

УДК 347.73

*О. М. Радченко**аспірант**Класичного приватного університету***БЮДЖЕТ ЯК ОБ'ЄКТ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ**

**Вступ.** Бюджетний процес є діяльністю, яка пов'язана з бюджетом. Тому для того, щоб висвітлити бюджетний процес, необхідно спочатку з'ясувати зміст такої категорії як «бюджет». Бюджет є невід'ємною ознакою держави, він разом з податками забезпечує реалізацію суверенітету шляхом створення фінансової основи для діяльності держави, характер якої обумовлює і характеристики бюджету. Разом з тим бюджет є засобом державного управління, вирішення соціально-економічних завдань, що стоять перед суспільством.

**Мета статті:** дослідити особливості юридичної та економічної природи бюджету як бюджетного процесу.

Бюджет в науці фінансового права України досліджено в наукових працях Л. К. Воронової, О. П. Гетманець, О. М. Горбунової, І. Б. Заверухи, А. Й. Іванського, Л. М. Касьяненко, Ю. О. Крохіної, М. П. Кучерявенка, Т. А. Латковської, А. О. Монаєнка, О. П. Орлюк, М. О. Перепелиці, Н. Ю. Пришви, Л. А. Савченко, О. В. Солдатенко, Н. І. Хімічевої, В. Д. Чернадчука, Н. Я. Якимчук та ін. Проте, не достатньо уваги було приділено дослідженню поняття бюджету як об'єкту бюджетного процесу.

Відразу ж зазначимо, що існують законодавчі та доктринальні визначення бюджету.

У відповідності до ст. 2 Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 року № 2456-VI 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.

У науковій літературі бюджет визначають як форму утворення і розподілу фондів грошових коштів. Тут слід зазначити, що, на нашу думку, доцільно поставити питання, про яку саме форму йде мова. І дійсно, важко зрозуміти, чому бюджет – це форма, тим більше таких фінансових операцій як утворення і розподіл фондів грошових коштів. Якщо бюджет – це є сам фонд, то він є не формою, а самим бюджетом в його сутнісному розумінні.

Ю. А. Крохіна зауважує, що визначення бюджету відповідно до бюджетного законодавства не несе в собі належного смислового навантаження і сприяє виникненню колізій норм бюджетного права. Наприклад, викликає сумнів види бюд-

жету. Виходячи з лінгвістичного тлумачення, можна припустити, що мається на увазі консолідований бюджет, так як саме він включає в себе всю сукупність бюджетів різних територіальних рівнів [4, с. 55].

Нарешті, визначення бюджету належить до будь-якого фонду державних або місцевих фондів грошових коштів, оскільки всі вони так чи інакше призначені для фінансового забезпечення завдань і функцій держави та територіальних громад.

Крім загального поняття бюджету, Бюджетний кодекс України дає поняття бюджету місцевого самоврядування як бюджету територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах), бюджети об'єднаних територіальних громад. Також кодексом визначено поняття бюджету об'єднаних територіальних громад як бюджету об'єднаних територіальних громад, створених згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, а також бюджети об'єднаних територіальних громад, визнаних Кабінетом Міністрів України спроможними в порядку, встановленому законом.

Відповідно до ст. 2 Бюджетного кодексу України місцеві бюджети – це бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування.

Дане визначення не тільки відтворило всі ті недоліки, які є у визначенні бюджету в цілому, а й дане визначення не пов'язує категорію місцевого бюджету з проявами рис державності відповідної адміністративно-територіальної одиниці, не виносячи на перший план саме фонд грошових фондів.

Безумовно, місцевий бюджет пов'язаний з формуванням доходної його частини та виконанням видаткових зобов'язань. Однак ці зобов'язання не виражають всіх завдань і функцій відповідної територіальної громади, які покликаний фінансувати відповідний місцевий бюджет. Крім того, бюджет – це не тільки витрати, але і доходи. Тому сутність бюджету як грошового фонду полягає не тільки в здійсненні видатків («виконання видаткових зобов'язань»), але і в акумуляції доходів.

Свідченням великого значення категорії «бюджет» виступає та обставина, що у науковій літературі можна виявити численні спроби сформулювати більш або менш розгорнуті її дефініції.

Це будуть доктринальні визначення бюджету.

Л. К. Воронова зазначає, що державний бюджет та бюджети органів місцевого самоврядуван-

ня можна визначити як установлений нормами закону, прийнятого Верховною Радою України або рішенням органів місцевого самоврядування, план формування, розподілу і використання централізованого (для держави або відповідної території) фонду коштів, необхідного для виконання завдань і функцій держави в цілому і адміністративно-територіальних одиниць, що очолюються органами місцевого самоврядування [2, с. 212].

О. П. Орлюк зазначає, що бюджет є серцевинною організацією публічних фінансів, і повсякденні процедури ведення фінансових справ прямо залежать від нього. Бюджетний документ відображає рішення у відповідних сферах державних та приватних фінансів, у тому числі витрат. Він уособлює й пояснює фінансово-бюджетну політику уряду й те, як ця політика впливає на напрям і темпи зростання основних показників економіки, зокрема рівні ціп, зайнятість і процентні ставки. Водночас обговорення бюджету і підготовчі заходи, що йому передують, є надзвичайно важливим засобом розроблення політики за участю громадськості, він визначає роль уряду в житті держави. Бюджетний цикл – це організаційна основа контролю і впорядкування публічних фінансів, а також підвалина підзвітності всіх ланок уряду [7, с. 380].

