

УДК 347.73

Є. С. Овсянніков
здобувач кафедри фінансового права
Університету державної фіскальної служби України

ПРИРОДА ТА БАГАТОАСПЕКТНІСТЬ ПОНЯТТЯ «БЮДЖЕТ»

Вступ. У преамбулі до Основного Закону України визначено, серед іншого, що Конституція України прийнята «підключись про зміцнення громадянської злагоди на землі України, прагнучи розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу» [1]. Досягнення такої злагоди й добробуту українського народу, розвитку і зміцнення української держави багато у чому залежить від існування державного та місцевих бюджетів України.

Саме до бюджетів держави та територіальних громад надходять основні джерела публічних доходів, передусім, податкові надходження, що формують близько трьох четвертих частин коштів бюджетів, а потім здійснюється їх спрямування на фінансування найважливіших суспільних завдань та потреб. Від вирішення та розв'язання останніх безпосередньо залежить виконання державою своїх функцій, реалізація нею свого соціального призначення – утворення того самого стану громадянської злагоди, що проголошено у преамбулі Конституції України. Констатовано цей факт й у ст. 1 Основного Закону України, відповідно до якої «Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава» [1].

Цим самим гарантується і забезпечується й реалізація конституційних прав людини та громадянина. Невипадково згідно і частинами другою та третьою ст. 22 Конституції України «конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані, а при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод» [1]. У можливості дійсної реалізації цих конституційних положень роль спрямування бюджетних видатків на завдання, продиктовані публічним інтересом суспільства, стає провідною, а категорія «бюджет» набуває першочергового значення як для окремих громадян, так і для усього українського народу. Такі обставини зумовлюють необхідність більш ретельного дослідження того, що являє собою бюджет.

Постановка завдання. Метою статті є визначення природи бюджету, надання його всебічної характеристики як багатоаспектного соціально-економічного та правового явища.

Результати дослідження. Особливо значущими бюджетами, що входять до бюджетної системи України, стають для реалізації соціальних та економічних прав громадян. Про це неодноразово згадував

у своїх рішеннях Конституційний Суд України. Зокрема, можна вказати, що у своєму рішенні від 26.12.2011 р. № 20-рп/2011 вітчизняний орган конституційної юрисдикції зазначив, що «передбачені законами соціально-економічні права не є абсолютними. Механізм реалізації цих прав може бути змінений державою, зокрема, через неможливість їх фінансового забезпечення шляхом пропорційного перерозподілу коштів із метою збереження балансу інтересів усього суспільства. Крім того, такі заходи можуть бути обумовлені необхідністю запобігання чи усунення реальних загроз економічній безпеці України, що згідно з частиною першою ст. 17 Конституції України є найважливішою функцією держави» [2]. Аналогічно до цього й у рішенні Конституційного Суду України від 25.01.2012 р. №3-рп/2012 визначено, що «однією з ознак України як соціальної держави є забезпечення загальносуспільних потреб у сфері соціального захисту за рахунок коштів Державного бюджету України, виходячи з фінансових можливостей держави, яка зобов'язана справедливо і неупереджено розподіляти суспільне багатство між громадянами і територіальними громадами та прагнути до збалансованості бюджету України. При цьому рівень державних гарантій права на соціальний захист має відповідати Конституції України, а мета і засоби зміни механізму нарахування соціальних виплат та допомоги – принципам пропорційності і справедливості» [3].

Із цього питання навіть Європейський суд з прав людини у рішенні від 9.10.1979 р., ухваленим за справою «Ейрі проти Ірландії», констатував, що здійснення соціально-економічних прав людини значною мірою залежить від становища в державах, особливо фінансового [4]. Так само й в особливій думці судді Тора Вільямсона, висловленій ним до вказаного рішення, зазначено, що держави, які ратифікували Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод, вживали і продовжують вживати заходів, спрямованих на економічний і соціальний розвиток в нашій частині планети. Однак ідеї, що лежать в основі Конвенції, а також її формулювання, ясно показують, що вона займається іншими проблемами, ніж ті, з якими ми стикаємося у цій справі. Війну з бідністю не можна виграти шляхом широкого тлумачення Конвенції про захист прав і основних свобод людини. Там, де Конвенція вважає фінансову спроможність скористатися наданим нею правом

