

## ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТЬ ДЕРЖАВНИХ ВИДАТКІВ ТА ВИДАТКІВ БЮДЖЕТУ

У статті досліджено проблеми визначення понять державних видатків та видатків бюджету, запропоновано власне формулювання понять.

**Ключові слова:** державні видатки, видатки бюджету, витрати бюджету, державні потреби.

### I. Вступ

Серед завдань соціально-економічного розвитку України особливого значення набуває вдосконалення правового регулювання виконання бюджету. Це зумовлено тим, що дані відносини забезпечують оптимальне функціонування фінансової системи з метою досягнення справедливого і достатнього рівня бюджетного фінансування і, відповідно, уніфікованого обсягу бюджетних послуг. На сьогодні існує багато не вирішених теоретичних і практичних проблем у цій сфері, які певною мірою впливають на ефективність бюджетної діяльності. І хоча останніми роками теоретичні та практичні аспекти правового регулювання бюджетних відносин почали привертати увагу науковців і практиків, проте питання щодо визначення таких базових категорій фінансового права, як державні видатки та видатки бюджету, залишаються.

Проблеми формування понятійного апарату бюджетного права в юридичній літературі висвітлювалися в працях Л.К. Воронової, А.О. Монаєнка, А.А. Нечай, О.П. Орлюк, В.Д. Чернадчука та інших науковців, проте дослідження державних видатків та видатків державного бюджету у нових соціально-економічних умовах в Україні не здійснювалося. З огляду на це постала нагальна потреба у дослідженні поняття та суті державних видатків та видатків бюджету, оскільки вони є одними з основних категорій науки фінансового права та в практичному сенсі саме за рахунок них відбувається забезпечення виконання функцій держави.

### II. Постановка завдання

Метою статті є аналіз існуючих визначень понять державних видатків та видатків бюджету, а також уточнення їх з врахуванням реалій сьогодення.

### III. Результати

Поняття видатків бюджету як базової категорії фінансового права виникло не так уже й давно, не раніше ніж з XVIII ст., з виникненням поняття бюджету. Проте потреби

в держав існували завжди і вимагали задоволення саме за рахунок державних коштів, тобто державних видатків. Тож історично першим сформувалося поняття державних видатків, що вміщало в собі і видатки бюджету.

З'явилися перші видаткові відносини за часів первіснообщинного ладу, коли майже всі потреби членів общини задовольнялися загальними зусиллями та власною працею членів общини. Згодом, з перетворенням первісних общин у ранні державні об'єднання у суспільстві виникають перші різновиди приватних видатків. І майже до кінця XIV ст. усі наявні у суспільстві видатки мають вигляд приватних видатків, за рахунок яких оплачується як приватні потреби окремих індивідуумів, їх сімей, так і перші суспільні – публічні – потреби ранніх держав [16, с. 107–108].

Загалом державні потреби є досить різноманітними, залежно від часу та особливостей держави. Так, за часів панування натурального господарства і в державному господарстві переважав натуральний спосіб задоволення потреб. З поверненням до грошового господарства держава починає відчувати потребу більше в грошах, ніж в натуральних повинностях [13, с. 18].

Досить довгий час становлення видаткових відносин у державі та формування розуміння їх важливості для всього суспільства, на нашу думку, пов'язано із тим фактом, що протягом століть існування держав не відбувалося відокремлення видатків, необхідних для задоволення особистих потреб правителів та видатків, що потрібні для ефективного забезпечення виконання функцій самої держави.

З XVII до XIX ст. настає етап існування як публічних, так і приватних видатків у державі, коли відбувається відокремлення видатків на публічні потреби держави від приватних видатків правителів. І вже з XX ст. в усіх країнах світу існує досить розвинута система публічних і приватних видатків [16, с. 107–114].

Проте варто зазначити, що до середини XIX ст., увага у фінансовій науці більшою мірою приділялася питанням дохідної частини бюджету.

Першим проблему видатків у фінансовій науці поставив німецький економіст А. Вагнер, який, досліджуючи стабільне зростання державних видатків, вивів емпіричний закон розширення державної діяльності. Відповідно до нього, обсяг державних видатків під впливом розширення попиту на державні послуги в індустріалізованих країнах, зумовленого зростаючим доходом на душу населення, збільшується більш швидкими темпами, ніж валовий національний продукт [1, с. 93–101].