Далі О. П. Орлюк наголошує, що бюджет становить сукупність грошових відносин між державою (територіальною громадою) і юридичними й фізичними особами з приводу формування, розподілу, перерозподілу та подальшого використання централізованого фонду коштів, призначеного для забезпечення виконання державою (органом місцевого самоврядування) функцій, спрямованих на задоволення публічних інтересів [7, с. 380].

А. О. Монаєнко зазначає, що бюджет – це лише форма утворення, план формування централізованого фонду коштів і його використання. Це великий кошторис, розпис доходів і видатків, який повинен бути узгоджений за термінами надходження й використання коштів, тобто бюджет будь-якої держави – це її фінансовий план. У державі існує багато фінансових планів, але бюджет відіграє координаційні ролі щодо них [6, с. 33].

О. М. Горбунова зазначає, що бюджет – це основний фінансовий план формування, розподілу і використання централізованого грошового фонду державного або муніципального утворення, затверджується відповідним представницьким органом державної влади або місцевого самоуправління. Даний фінансовий план закріплює юридичні права та обов'язки учасників бюджетних відносин [3, с. 10].

В. М. Родіонова визначає державний бюджет як грошові відносини, що виникають у державі з юридичними і фізичними особами з приводу перерозподілу національного доходу (частково і

національного багатства) в зв'язку з утворенням і використанням бюджетного фонду, призначеного на фінансування народного господарства, соціально-культурних заходів, потреб оборони і державного управління [10, с. 5].

Дане визначення – це продукт економічної думки часів соціалізму, коли економіка ґрунтувалася на державній власності, державний бюджет зосереджував у собі основну частину національного доходу і був джерелом фінансування цього народного господарства і основної маси соціально-культурних заходів.

В умовах ринкової економіки участь держави (а відповідно і бюджету у фінансуванні економіки) значно скоротилася, та й сам термін «народне господарство» зник з обігу. При ринковій економіці фінансування підприємницького сектора здійснюється не за рахунок держави, а за рахунок самого цього сектора. Державне фінансування соціально-культурної сфери також скоротилося, хоча і залишається значним. Тому було б правильніше говорити, що завданням державного бюджету виступає фінансування завдань і функцій держави. Якою мірою бюджет буде здійснювати фінансування економіки і соціальної сфери, залежить від того, які завдання і функції здійснює сама держава.

М. В. Романовський характеризує бюджет як бюджетний фонд. Він виступає як форма матеріалізації та прояву суспільного характеру бюджетних відносин, як форма вираження їх грошової природи. Сукупність грошових відносин держави з підприємствами, установами, населенням, а також між органами державної влади, пов'язаних з утворенням і використанням на суспільні потреби основного централізованого фонду, формує внутрішню структуру цього фонду або, що рівнозначно, економічний зміст бюджетних відносин. Бюджет як економічна категорія виражає систему імперативних грошових відносин між державою та іншими суб'єктами відтворення з приводу перерозподілу частини вартості суспільного продукту в процесі утворення основного загальнодержавного фонду грошових коштів і його використання для задоволення найбільш важливих на даному етапі розвитку потреб суспільного відтворення [11, с. 57].

На нашу думку, недоліком даного визначення є те, що воно позиціонує економічні (грошові) відносини, система яких виражає бюджет як економічну категорію у якості імперативних. Самі по собі економічні відносини не можуть бути імперативними або неімперативними. Імперативність – це властивість правових відносин, яку їм надає той нормативно-правовий акт, який регулює відповідне економічне відношення. До того ж визначення бюджету через систему грошових відносин між державою та іншими суб'єктами відтворення

не відповідає економічним реаліям. В даний час право на бюджет має не тільки держава, але його частини – територіальні громади та об'єднані територіальні громади, які не є державою, проте також як і держава в особі відповідних суб'єктів владних повноважень виражають публічний фінансовий інтерес.

П. М. Вахрін зазначає, що державний бюджет – це основний фінансовий план утворення, розподілу і використання централізованого грошового фонду держави або адміністративно-територіального утворення, затверджується відповідним законодавчим (представницьким) органом державної влади. Такий фінансовий план утворення, розподілу і використання централізованого фонду грошових коштів (державного бюджету) закріплює юридичні права та обов'язки учасників бюджетних відносин [1, с. 19].

В даному випадку також дається визначення державного бюджету, коли як в даний час бюджетна система України включає в себе не тільки державний бюджет, але і місцеві бюджети.

Різноманіття точок зору на досліджуване питання призвело більшість авторів до висновку, що дана категорія стосовно бюджету взагалі й місцевого бюджету, зокрема, може бути розглянута в трьох аспектах:

- бюджет як економічна категорія;
- бюджет як матеріальна категорія;
- бюджет як правова категорія.

Бюджет як економічна категорія виражає собою сукупність грошових відносин в державі та на рівні територіальної громади, що виникають у зв'язку з утворенням, розподілом, перерозподілом і використанням централізованих грошових фондів держави та територіальних громад з метою фінансування їх функцій і завдань. Варто зазначити, що економічну та фінансову основу діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування становлять, зокрема, кошти державного та відповідного місцевого бюджету, які перебувають відповідно у державній та комунальній власності.

Стаття 142 Конституції України визначає, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають у управлінні районних і обласних рад.

Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби.

Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.

Відповідно до ст. 143 Основного Закону територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Отже, конституційні норми в даному випадку є основоположними з приводу визначення права кожної територіальної громади на власний бюджет.

У процесі реалізації бюджетні відносини в державі та на рівні територіальних громад набувають матеріальне втілення у відповідному бюджетному фонді.

Як матеріальна категорія бюджет являє собою централізований грошовий фонд, який може перебувати в розпорядженні органів державної влади та/або місцевого самоврядування і використовуватися для вирішення основних завдань держави або територіальної громади.

В рамках даного дослідження найбільший інтерес представляє бюджет як правова категорія. З цього приводу у науковій літературі зазначається, що як правова категорія бюджет – це основний фінансовий план держави або територіальної громади, розпис доходів і видатків, одягнений у форму закону.

Ознака «одягнена у форму закону» обумовлена не тільки історичними традиціями, так як в ході розвитку державності склалося правило, в силу якого бюджет затверджується парламентом. Проте, слід з цим твердженням не погодитися, оскільки одним з основоположних принципів бюджетного права є вимога затвердження бюджету у формі певного нормативно-правового акта, що приймається відповідним представницьким органом влади – Верховною Радою України або відповідною місцевою радою. Правова форма конкретного бюджету залежить від того, яке місце він займає в структурі бюджетної системи України. Державний бюджет затверджується у формі зако-

ну України, а місцеві бюджети затверджуються у формі рішень органів місцевого самоврядування.

Так, відповідно до ст. 2 Бюджетного кодексу України рішення про місцевий бюджет – нормативно-правовий акт Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи відповідної місцевої ради, виданий в установленому порядку, що затверджує місцевий бюджет та визначає повноваження відповідно Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевої державної адміністрації або виконавчого органу місцевого самоврядування здійснювати виконання місцевого бюджету протягом бюджетного періоду.

Закон про Державний бюджет України – закон, який затверджує Державний бюджет України та містить положення щодо забезпечення його виконання протягом бюджетного періоду. Відповідно до ч. 2 ст. 92 Конституції України виключно законами України встановлюються Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи. А відповідно до ст. 91 Основного Закону Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених цією Конституцією.

Отже, правова форма бюджету у вигляді певного нормативно-правового акта як закон та рішення органу місцевого самоврядування має також і свої конституційні підстави.

Встановлення порядку, згідно з яким бюджет затверджується законом, порушує питання про співвідношення понять «бюджет» і «закон про бюджет».

Існує думка, що бюджет за своєю формальною природою є законом. Наприклад, Ф. А. Меньков писав, що з формальної сторони бюджет є актом законодавчої влади, є затверджений нею закон або декрет. У цьому полягає особливість бюджету [5, с. 112].

А. В. Худяков, розкриваючи значення бюджету як правової категорії, вказує, що це фінансово-правовий акт, за допомогою якого затверджується фінансовий план формування та розподілу створюваного на центральному та місцевому рівнях державного грошового фонду, призначеного для фінансування загальнодержавних завдань і функцій [12, с. 156].

Н. В. Шеремет пише, що з правової точки зору бюджет є державним актом, який приймається в установленому законодавством порядку, оскільки до свого офіційного затвердження він вважається

тільки проектом і не може бути переданий на виконання [13, с. 109].

З цього випливає, що в правовому сенсі бюджет і є закон, що затвердив бюджет. Однак у науковій літературі висловлюються й інші думки. Так, М. І. Піскотін вважає, що бюджет не співпадає із законом про його затвердження. Одним з аргументів на користь цієї думки наводиться той притаманний радянським часам факт, що закон про затвердження бюджету включає в себе множинність статей, присвячених лише основним показникам бюджету. Сам же бюджет як фінансовий план складається з кількох десятків томів. Іншими словами кажучи, інформативна ємність закону про затвердження бюджету і самого бюджету як фінансового плану істотно відрізняються. Відзначається також, що затвердження бюджету і прийняття закону про нього – це два самостійні процесуальні моменти в діяльності законодавчого органу. Тому не слід розуміти під бюджетом державний акт, який його встановлює [8, с. 65].

На цій же позиції стоять і М. І. Карлін, Ю. В. Шулик, А. В. Кулай, спираючись на характеристики деяких стадій бюджетного процесу. Так, стадію розгляду і затвердження проекту бюджету та акта про бюджет вони називають «стадією розгляду і затвердження проекту бюджету та акта про бюджет». Стадія виконання бюджету називається ними «стадією виконання бюджету та акта про бюджет». З цього випливає, що бюджет і закон про бюджет – це різні акти, які розглядаються, затверджуються і виконуються самостійно [9, с. 77].

До речі, в деяких містах країн колишнього СРСР також встановлюється у їх статутах, що «проект бюджету на черговий фінансовий рік та закон про бюджет на черговий фінансовий рік... підлягають офіційному опублікуванню. Як ми бачимо, у першому випадку йдеться про проект бюджету (а не проєкті закону про бюджет), проте у другому випадку йдеться вже про бюджетний закон (а не просто про затверджений бюджет).

На наш погляд, обидві точки зору не позбавлені недоліків. Якщо говорити про першу з них, то закон про затвердження бюджету не означає, що закон і є бюджет. Сама формула «закон про затвердження бюджету» свідчить, що бюджет виступає предметом закону, представляючи собою явисьце, де закон впливає на бюджет, легітимізує останній як фінансовий план, обов'язковий до виконання. Якби бюджет був би самим законом, то термін «бюджет» висловлював би самостійну форму нормативно-правового акта, поряд з такими формами, як «закон», «указ», «постанова» тощо.

Що ж стосується другої точки зору, то закон про затвердження бюджету і сам бюджет не є два самостійні юридичні акти. Якщо закон про затвердження бюджету не виражає собою його

затвердження, то абсолютно незрозуміло, яким же юридичним актом він все-таки затверджується.

Насправді ж ми маємо конструкцію, коли закон про затвердження бюджету, який розуміється в правовому сенсі, набуває юридичної форми цього бюджету, де сам бюджет являє собою фінансовий план, виступає змістом бюджету як правової категорії. Інакше кажучи, бюджет як правова категорія за своєю юридичною формою являє собою закон, а за своїм економічним змістом – фінансовий план. Цей план є обов'язковим до виконання, оскільки він вміщений у правову форму закону, що затвердив цей план.

На наш погляд, у фінансово-правовій науці обґрунтовано звертається увага на необхідність визнання бюджету як основного фінансового плану та об'єкта фінансових правовідносин. Правове значення бюджету підкреслюється фактом його юридичного виразу як планового акта, прийнятого в установленому чинним законодавством України порядку. З цих позицій бюджету місцевий бюджет може розглядатися як затверджений у формі рішення відповідної місцевої ради основний фінансовий план утворення, розподілу і використання централізованих грошових фондів відповідної територіальної громади, призначеного для фінансування її завдань і функцій.

На нашу думку, до ст. 2 Бюджетного кодексу України слід внести доповнення, яке вказує на те, що місцевий бюджет повинен розглядатися як основний фінансовий план відповідної територіальної громади.

Як ми бачимо, в даному нормативно-правовому акті за основу визначення бюджету прийнято його правове значення. І це цілком логічно: правовий акт повинен оперувати правовими категоріями.

За всіх обставин слід мати на увазі, що об'єктом бюджетного процесу (тобто тим, на що спрямовано даний процес) виступає бюджет, який розуміється в його правовому значенні як фінансовий план. Бюджет як правова категорія є об'єктом бюджетних правовідносин, зафіксованим бюджетно-правовими нормами.

Наявність бюджету, що розуміється в правовому значенні, змісту (у вигляді фінансового плану) і форми (у вигляді правового акту) призводить до того, що нерідко можна спостерігати плутанину понять змісту і форми. Так, в одних наукових публікаціях використовується, наприклад, вираз «затвердження бюджету», а в інших публікаціях – вираз «затвердження закону про бюджет». Хоча і в Конституції України і в Бюджетному кодексі України дане питання регламентується достатньо чітко – затвердження бюджету.

Тому деякими науковцями форма явища плутається з його змістом.

Наявність бюджету як правової категорії змісту і форми дозволяє визначити категорію «бюд-

жетний процес» як з точки зору змісту, так і з точки зору форми.

З точки зору змісту бюджетний процес – це сукупність послідовних стадій у вигляді складання, розгляду, затвердження і виконання фінансового плану, що називається бюджет.

З точки зору своєї юридичної форми бюджетний процес збігається етапами з нормотворчим процесом, висловлюючи собою наступні дії: 1) розробка проекту закону про бюджет; 2) розгляд проекту закону про бюджет; 3) прийняття закону про бюджет; 4) виконання закону про бюджет.

Відзначимо, що крім поняття «бюджет» Бюджетний кодекс вживає поняття «зведений бюджет». Відповідно до ст. 6 Бюджетного кодексу України зведений бюджет є сукупністю показників бюджетів, що використовуються для аналізу та прогнозування економічного і соціального розвитку держави.

Зведений бюджет України включає показники Державного бюджету України, зведеного бюджету Автономної Республіки Крим та зведених бюджетів областей, міст Києва та Севастополя.

Зведений бюджет Автономної Республіки Крим включає показники бюджету Автономної Республіки Крим, зведених бюджетів її районів та бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим значення.

Зведений бюджет області включає показники обласного бюджету, зведених бюджетів районів, бюджетів міст обласного значення і бюджетів об'єднаних територіальних громад цієї області.

Зведений бюджет району включає показники районного бюджету, бюджетів міст районного значення, селищних та сільських бюджетів цього району.

Зведений бюджет міста з районним поділом включає показники міського бюджету та бюджетів районів, що входять до його складу. Якщо місту або району у місті адміністративно підпорядковані інші міста, селища чи села, зведений бюджет міста або району у місті включає показники бюджетів цих міст, селищ та сіл.

Будучи лише цифровим зведенням різних бюджетів, зведений бюджет не співвідноситься з поняттям «бюджет як матеріальна категорія», оскільки він не виступає як фонд грошових коштів. Незастосовне до нього і економічне значення бюджету, так як зведений бюджет не висловлює економічних відносин щодо формування, розподілу і використання грошових фондів. В рівній мірі зведений бюджет не виступає об'єктом бюджетного процесу: його ніхто не складає в якості проекту фінансового плану, не розглядає і не затверджує в формі закону або рішення місцевої ради. Таким чином, зведений бюджет – це чисто облікова категорія.

На нашу думку, як фінансовий план бюджет характеризується наступними ознаками:

1) як і будь-який план, бюджет – це передбачення настання подій з бажаним варіантом їх розвитку. Будучи фінансовим планом, бюджет – це прогноз надходження грошових коштів у централізований публічний грошовий фонд, що називається бюджетом (планування доходів), і розподіл очікуваного надходження цих коштів одержувачам бюджетних ресурсів (розподіл видатків);

2) це державний план (план держави в цілому) або план територіальної громади). Незважаючи на те, що в побутовому сенсі термін «бюджет» може застосовуватися до будь-яких грошових коштів, ресурсів і фондів (наприклад, бюджет сім'ї, бюджет підприємства, бюджет проекту тощо) в офіційному сенсі це поняття відноситься тільки в суспільно-територіальних утворень;

3) бюджет – це універсальний фінансовий план. Універсальність бюджету як фінансового плану проявляється в тому, що ним охоплюються всі сфери і напрями публічної діяльності держави та територіальної громади. Незважаючи на те, що в умовах ринкової економіки сфера публічної діяльності держави скоротилася (особливо у сфері національної економіки), тим не менш бюджетом охоплюються практично всі сфери і галузі економічного і соціального розвитку країни;

4) бюджет – це координуючий фінансовий план. Координуюча роль бюджету проявляється через взаємозв'язок показників бюджету з показниками інших фінансових планів;

5) бюджет – це основний фінансовий план, який є провідним по відношенню до інших державних планів (балансу доходів і витрат державних підприємств, зведених кошторисів розпорядників бюджетних коштів, кошторисів доходів і видатків бюджетних установ, фінансових планів громадських організацій, що мають справу з бюджетом тощо).

Треба сказати, що таке трактування бюджету викликає заперечення з боку деяких авторів. Зокрема, зазначається наступне: «Викликає заперечення позиція економістів, які однозначно розглядають бюджет як основний фінансовий план держави». Таким є зведений фінансовий баланс (баланс фінансових ресурсів), який відображає всю сукупність мобілізованих в країні в цілому або в регіоні фінансових ресурсів. Бюджетні ресурси знаходять відображення в балансі фінансових ресурсів як його частина, яка централізується органами влади».

Безумовно, баланс фінансових ресурсів є більш широким поняттям в порівнянні з бюджетом. Але бюджет називають основним фінансовим планом, оскільки він затверджується законом і рішенням місцевої ради, і в силу цього набуває силу закону. Баланс фінансових ресурсів – це розрахунковий план. В якомусь офіційному порядку він не затверджується і сили юридичного акту не має;

6) бюджет – це фінансовий план, затверджений законом (відповідним рішенням), прийнятим законодавчим (представницьким) органом влади. Це відрізняє бюджет від різного роду фінансових планів, які затверджуються в недержавних структурах, а також від будь-яких прогнозів, розрахунків і очікувань, що розробляються в процесі наукових і прикладних економічних досліджень;

7) у затверженому вигляді бюджет – це фінансовий план, що представляє собою кошторис доходів і видатків суспільно-територіального формування (держави, територіальної громади).

Закон, який затвердив фінансовий план, характеризується наступними ознаками:

1) закон про бюджет – це специфічний нормативно-правовий акт. Він специфічний і за способом розробки свого проекту, і за способом свого розгляду, і за способом прийняття. Процедура, аналогічної нормотворчому процесу, щодо цього закону (що знаходить вираз у бюджетному процесі) не встановлено ні для якого іншого різновиду законів (навіть таких специфічних законів, як податкові, кримінальні та цивільно-правові закони). Так, глава 27 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI, підготовку до розгляду проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік, представлення проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік Верховній Раді, процедуру розгляду проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік, підготовку проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік до першого читання, розгляд проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у першому читанні, підготовку та розгляд проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у другому читанні, підготовку та розгляд проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у третьому читанні, порядок внесення змін до закону про Державний бюджет України, контроль за виконанням закону про Державний бюджет України, розгляд річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України. Отже, закон про Державний бюджет України специфічний як за формою, так і за змістом. У деяких країнах такі закони мають власну офіційну назву: «фінансовий» або «бюджетний» закон;

2) закон про бюджет – це прогностичний закон. Головною рисою, що відрізняє бюджетний закон від всіх інших, є його прогнозованість. Інакше кажучи, він містить імовірнісні норми, тобто норми, які містять припущення про суми різних державних доходів і видатків, які будуть мати місце в наступному фінансовому році;

3) закон про бюджет – це завжди політично значущий нормативно-правовий акт. З одного боку, за допомогою закону про бюджет держава

здійснює свою фінансову політику. З іншого боку, закон про бюджет це завжди компроміс інтересів самих різноманітних соціальних і політичних сил;

4) закон про бюджет – це єдиний закон, щодо якого діє обмежене право законодавчої ініціативи. Так, відповідно до ч. 2 ст. 153 Регламенту Верховної Ради України Кабінет Міністрів України щороку подає до Верховної Ради проект закону про Державний бюджет України на наступний рік не пізніше 15 вересня поточного року. Разом з проектом закону подається доповідь про хід виконання Державного бюджету України поточного року. Це різко відрізняє закон про бюджет від інших законів, у відношенні яких коло суб'єктів, що володіють правом законодавчої ініціативи, набагато ширше. Пояснюючи наявність обмеженого права бюджетної ініціативи, слід наголосити на тому, що право законодавчої ініціативи закріплено за найвищим виконавчим органом влади (Кабінетом Міністрів України) остільки, оскільки цей орган влади може реально виконувати таку складну і трудомістку роботу, якою є складання та виконання бюджету;

5) дія закону про бюджет завжди обмежена у часі – цей закон діє у протязі фінансового (бюджетного) року;

6) закон про бюджет завжди містить у собі риси нормативного та індивідуального правового акта. З одного боку, цей закон містить приписи, রাখовані на невизначено широке коло виконавців (це властиво нормативно-правовим актам), з іншого – приписи бюджету можуть стосуватися абсолютно конкретних осіб (це властиво індивідуальному правовому акту). Отже, Закон про бюджет створює правові норми різного характеру: загальні правила поведінки та індивідуальні приписи.

Бюджет будь-якого рівня складається з двох частин – доходної і видаткової. Видатки бюджету – кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом. До видатків бюджету не належать: погашення боргу; надання кредитів з бюджету; розміщення бюджетних коштів на депозитах; придбання цінних паперів; повернення надміру сплачених до бюджету сум податків і зборів та інших доходів бюджету, проведення їх бюджетного відшкодування; компенсація частини суми штрафних (фінансових) санкцій, що перераховується покупцям (споживачам) за рахунок штрафних (фінансових) санкцій, застосованих органами, що контролюють справляння надходжень бюджету, за наслідками проведеної перевірки за зверненням або скаргою покупця (споживача) про порушення платником податків установленого порядку проведення розрахункових операцій. Витрати бюджету – видатки бюджету, надання кредитів з бюджету, пога-

шення боргу та розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів (ст. 2 БКУ).

Видатки бюджету залежно від їх економічного змісту поділяються на поточні та капітальні (ст. 10 БКУ). За своїм основним змістом капітальні видатки – це частина видатків бюджетів, що забезпечує інноваційну та інвестиційну діяльність та у їх складі може бути сформований бюджет розвитку у порядку і на умовах, що визначаються бюджетним законодавством. У свою чергу, змістом поточних видатків є частина видатків бюджетів, що забезпечує поточне функціонування органів державної влади, бюджетних установ, надання державної підтримки іншим бюджетам і окремим галузям національної економіки у формі дотацій, субвенцій на поточне функціонування, а також інші витрати бюджетів, не включені в капітальні видатки відповідно до бюджетної класифікації.

Треба сказати, що розподіл бюджету на дохідну і видаткову частини, відповідно до чого виділяються дохідні й видаткові бюджетні відносини, це властивість бюджету як економічної категорії.

Що стосується бюджету як фінансового плану, то цей план має більш складну структуру, оскільки існує велика кількість показників, що подаються для розгляду та затвердження в проекті закону про бюджет.

Для цілей здійснення бюджетного процесу велике значення має документ, що має назву бюджетної класифікації.

Ст. 2 Бюджетного кодексу України визначає бюджетну класифікацію як єдине систематизоване згрупування доходів, видатків, кредитування, фінансування бюджету, боргу відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів. Основне значення бюджетної класифікації полягає в тому, що планування бюджетів здійснюється в єдиних параметрах, забезпечуючи порівняльність показників бюджетів усіх рівнів бюджетної системи.

Бюджетна класифікація використовується для складання і виконання державного та місцевих бюджетів, звітування про їх виконання, здійснення контролю за фінансовою діяльністю органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших розпорядників бюджетних коштів, проведення фінансового аналізу в розрізі доходів, організаційних, функціональних та економічних категорій видатків, кредитування, фінансування і боргу, а також для забезпечення загальнодержавної і міжнародної порівняльності бюджетних показників. Бюджетна класифікація є обов'язковою для застосування всіма учасниками бюджетного процесу в межах бюджетних повноважень.

Міністерство фінансів України затверджує бюджетну класифікацію, зміни до неї та інформує про це Верховну Раду України.

Бюджетна класифікація має такі складові частини:

- 1) класифікація доходів бюджету;
- 2) класифікація видатків та кредитування бюджету;
- 3) класифікація фінансування бюджету;
- 4) класифікація боргу.

Відповідно до ст. 9 Бюджетного кодексу України доходи бюджету класифікуються за такими розділами: 1) податкові надходження; 2) неподаткові надходження; 3) доходи від операцій з капіталом; 4) трансферти.

Відповідно до ст. 10 Бюджетного кодексу України видатки та кредитування бюджету класифікуються за:

- 1) бюджетними програмами (програмна класифікація видатків та кредитування бюджету);
- 2) ознакою головного розпорядника бюджетних коштів (відомча класифікація видатків та кредитування бюджету);
- 3) функціями, з виконанням яких пов'язані видатки та кредитування бюджету (функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету).

Програмна класифікація видатків та кредитування бюджету використовується у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі. Програмна класифікація видатків та кредитування державного бюджету (місцевого бюджету) формується Міністерством фінансів України (місцевим фінансовим органом) за пропозиціями, поданими головними розпорядниками бюджетних коштів під час складання проекту закону про Державний бюджет України (проекту рішення про місцевий бюджет) у бюджетних запитках.

Відомча класифікація видатків та кредитування бюджету містить перелік головних розпорядників бюджетних коштів для систематизації видатків та кредитування бюджету за ознакою головного розпорядника бюджетних коштів. При цьому відомча класифікація видатків та кредитування державного бюджету додатково містить перелік головних розпорядників коштів державного бюджету для систематизації загальнодержавних видатків та кредитування бюджету (що передбачають насамперед виконання заходів з реалізації державної політики за участю інших органів влади) за ознакою головного розпорядника коштів державного бюджету.

На основі відомчої класифікації видатків та кредитування бюджету Казначейство України складає та веде єдиний реєстр розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів.

Головні розпорядники бюджетних коштів визначають мережу розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів з урахуванням вимог щодо формування

єдиного реєстру розпорядників бюджетних коштів і одержувачів бюджетних коштів та даних такого реєстру.

Функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету має такі рівні деталізації:

- 1) розділи, в яких систематизуються видатки та кредитування бюджету, пов'язані з виконанням функцій держави, Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування;
- 2) підрозділи та групи, в яких конкретизуються видатки та кредитування бюджету на виконання функцій держави, Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування.

Видатки бюджету класифікуються за економічною характеристикою операцій, що здійснюються при їх проведенні (економічна класифікація видатків бюджету).

За економічною класифікацією видатків бюджету видатки бюджету поділяються на поточні та капітальні.

Класифікація кредитування бюджету систематизує кредитування бюджету за типом позичальника та поділяє операції з кредитування на надання кредитів з бюджету і повернення кредитів до бюджету.

Відповідно до ст. 11 Бюджетного кодексу України класифікація фінансування бюджету містить джерела отримання фінансових ресурсів, необхідних для покриття дефіциту бюджету, і напрями витрачання фінансових ресурсів, що утворилися в результаті профіциту бюджету. Витрати на погашення боргу належать до складу фінансування бюджету.

Фінансування бюджету класифікується за:

- 1) типом кредитора (за категоріями кредиторів або власників боргових зобов'язань);
- 2) типом боргового зобов'язання (за засобами, що використовуються для фінансування бюджету).

Отже, бюджет забезпечує фінансування завдань і функцій суспільно-територіального утворення: держави та адміністративно-територіальної одиниці. Діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування в рамках бюджетного процесу, формування доходів і здійснення видатків найбільш повно виявляють свій сенс тільки в рамках реалізованих бюджетом суспільних функцій.

У науковій літературі досить поширеним є підхід, згідно з яким бюджет держави виконує дві функції: розподільну (перерозподільну) і контрольну.

В рамках розподільної (перерозподільної) функції реалізується суспільне призначення бюджету – забезпечувати фінансовими ресурсами публічні (державні та місцеві) потреби, а також діяльність органів публічної влади. Розподільча функція бюджету проявляється при концентрації

грошових коштів в руках суспільно-територіального утворення та їх подальше використання з метою задоволення потреб цих формувань, зокрема, при розподілі коштів між виробничою та невиробничою сферами, в міжтериторіальному й міжгалузевому русі фінансових ресурсів, формування фондів спеціального цільового призначення тощо. Сконцентровані в бюджеті кошти призначаються для реалізації соціально-економічної політики держави та територіальної громади.

У межах контрольної функції вирішуються, в основному, два завдання: 1) дотримання режиму економії при витрачанні бюджетних коштів; 2) підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів. Контрольна функція бюджету дозволяє дати оцінку того, як надходять до бюджету фінансові ресурси (податки та інші фінансові ресурси) від різних суб'єктів господарювання та фізичних осіб, а також як вони витрачаються. Зазначимо також, що контрольна функція бюджету відрізняється універсальністю, всеохоплюючим характером.

Іноді в науковій літературі розглядають більш широкий набір функцій.

Так, Ю. А. Крохіна називає наступні функції бюджету: перерозподіл валового внутрішнього продукту; державне регулювання і стимулювання економіки; фінансове забезпечення бюджетної сфери та здійснення соціальної політики держави; контроль за утворенням і використанням централізованих фондів грошових коштів [4, с. 34].

Проте, в даному випадку виділяються функції, що впливають з розуміння бюджету в його економічному значенні. При такому розумінні бюджет являє собою сукупність матеріальних бюджетних відносин, опосередковуючи рух грошових коштів до бюджету (доходні бюджетні відносини) і з бюджету (видаткові бюджетні відносини).