настільки важливою, що вона повинна розглядатися як складова частина цього права, вона так і заявляє. Коли це не так, Конвенція нічого не говорить про те, як, коли і які фінансові кошти повинні бути надані. Будь-яке інше тлумачення Конвенції, принаймні на даній стадії розвитку інституту прав людини, призведе до появи проблем, набір і складність яких не можна передбачити, але які, без сумніву, виявляться поза сферою компетенції Конвенції та створених нею установ [4]. Цим самим підкреслюється важливість бюджетів та здійснення бюджетних видатків, які не можна наперед гарантувати чи якимось іншим чином назавжди закріпити на рівні найвищих нормативно-правових актів та нормативно-правових договорів як національного, так і міжнародного рівнів. Натомість визначення таких бюджетних видатків стає прямою компетенцією державних органів, що займаються питанням прийняття та виконання бюджетів країни.

Одночасно із цим, як бачимо, бюджет стає дуже ефективним засобом розподілу національного доходу, допомагаючи вирівнювати диспропорції, що природно виникають при економічному розвитку держави, спрямовуючи кошти від високорентабельних галузей економіки до тих, що потребують підтримки. І так само від розвинених регіонів держави – до її не настільки успішних адміністративно-територіальних одиниць. Про це згадувала свого часу й відома радянська вчена-фінансист Л.К. Воронова, яка писала, що кошти для виконання своїх грандіозних завдань держава одержує шляхом планомірного розподілу національного доходу. Найважливішим засобом, за допомогою якого держава планує і здійснює розподіл та перерозподіл національного доходу, є державний бюджет, у якому повністю відбивається багатогранна діяльність держави та який забезпечує коштами заплановані нею заходи [6, с. 5].

І хоча ця теза Л.К. Воронової щодо ролі бюджету була висловлена вже за радянських часів, однак своєї актуальності вона не втратила. Підтвердженням цьому є, зокрема, рішення Конституційного Суду України від 17.03.2005 р. № 1-рп/2005, у якому вказано, що «згідно з Конституцією України ознаками України як соціальної держави є соціальна спрямованість економіки, закріплення та державні гарантії реалізації соціальних прав громадян, зокрема їх прав на соціальний захист і достатній життєвий рівень (ст. 46, 48) тощо. Це зобов'язує державу відповідним чином регулювати економічні процеси, встановлювати і застосовувати справедливі та ефективні форми перерозподілу суспільного доходу з метою забезпечення добробуту всіх громадян» [5]. Тож завдяки бюджетній системі та бюджетам, що її складають, а також процесу спрямування їх видатків на визначені у встановленому порядку потреби

відбувається налагодження економічних зв'язків у державі, забезпечується виконання найактуальніших потреб публічного інтересу, надається міцна економічна основа для єднання усього суспільства, країни в цілому.

Досліджуючи будь-яке явище, феномен, предмет навколишнього світу, спочатку треба визначити, що саме вкладається у його зміст. Сам термін «бюджет» є відомим вже близько 800 років, ще з часів утворення британського парламенту, однак сучасного значення він набув відносно нещодавно. Як пояснює Л.К. Воронова, «слово «бюджет» походить від стародавнього французького “bouge” – шкіряний мішок, яке після проникнення в Англію перетворилося на “budget” і стало парламентським терміном. Під час вступу палатою громад субсидій королю канцлер казначейства відкривав сумку, в якій зберігалися документи. Цей акт звався відкриттям «бюджету», а назва сумки перейшла на документ. У кінці 18 ст. термін “budget” повернувся у Францію, а з 19 ст. офіційно дістав значення розпису доходів і видатків» [6, с. 9].

Еволюція, а також багатогранність категорії «бюджет» відображена й у працях вчених, які так чи інакше торкалися бюджетної проблематики. Так, французький економіст, представник класичної школи політекономії кінця XVIII – початку XIX століття Жан Батіст Сей вказував на бюджет як на певну рівновагу, що утворюється між державними потребами та коштами, необхідними на їх фінансування [7, с. 8]. Хоча таке визначення є значною мірою абстрактним, однак у ньому не тільки відображено частину основоположного призначення бюджету – кореляцію між публічними завданнями та коштами, за допомогою яких вони реалізуються, що акцентує увагу саме на видатковій частині бюджетів, а й фактично викладено зміст без перебільшення одного із центральних принципів бюджетної системи на сучасному етапі розвитку бюджетних відносин – принципу збалансованості. У чинному Бюджетному кодексі України останній закріплений у пункті 2 частини першої ст. 7, а його зміст визначено як вимогу того, щоб вповноваження на здійснення витрат бюджету відповідали обсягу надходжень бюджету на відповідний бюджетний період [8], тобто йдеться про ту саму рівновагу, про яку згадував Жан Батіст Сей. При цьому варто зауважити, що рівновага між доходами та видатками бюджету – це певний ідеал, до якого потрібно прагнути у бюджетному процесі, досягти який, однак, практично неможливо, адже більшість бюджетів затверджується з контрольованим дефіцитом, рідше – з профіцитом, проте не абсолютною рівновагою.

Важливо й те, що при глибшому дослідженні думки французького вченого ми зрозуміємо роль бюджету, яка бере свій початок у тогочасному

суспільстві, проте є актуальною і зараз. Мова йде про те, що приймаючи бюджет, представницькі органи публічної влади тим самим обмежували потенційне свавілля монархів, а також виконавчої влади при реалізації наданих їм повноважень. Останні у часи Середньовіччя могли без зайвих вагань впроваджувати надзвичайні податки, визначати обсяги коштів або товарів, що підлягали спрямуванню на нібито важливі справи. Тим самим це посилювало соціально-економічне напруження у країні, створювало загрозу до соціальних вибухів та руйнації країн із середини. Натомість після появи практики затвердження бюджетів і чіткого дотримання їх розписів відбулося врівноваження внутрішнього становища у країнах, де розвивались бюджетні відносини. При цьому бюджет став також і важелем впливу парламентів проти інших державних органів та гілок влади, тож не дивує, що розвиток парламентаризму в Європі відбувався паралельним курсом із бюджетними відносинами.

На тлі цього бюджет став предметом боротьби та протистояння різних політичних сил суспільства. Особливо це помітно у наш час, проте можна визнати, що таке становище існувало завжди у тій чи іншій мірі. З цього приводу доречно процитувати слова американського політолога українського походження середини минулого століття Аарона Вілдавського, який займався у тому числі й питаннями бюджетного управління та бюджетного процесу. Вчений вказував, що «перемоги і поразки, компроміси і торги, галузі згоди сфери конфліктів з приводу ролі національного уряду в нашому суспільстві – все це зафіксовано в бюджеті. Бюджет знаходиться в центрі політичного процесу в самому прямому і безпосередньому розумінні» [9, с. 5]. Щорічне затвердження Державного бюджету України є дуже гарною ілюстрацією цих слів.

Співвітчизник Сея – Поль Леруа-Больє, французький економіст, професор Інституту політичних досліджень у Парижі та редактор заснованого ним журналу “*Economiste français*”, спробував дещо по-іншому розглянути проблему явища бюджету. У своїй монументальній двотомній праці “*Traité de la science des finances*”, що вперше побачила світ у 1877 р. [10] вчений розглянув бюджет під кутом зору його форми. Тим самим на першому плані у сутності явища бюджету Поль Леруа-Больє побачив офіційну відомість, яка включає передбачувані доходи і видатки протягом певного часу. Така відомість представляє собою таблицю із розрахунками та порівнянням доходів, що мають надходити, з видатками, що мають бути здійснені [10]. Знову ж таки ми бачимо стійку вказівку на кореляцію доходів та видатків бюджетів, яка закріплюється у певній формі «відомості».

Подібне визначення бюджету ми й бачимо у сучасника Леруа-Больє – французького філолога та філософа Еміля Літтре, який у підготовленому ним «Словнику французької мови» вказав, що бюджет є відомістю державних доходів і видатків, яка визначається щорічно [11]. Згодом аналогічним терміном до «відомостей» став використовуватися термін «розпис». Останній жваво використовувався у фінансово-правовій традиції на теренах нашої держави ще з часів, коли Україна перебувала у складі Російської імперії. Як зазначає вітчизняна вчена Д.К. Мітрофанова, «бюджетна реформа 1862 р. ознаменувалась появою Правил «Про складання, розгляд, затвердження та виконання державного розпису та фінансових кошторисів міністерств та головних управлінь», а із заснуванням Державної Думи та прийняттям Основних державних законів Російської Імперії у 1906 р. виходять Правила «Про порядок розгляду державного розпису доходів і видатків у Росії»» [12, с. 15].

З позиції розпису підходив до визначення бюджету й відомий італійський політичний діяч та вчений-фінансист Франческо Нітті. У своїй праці, присвяченій науці фінансового права, він визначає, що бюджет є за змістом розписом доходів та видатків, а оформлений як акт, що містить попереднє схвалення передбачених державних доходів та видатків [13]. Цим фахівець зробив важливий крок у необхідності розуміння того, що бюджет це не аби який розпис державних доходів і видатків, а розпис, що прийнятий і оформлений належним чином. Фактично можна стверджувати, що разом із розумінням бюджету як офіційного акту, що прийнятий в особливий спосіб, позначається виникнення та закладаються основи розвитку такого важливого інституту фінансового права, яким є бюджетний процес.

Саме вказівки на особливу процедуру, яку й знаменує собою бюджетний процес, бракувало у більш ранніх визначеннях терміну «бюджет». На цьому загострює свою увагу й сучасна вітчизняна вчена О.А. Музика-Стефанчук, яка пише, що за межами таких визначень залишалися процеси, в результаті яких бюджет набуває характеру особливо законодавчого акту [7, с. 9]. Проте варто зазначити, що відсутність процедурної частини у перших спробах визначити явище бюджету було зумовлено не помилками відповідних авторів, а саме відсутністю достатньої формалізації процедури розробки та прийняття бюджету. Це відбувалось вже у XX ст., а у XIX ст. інститут бюджетного процесу ще тільки починав формуватись.

Тому й у визначенні Рене Штурма, іншого відомого вченого-фінансиста класичної доби розвитку фінансового права, ми не бачимо якогонебудь загострення уваги на проблемі розробки і прийняття бюджету. У своїй праці «Бюджет»

французький науковець лише вказує, що бюджет є офіційним актом, котрий включає попереднє схвалення державних доходів і видатків [14]. Втім, у цьому визначенні вже простежуються певні зрушення у бік визнання процедурної частини поняття «бюджет». У цьому контексті виділяються дві обставини. По-перше, зникає вказівка на бюджет як на розпис, а на передній план виходить розуміння бюджету як офіційного акту, що, має природно передбачати певний порядок його ухвалення. По-друге, бюджет розуміється не як будь-яке схвалення доходів та видатків держави або дозвіл на зарахування та витрачання відповідних сум. Такі доходи та видатки отримують при їх передбаченні бюджетом саме «попереднє схвалення», що означає дію бюджету на перспективу, на майбутній період, коли спочатку передбачаються і затверджуються певні доходи та видатки, і лише згодом відбувається фактичне їх зарахування та витрачання. Іншими словами, це характеризує ті особливості існування бюджету в часовому вимірі, що потім зададуть передумови для поділу бюджетного процесу на окремі стадії його розробки, затвердження, виконання та звітування щодо такого виконання.

Такі особливості більш детально розкривалися вченими, розпочинаючи із середини ХХ століття. Одночасно з цим ускладнювалося й бачення природи бюджету як явища. Наприклад, радянський науковець М.І. Піскотін зазначав, що мислими є принаймні три сутності бюджету: «Існують принаймні три значення, в яких практично використовується цей термін» [15, с. 20]. На думку М.І. Піскотіна, якщо береться до уваги питання складання, прийняття і виконання бюджету, то він розуміється як фінансовий план держави. Згідно з другим підходом під бюджетом мають на увазі фонд грошових коштів, з яких відбувається покриття державних видатків. Нарешті, як вважає науковець, із третім значенням терміну «бюджет» ми «стикаємося у зв'язку з його офіційним оформленням. Фінансовий план держави, розроблений її виконавчо-розпорядницькими органами, не є бюджетом як таким. Поки його не затверджено вищим органом державної влади, він являє собою лише проект бюджету та отримує високий титул бюджету тільки у результаті офіційного затвердження. У цьому випадку під бюджетом розуміється вже державний акт, що встановлює фінансовий план держави» [15, с. 20]. Цим вчений підіймає важливе концептуальне питання, що пов'язане із конкретними суспільними відносинами, у межах яких виникають й існують явища бюджету, бюджетної системи, бюджетного процесу тощо.

Спробуємо послідовно визначити особливості цих обставин та суспільних відносин. У цьому разі потрібно розуміти, що якщо державні дохо-

ди та видатки є такою ж давньою категорією, як і сама держава, то їх передбачення саме бюджетом виникає значно пізніше. При цьому виникає певне зміщення акценту у позначених явищах між економічними та правовими відносинами. Про це ми вже частково згадували, те ж саме нагадає нам й вітчизняна вчена Н.В. Сидорова, яка цілком справедливо пише, що «бюджет з'являється не тоді, коли держава справляє видатки та залучає необхідні для цього кошти, а коли вона у своїй фінансовій діяльності складає кошторис доходів і видатків на певний період» [16, с. 13]. Саме цей момент відображає перехід від того, коли державні доходи та видатки становлять собою переважно економічну категорію, до того, коли на перший план виходить їх належне правове регулювання із відповідними вимогами визначеності, передбачуваності та упорядкування, що привносить до будь-яких суспільних відносин початок їх правового закріплення у відповідних правових формах.

Втім, із складанням розпису запланованих доходів і видатків держави економічна серцевина державних доходів та видатків нікуди не зникає, а лише набуває свого правового оформлення. Відповідно й розуміння бюджету успадковує своє двояке забарвлення: економічного та правового. Про перше згадувала Л.К. Воронова, яка писала, що «економічна категорія являє собою теоретичне відбиття об'єктивно існуючих відносин, які матеріалізуються в складових частинах суспільного продукту в ході його відтворення. У бюджеті, на відміну від інших економічних категорій, які не відбивають безпосередньо відносин розподілу і перерозподілу вартості сукупного суспільного продукту, відбувається однобічний рух грошей як самостійної форми вартості, що не опосередковує руху товарів» [6, с. 9]. Отже, на економічній сутності бюджету ми зупиняємося, коли говоримо про його використання як важливого засобу розподілу та перерозподілу сукупного суспільного продукту.

При цьому економічне значення бюджету природно, у першу чергу з огляду на беззаперечну важливість здійснюваного бюджетом розподілу вартості, потрапляє у площину економічної політики держави. Так, В.В. Бесчеревних писав, що «бюджет – це система економічних відносин, пов'язана із збиранням та використанням державного централізованого фонду грошових коштів» [17, с. 6]. У цьому сенсі бюджет набуває свого управлінського значення, у якому він стає предметом державного управління. На цьому загострює увагу сучасна українська вчена І.М. Ющенко, яка запропонувала підходити з позиції відокремлення Закону України «Про державний бюджет України» (й рішень місцевих рад про відповідні місцеві бюджети) від суто явища «бюджету». Останній, за розумінням вченої, є фінансово-плановим

актом управління, який містить складений відповідно до бюджетної класифікації розпис публічних доходів і видатків, однак не вміщує жодних правових норм, звертаючись до виконання тільки після надання йому обов'язковості за спеціальною процедурою шляхом затвердження представницькими органами держави або місцевого самоврядування [18, с. 14]. З цього можна побачити, що свого суто правового значення бюджет не отримує до моменту його офіційного затвердження, коли приймаються, відповідно, Закон України «Про Державний бюджет України» на відповідний рік та рішення місцевих рад про місцеві бюджети.

Та навіть після такого правового оформлення характер бюджету як правового явища зберігає свою яскраво виражену особливість. Остання полягає у тимчасовому характері дії відповідного бюджету, який є, як правило, обмеженим одним календарним роком. Втім, така тимчасовість є вимушеним кроком, оскільки по-іншому неможливо пристосувати право і правові норми до швидкоплинних економічних відносин та внести порядок і визначеність до них. Про це нагадувала Л.К. Воронова, яка писала, що «завдяки бюджету фінансова діяльність органів управління набуває характеру виконання тимчасових, періодичних правових норм, залучення доходів і їх витрачання стає правомірним, а наслідки ведення фінансової діяльності точно періодизуються» [6, с. 10]. Так, бюджет стає не просто формою і важелем перерозподілу національного доходу та валового внутрішнього продукту, особливим фінансовим актом у площині здійснення акумулювання, розподілу та витрачання публічних грошових коштів, а й своєрідним з'єднанням, містком між статичною правовою формою та динамічним змістом регульованих правом найважливіших суспільних відносин. Ці властивості бюджету, розглядуваного з правового боку посилюються можливостями внесення змін та коригування вже затвердженого бюджету на стадії його виконання, що передбачено главою 9 чинного Бюджетного кодексу України [8].