Постійне зростання державних видатків А. Вагнер пояснював трьома основними причинами: соціально-політичною (впродовж історії відбувається суттєве розширення соціальних функцій держави); економічною (науково-технічний прогрес і, як наслідок, збільшення державних асигнувань у науку, різні інвестиційні проекти і т. д.); історичною (державна для фінансування непередбачуваних видатків звертається до випуску державних позик, і рік за роком відбувається зростання розміру державного боргу і відсотків по ньому, тобто видатків на його обслуговування).

Завдяки А. Вагнеру та сформульованому ним закону було привернуто увагу науковців до проблеми державних видатків і визнано факт того, що вони однозначно потребують не меншої уваги при вивченні, аніж державні доходи.

Науковці починають відзначати, що “фінансове господарство має доходи та видатки. Але у фінансовому господарстві не доходи, а видатки мають вирішальне значення” [2, с. 15]; у державному господарстві перше місце належить потребам і видаткам, що зумовлюються цими потребами. Завдання осіб, що управляють державним господарством, полягає, перш за все, у встановленні того мінімуму видатків, що необхідні для правильного перебігу державного життя. Доводиться вже доходи узгоджувати з видатками і так чи інакше здобути певну кількість матеріальних заходів [13, с. 18].

Проте, незважаючи на важливість державних видатків, слід зазначити, що на сьогодні і досі відсутнє їх законодавче закріплення, що подеколи призводить до змішування понять і викликає потребу в уточненні поняття видатків бюджету та нормативному визначенні категорії державних видатків.

В юридичній літературі не існує єдності у підході до визначення державних видатків, проте однозначним є те, що державні видатки викликаються державними потребами, будучи результатами останніх. За словами

С.І. Іловайського, “державні потреби є одними із видів публічних потреб, а до останніх належать такі людські потреби, які не можуть бути задоволені окремими індивідуумами або ж їх групами, і, за сучасними умовами, це може зробити держава або ж інші суспільні союзи з примусовим характером. Державні видатки визначаються загальним напрямом усієї державної політики” [13, с. 18]. О.П. Орлюк під видатками держави розуміє вид фінансової діяльності, який є методом здійснення її внутрішніх економічних, культурно-виховних, соціальних та зовнішніх функцій [18, с. 19]. З точки зору Н.Д. Еріашвілі, державні видатки є затратами держави, що виражають врегульовані правовими нормами економічні відносини, які складаються при розподілі та використанні централізованих і децентралізованих фондів грошових коштів та забезпечують його безперерйне функціонування [12, с. 106].

Всі ці визначення певним чином є схожими між собою і дають можливість зробити висновок, що більшість науковців вважають, що державні видатки являють собою витрати, пов'язані з діяльністю держави, проте найбільш повним, на нашу думку, є визначення, надане Е. Грачовою, яка державні видатки визначає як врегульовану нормами фінансового права діяльність держави по витрачання різноманітних грошових фондів для реального забезпечення фінансовими ресурсами задля виконання завдань та функцій, що стоять перед державою в кожен період часу [19, с. 315].

З огляду на вищезазначене, слід наголосити, що потреби держави, задовольняючись за рахунок державних видатків, не завжди є такими, що задовольняються за рахунок державного бюджету, адже видатки бюджету становлять лише частину державних видатків, і не всі витрати держави належать до бюджетних.

Видатки бюджету є складною категорією, що зумовило різноманіття підходів щодо їх розуміння.

Законодавче визначення поняття видатків бюджету, як правило, міститься в основних бюджетних актах країн. Наведемо для порівняння дефініцію цієї категорії, що надається в бюджетних законах деяких пострадянських країн.

Видатки бюджету, відповідно до п. 13 ст. 2 Бюджетного кодексу України, є коштами, що спрямовуються на здійснення програм і 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 (обов'язкових платежів) та інших доходів бюджету, проведення їх бюджетного відшкодування [3]. Бюджетним кодексом Республіки Казахстан видатки бюджету визначені як витрати, бюджетні кредити, придбання фінансових активів та погашення позик. Витратами є бюджетні кошти, що виділяються на безповоротній основі. Бюджетними кредитами є гроші, що виділяються з бюджету на поворотній, терміновій і платній основі. Придбанням фінансових активів є бюджетні кошти, що спрямовуються на придбання у державну власність часток участі і цінних паперів юридичних осіб, у тому числі міжнародних організацій. Погашенням позик є бюджетні кошти, що спрямовуються на погашення основного боргу відповідно до міжнародних договорів про державні позики, ратифікованими Республікою Казахстан, а також за внутрішніми позиками [5, ст. 12].