Між тим, нас цікавлять функції бюджету як фінансового плану, оскільки бюджетний процес має своїм об'єктом бюджет саме в цій якості. При такому розумінні бюджету, бюджетні відносини є не економічними, що виражають рух грошових коштів, а організаційними (процесуальними). Відзначимо, що ні економічна, ні правова наука під цим кутом зору функції бюджету практично ще не досліджувала.

На нашу думку, функціями бюджету як правової категорії є: функція прогнозування доходів, очікуваних в майбутньому фінансовому році; функція розподілу очікуваних доходів між одержувачами бюджетних коштів; функція контролю за цільовим використанням бюджетних асигнувань, отриманих з бюджету.

### Література

1. Вахрин П.Н. Бюджетная система Российской Федерации – М., 2004. – 220 с.

2. Воронова Л. К. Фінансове право України : підручник / Л. К. Воронова. – Київ : Прецедент : Моя книга, 2006. – 448 с.

3. Горбунова О. Н. Правовые основы финансовой деятельности / О. Н. Горбунова, Е. Ю. Грачева // Финансовое право. – 2003. – № 4. – С. 10–11.

4. Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм. – М., 2001. – 190 с.

5. Меньков Ф. А. Основные начала финансовой науки – М., 1924. – 345 с.

6. Монаєнко А. О. Бюджетне право України : навч. посіб. / А. О. Монаєнко. – Запоріжжя : КПУ, 2009. – 480 с.

7. Орлюк О. П. Фінансове право. Академічний курс : підручник / О. П. Орлюк. – Київ : Юрінком Інтер, 2010. – 808 с.

8. Пискотин М. И. Советское бюджетное право (основные проблемы). – М., 1971. – 189 с.

9. Проблеми розвитку фінансової системи України та шляхи їх вирішення: монографія/ М.І. Карлін, Ю.В. Шулик, А.В. Кулай та ін.; за ред. д.е.н. проф. М.І. Карліна. – Луцьк: Вежа-Друк, 2014. – 364 с.

10. Родионова В.М. Проблемы совершенствования бюджетного законодательства Российской // Финансы. – 1997. – №4. – С. 4–9.

11. Финансы. Учебник для вузов / Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской, Б.М. Сабанти – М., 2000. – 320 с.

12. Худяков А. И. Финансовое право Республики Казахстан. – Алматы, 2002. – 423 с.

13. Шеремет Н В Финансово-правовая категория «бюджет» // Финансово-правовая доктрина постсоциалистического государства. Вып. 1. – Черновцы 2003. – С. 109–111.

### Анотація

**Радченко О. М. Бюджет як об'єкт бюджетного процесу.** – Стаття.

У статті автор досліджує поняття бюджету, бюджет як економічна, матеріальна та правова категорії, значення бюджету як фінансового плану держави, юридичну природу закону про бюджет, а також бюджетну класифікацію та її види.

**Ключові слова:** бюджет, бюджетний процес, прийняття бюджету, затвердження бюджету, бюджетні асигнування, фонди грошових коштів, централізація, фінансування, видатки, доходи.

### Аннотация

**Радченко О. М. Бюджет как объект бюджетного процесса.** – Статья.

В статье автор исследует понятие бюджета, бюджет как экономическая, материальная и правовая категории, значение бюджета как финансового плана государства, юридическую природу закона о бюджете, а также бюджетную классификацию и ее виды.

**Ключевые слова:** бюджет, бюджетный процесс, принятие бюджета, утверждение бюджета, бюджетные ассигнования, фонды денежных средств, централизация, финансирование, расходы, доходы.

### Summary

**Radchenko O. M. Budget as an object of the budget process.** – Article.

The article is dedicated to the concept of budget, budget as economic, material and legal category, the value of the budget as a financial plan of the state, the legal nature of the law on the budget, as well as the budget classification and its types.

The budget as an economic category is a set of monetary relations in the state and at the level of the territorial community that arise in connection with the formation, distribution, redistribution and use of centralized funds of the state and territorial communities in order to finance their functions and tasks. The economic and financial basis of the activities of state authorities and local self-government bodies is, in particular, the funds of the state and local budgets, which are respectively state and communal property.

As a material category, the budget is a centralized money fund that may be at the disposal of public authorities and / or local self-government and used to address the main tasks of a state or a territorial community. The legal category of the budget is the main financial plan of a state or a territorial community, a statement of income and expenditure, which has the form of law or the decision of the relevant local council.

The attention has been drawn to the need to recognize the budget as the main financial plan and the object of financial legal relations in financial and legal science. The

legal value of the budget has been emphasized by the fact of its legal expression as a plan act, adopted in accordance with the procedure established by the current legislation of Ukraine. From these positions of the budget, the local budget may be considered as approved in the form of a decision of the relevant local council, the main financial plan for the formation, distribution and use of centralized funds of the respective territorial community intended to finance its tasks and functions.

The suggestions have been proposed to Art. 2 of the Budget Code of Ukraine indicate that the local budget should be considered as the main financial plan of the respective territorial community. The object of the budget process (to which this process is directed) is the budget, which is understood in its legal meaning as a financial plan. The budget as a legal category is the subject of budgetary legal relations, fixed by the budget legal norms.

*Key words:* budget, budget process, budget adoption, budget approval, budgetary allocations, funds, funds, centralization, financing, expenses, revenues.