Важливо, що через закріплення у правовій формі бюджет виконує свої ключові функції. У вже розглянутому контексті можна вести мову про розподільчу та регулюючу функції. Розподільча функція безпосередньо пов'язана із економічним сенсом бюджету, а регулююча – із закріпленням відповідних тимчасових бюджетно-правових норм.

Втім, у бюджеті відбивається ще одна важлива функція – контрольна, за допомогою якої як державні органи, так і суспільство загалом отримують можливість слідкувати та спостерігати за діяльністю держави і станом найважливіших суспільно-економічних процесів. Про це знову нагадує Л.К. Воронова, яка вказувала, що через виконання бюджету «полегшується наступний контроль над законністю і доцільністю дій

органів управління. Оскільки виконання функцій держави нерозривно пов'язано з фінансами, через бюджет, який затверджується представницькими органами, можна здійснювати контроль за діями не тільки фінансових, а й всіх державних органів. Реалізація цього правового призначення бюджету в повній мірі можлива лише в тому разі, коли представницький орган є справжнім органом державної влади, який має виключне право затвердження бюджету, після чого останній набуває форми закону» [6, с. 10–11].

Доповнює думку радянської вченої й сучасна українська дослідниця феномену бюджету К.О. Токарева, яка при розгляді функцій бюджету дійшла висновку, що контрольна функція «виявляється у здійсненні контролю за процесом формування (повного та своєчасного отримання всіх передбачених надходжень бюджету), розподілу та ефективного використання таких надходжень, а також у контролі за діяльністю всіх органів публічної влади» [19, с. 7]. Основи виконання бюджетом своєї контрольної функції визначено у Конституції України та Бюджетному кодексу України. Зокрема, йдеться про ст. 85 Основного Закону України, відповідно до якої до повноважень Верховної Ради України належить «затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання» [1], а також низку статей кодифікованого акту вітчизняного бюджетного законодавства, а саме главу 17 Бюджетного кодексу України «Контроль за дотриманням бюджетного законодавства» [8]. Важливого суспільно-правового значення отримує й ст. 28 Бюджетного кодексу, у якій визначено основи доступності інформації про бюджет. Це у свою чергу є втіленням закріпленого пунктом 10 частини першої ст. 7 Бюджетного кодексу принципу публічності та прозорості бюджетної системи України [8], що передбачає інформування громадськості з питань складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, а також контролю за виконанням державного бюджету та місцевих бюджетів.

Тож абсолютно правильно відмічала Л.К. Воронова, що правове призначення 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» [6, с. 9]. Відповідно, правове значення бюджету виникає одночасно із реалізацією повноважень публічних органів влади щодо його затвердження.

Із цим погоджується більшість фахівців. Зокрема, на аспект затвердження бюджету для його розуміння як правового явища вказує

К.О. Токарева, яка зазначає, що «у правовій сфері бюджет розуміється як основний фінансовий план утворення, розподілу й використання централізованого грошового фонду держави або адміністративно-територіального утворення, затвердженого відповідним представницьким органом» [19, с. 12]. Ще більш розгорнуто та конкретно визначає бюджет й О.А. Музика-Стефанчук, підкреслюючи, що «бюджет як правова категорія являє собою закон України (стосовно державного бюджету) або рішення органів місцевого самоврядування (щодо місцевих бюджетів), де затверджуються основні плани по формуванню та використанню коштів. Бюджет з правової точки зору – це сукупність правових норм, це зовнішнє оформлення запланованих майбутніх доходів і видатків, які мають забезпечити функціонування держави в цілому та окремих її територій» [7, с. 12]. Таким чином, ми бачимо еволюцію підходів до розуміння бюджету у його економічному, управлінському, правовому значеннях. При цьому відбувається послідовний перехід від економічного змісту до управлінської форми, котрі у свою чергу набувають остаточного оформлення при затвердженні бюджету представницькими органами і початку існування бюджету як правової категорії.