Згідно зі ст. 6 Бюджетного кодексу Російської Федерації, бюджетні видатки є грошовими коштами, передбаченими в бюджеті відповідного рівня для фінансування завдань і функцій органів державної влади й місцевого самоврядування [6]. Бюджетним кодексом Республіки Білорусь закріплено визначення видатків бюджету як грошових коштів, що скеровуються на фінансове забезпечення завдань і функцій держави [4, п. 1.47 ст. 2].

Аналізуючи приведені легальні визначення видатків бюджету, можна відзначити, що вони не є досконалыми, адже вони розкривають лише матеріальний зміст видатків, не розкриваючи суті видатків, призначення та не дають їм кількісної характеристики. Ці визначення схожі між собою і є досить широкими, тому в економічній та фінансово-правовій літературі запропоновані інші визначення цього поняття.

Вчені-економісти видатками бюджету визначають комплекс відносин, що виникають у зв'язку з розподілом централізованого фонду фінансових ресурсів держави, формою яких є рух бюджетних коштів на розширення виробництва, задоволення соціально-культурних потреб трудящих, управління та оборону країни [10, с. 144]; прямі цільові витрати держави, що забезпечують її безперебійне функціонування та відображають економічні відносини, пов'язані з розподілом і перерозподілом частини валового продукту, що концентруються в бюджеті [17]; державні платежі, які не підлягають поверненню, тобто такі, що не створюють і не компенсують фінансові вимоги [9, с. 24]; економічні відносини, пов'язані з розподілом грошових коштів держави та їх використанням за галузевим, відомчим, цільовим і територіальним призначенням [8].

Як бачимо, визначення мають багато спільного, проте вчені при наданні дефініції

поняттю “видатків бюджету” зосереджують свою увагу на різних аспектах цієї категорії.

Трактування видатків бюджету, здійснюване вченими правниками, дещо відрізняється від того, що здійснюють економісти. Так, М. Карасьова визначає видатки бюджету як публічні неперервні витрати держави або муніципальних утворень у вигляді суворо опосередкованих нормами права економічних відносин з приводу розподілу і використання централізованих фондів грошових коштів з метою забезпечення завдань і функцій держави [14, с. 476]. На думку Н.А. Сатарової, видатками бюджету є відносини, що виникають у зв'язку з розподілом та використанням централізованого фонду грошових коштів за галузевим, цільовим та територіальним призначенням. Окрім того, видатки бюджету варто розглядати як одну зі сторін фінансової діяльності держави. Категорія видатків виявляється через конкретні види видатків, кожен з яких може бути охарактеризований з якісної та кількісної сторони.

О.П. Орлюк під видатками бюджету розуміє прямі цільові витрати держави, що забезпечують її безперебійне функціонування і відображають економічні відносини, пов'язані з розподілом і перерозподілом частини національного доходу, яка концентрується у бюджеті [18, с. 395]. З погляду Ю.О. Крохіної, видатки бюджету є публічними, і такими, що не створюють і не погашають фінансових затрат держави або муніципальних утворень у вигляді суворо опосередкованих нормами права економічних відносин з приводу розподілу та використання централізованих фондів грошових коштів з метою забезпечення завдань і функцій держави [15, с. 278]. Л.К. Воронова звертає увагу на подвійний характер видатків бюджету, зазначаючи, що, з одного боку, вони є витратами держави, які вона здійснює на своє функціонування, а з іншого, – доходи, за рахунок яких державні установи та організації утворюють свої фонди, необхідні для їх функціонування [11, с. 343].

Ці визначення, на нашу думку, мають дещо описовий характер і не враховують юридичних ознак, притаманних видаткам бюджету. Адже видатки бюджету, окрім усього, характеризуються також своїми юридичними ознаками, до яких відносять: публічність; безповоротність; безперервність; нормативну визначеність [15, с. 275–278].

Публічність видатків бюджету виявляється в їхній спрямованості на забезпечення потреб держави та покриття витрат, необхідних для виконання нею своїх функцій. Безповоротність, як ознаку видатків бюджету, дає змогу визначити той факт, що держава, виділяючи кошти з державного бюджету на забезпечення своїх потреб, як

правило, не встановлює обов'язку з повернення цих коштів. Безперервність видатків бюджету зумовлена необхідністю непевності у здійсненні державою своїх функцій та виконанні поставлених перед нею завдань, які потребують відповідного фінансування. Нормативна визначеність характеризує видатки бюджету як врегульовані правовими нормами економічні відносини з приводу розподілу та використання централізованих фондів грошових коштів.

З огляду на вищезазначене, більш вдалими, на нашу думку, є визначення видатків бюджету, надане В.Д. