. – Саратов: Саратовская государственная академия права, 2001. – 32 с.
6. Бюджетная система Российской Федерации: [учебник] / В. М. Романовский и др. ; под ред. В. М. Романовского, О. В. Врублевской. – 2-е изд., испр. и переработ. – М. : Юрайт, 2000. – 615 с.
7. Банківсько-фінансово-правовий словник-довідник / авт.-упоряд. Л.К. Воронова. – К. : А.С.К., 1998. – 288 с.
8. Воронова Л. К. Бюджетно-правове регулювання в СРСР / Л. К. Воронова. – К. : Вища школа, 1975. – 183 с.
9. Фінансове право: [підручник] / Відп. ред. Л. К. Воронова. – Х. : Консум, 1998. – 496 с.
10. Пискотин М. И. Советское бюджетное право (основные проблемы) / М. И. Пискотин. – М. : Юридическая литература, 1971. – 312 с.



11. Пасічник Ю. В. Бюджетна система України : навчальний посібник / Ю. В. Пасічник. – К. : Знання-Прес, 2006. – 607 с.
12. Семенченко С. А. Місцеві бюджети як правова та економічна категорія [Електронний ресурс] / С. А. Семенченко // Електронна бібліотека юридичної літератури «Правознавець». – Режим доступу: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/2897/%D1>.
13. Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) / О. П. Кириленко. – К. : НІОС, 2000. – 384 с.
14. Музика О. А. Доходи місцевих бюджетів за українським законодавством: [монографія] / О. А. Музика. – К. : Атіка, 2004. – 344 с.
15. Музика-Стефанчук О. А. Органи публічної влади як суб'єкти бюджетних правовідносин: [монографія] / О. А. Музика-Стефанчук. – Хмельницький: Хмельницький університет управління та права, 2011. – 384 с.
16. Алисов Е. А. Финансовое право: учеб. пособ. / Е. А. Алисов. – Х. : Эспада, 1999. – 240 с.
17. Бюджетный кодекс Украины від 08.07.2010 р. № 2456-VI (з наступними змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50-51. – Ст. 572.
18. Бюджетный кодекс Республики Беларусь от 16.07.2008 г. № 412-3 (с последующими изменениями) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2008. – № 183. – 2/1509.
19. Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 04.12.2008 г. № 95-IV (с последующими изменениями) // Казахстанская правда. – 2008. – № 265-266 (25712-25713).
20. Бюджетный Кодекс Республики Узбекистан : утвержден Законом Республики Узбекистан от 26.12.2013 г. № ЗРУ-360 «Об утверждении Бюджетного кодекса Республики Узбекистан» (с последующими изменениями) // Собрание законодательства Республики Узбекистан. – 2013. – № 52-I.
21. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (с последующими изменениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.
22. О бюджетной системе и бюджетном процессе: Закон Республики Молдова от 24.05.1996 г. № 847-XIII (с последующими изменениями) // Официальный монитор Республики Молдова. – 1997. – № 19-20/197.
23. О Бюджетной системе Республики Армения: Закон Республики Армения от 21.07.1997 г. № ЗР-137 (с последующими изменениями) // Официальные ведомости (вестник) Республики Армения. – 1997. – № 18.
24. О бюджетной системе : Закон Азербайджанской Республики от 02.07.2002 г. № 358-III (с последующими изменениями) // Сборник законодательства Азербайджанской Республики. – 2002. – № 10. – Ст. 584.
25. О бюджетной системе: Закон Туркменистана от 18.06.1996 г. № 121-1 (с последующими изменениями) // Ведомости Меджлиса Туркменистана. – 1996. – № 1-2. – Ст. 2.
26. О государственных финансах Республики Таджикистан: Закон Республики Таджикистан от 28.06.2011 г. № 723 (с последующими изменениями) // Ахбор Маджлиси Оли Республики Таджикистан. – 2011. – № 6. – Ст. 436.
27. Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике: Закон Кыргызской Республики от 11.06.1998 г. № 78 (с последующими изменениями) // Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. – 1998. – № 10. – Ст. 374.
28. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. / [под ред. проф. И.А. Бодуэна-де-Куртенэ]. – 3-е изд., испр. и доп. – Санкт-Петербург–Москва : Издание Т-ва М.О. Вольф, 1907. – Т. 3: П-Р. – 1782 с.
29. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.