За цих обставин саме правове розуміння бюджету стає найбільш емним та таким, що об'єднує у собі сутнісні ознаки інших підходів до його визначення. Порівняно з цим вітчизняний законодавець у Бюджетному кодексі України дещо спростив тлумачення терміну «бюджет». Зокрема, у пункті першому частини першої ст. 2 Бюджетного кодексу України зазначено, що «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» [8]. Такий підхід дозволяє розглядати бюджет на рівні його управлінського значення, однак залишає поза увагою правове його розуміння і майже не торкається економічної сутності бюджету. Також виникають й питання щодо вживання словосполучення «фінансові ресурси», оскільки, по-перше, не визначено зміст такого терміну, а по-друге, як відомо, у бюджет можуть зараховуватись і витрачатись лише грошові кошти.

Окремого правового визначення бюджету вітчизняний законодавець лише торкається при закріпленні змісту терміну «закон про Державний бюджет України», який у пункті 24 частини першої ст. 2 Бюджетного кодексу України визначено як «закон, який затверджує Державний бюджет України та містить положення щодо забезпечення його виконання протягом бюджетного періоду» [8]. У свою чергу пунктом 34 частини першої

ст. 2 Кодексу зроблено спробу витлумачити те, що являє собою місцеві бюджети. Однак замість змістовного визначення місцевих бюджетів вітчизняний законодавець обмежився лише видовим переліком існуючих у бюджетній системі України різновидів місцевих бюджетів: бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, районних бюджетів та бюджетів місцевого самоврядування [8]. З нашої точки зору, доцільно більш послідовно підходити до надання офіційного законодавчого визначення відповідних термінів «бюджет», «Державний бюджет України», «місцеві бюджети». При цьому розуміння правової форми – Закону України або рішення певних місцевих рад – слід позначити у родовому визначенні поняття «бюджет», а при тлумаченні термінів «Державний бюджет України» та «місцеві бюджети» треба вказати на їх видові особливості. Тим самим буде забезпечено логічність, послідовність та найголовніше – повноту й зрозумілість при визначенні кожного з цих термінів

З огляду на вказане, ми вважаємо, що доцільним є закріплення у пункті першому частини першої ст. 2 Бюджетного кодексу України наступного змісту терміну «бюджет»: «Бюджет – затверджений за встановленою процедурою Законом України або рішенням уповноваженої місцевої ради головний фінансовий план формування та використання централізованого фонду грошових коштів публічного територіального утворення на визначений бюджетний період, відповідно до якого фінансуються потреби держави та місцевого самоврядування і відбувається збалансований розподіл національного доходу». Таке визначення бюджету відбиває ключові аспекти бюджету у його правовому, управлінському та економічному значеннях, виступаючи міцним фундаментом для деталізації як у напрямку утворення бюджетної системи, так і у площині бюджетного процесу, його стадій, а також здійснення бюджетного контролю.

Висновки. Таким чином, нами було розглянуто витоки і природу такого складного й багатоаспектного суспільно-економічного і правового явища, яким є бюджет. Це дозволило з'ясувати, що хоча держава організовувала майнове забезпечення своєї діяльності та потреб ще із самого початку свого виникнення, однак бюджет з'являється лише на певному історичному етапі розвитку, який передусім пов'язаний із розвитком парламентаризму у Європі та потребами обмеження свавілля королівської влади, упорядкування фінансової діяльності держави, врахування інтересів різних суспільних груп та класів.

На сьогодні бюджет став дуже ефективним засобом розподілу національного доходу, що допомагає вирівнювати диспропорції, які природно виникають при економічному розвитку держа-

ви, а також отримав важливе значення не тільки для прямого виконання державою своїх функцій, а і для реалізації соціальних та економічних прав громадян, гарантованих на конституційному рівні. Виходячи із всебічного аналізу різних підходів до визначення змісту поняття «бюджет», було запропоновано авторське визначення цього терміну, яке доцільно закріпити у Бюджетному кодексі України.

Література

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Рішення Конституційного Суду України від 26 грудня 2011 року № 20рп/2011 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 3 (20 січ.). – С. 55.
3. Рішення Конституційного Суду України від 25 січня 2012 року № 3рп/2012 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 11 (17 лют.). – С. 135.
4. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Ейрі проти Ірландії» від 9 жовтня 1979 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.echr.ru/documents/doc/2461441/2461441.htm.
5. Рішення Конституційного Суду України від 17 березня 2005 року № 1рп/2005 // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 13 (15 квіт.). – С. 290.
6. Воронова Л. К. Бюджетноправове регулювання в СРСР / Л. К. Воронова. – Київ : Вища школа, 1975. – 184 с.
7. Музыка О. А. Неподаткові доходи місцевих бюджетів України (фінансово-правове дослідження) : монографія / О. А. Музыка. – Київ : Атіка, 2006. – 256 с.
8. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 50. – С. 1778. – Ст. 572.
9. Wildavski A. B. The Politics of the Budgetary Process / Aaron B. Wildavski. – Boston: Little, Brown & Co., 1964. – 216 p.
10. Leroy-Beaulieu P. Traité de la science des finances / Paul Leroy-Beaulieu. – Paris : Guillaumin, 1877. – 2 vols. – (746 p., 607 p).
11. Littré E. Dictionnaire de la langue française / Émile Littré. – Paris : Gallimard ; Hachette, 1959. – 7 vols.
12. Мітрофанова Д. К. Правове регулювання виконання Державного бюджету України за доходами : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Д. К. Мітрофанова. – Харків, 2013. – 212 с.
13. Нитти Ф. С. Основные начала финансовой науки / Ф. С. Нитти ; пер. с итал. И. Шрейдера ; под ред. и с доп. А. Свирщевского ; вступ. ст. А. И. Чупрова. – М. : Издание М. и С. Сабашниковых ; Типо-литогр. т-ва И. Н. Кушнерева и К°, 1904. – 623 с.
14. Штурм Р. Бюджет / Р. Штурм ; пер. с франц. А. С. Изгоева с прилож. доц. М. И. Фридмана. –

Санкт-Петербург : Тип. т-ва «Обществ. Польза», 1907. – 608 с.

15. Пискотин М. И. Советское бюджетное право / М. И. Пискотин. – Москва : Юрид. лит., 1971. – 312 с.

16. Сидорова Н. В. Теоретичні основи бюджетного права / Н. В. Сидорова. – Харків : Бізнес Інформ, 1998. – 236 с.

17. Бесчеревных В. В. Развитие советского бюджетного права / В. В. Бесчеревных. – Москва : Изд-во Моск. ун-та, 1960. – 80 с.

18. Ющенко І. М. Закон про Державний бюджет України: теоретико-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / І. М. Ющенко. – Київ, 2011. – 20 с.

19. Токарева К. О. Структура бюджета: финансово-правовой анализ : автореф. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / К. О. Токарева. – Харків, 2016. – 20 с.

Анотація

Овсянников Е. С. Природа та багатоаспектність поняття «бюджет» – Стаття.

Статтю присвячено проблемі багатоаспектності бюджету як складного суспільного-економічного та правового явища. Проаналізовано чинники і обставини виникнення бюджету, визначено його роль для держави і суспільства, представлено різні точки зору з питання змісту терміну «бюджет», наведено авторське визначення бюджету.

Ключові слова: бюджет, бюджетна система, бюджетний процес, доходи бюджету, видатки бюджету.

Аннотация

Овсянников Е. С. Природа и многоаспектность понятия «бюджет». – Статья.

Статья посвящена проблеме многоаспектности бюджета как сложного общественного-экономического и правового явления. Проанализированы факторы и обстоятельства возникновения бюджета, определены его роль для государства и общества, представлены различные точки зрения по вопросу содержания термина «бюджет», дано авторское определение бюджета.

Ключевые слова: бюджет, бюджетная система, бюджетный процесс, доходы бюджета, расходы бюджета.

Summary

Ovsiannikov Ye. S. Nature and multidimensionality of the term «budget». – Article.

The article is devoted to the problem of multidimensionality of the budget as a complex social, economic and legal phenomenon. The factors and circumstances of the emergence of the budget are analyzed, its role for the state and society is determined, different points of view on the content of the term «budget» are presented, the author's definition of the budget is given.

Key words: budget, budget system, budget process, budget revenues, budget expenditures.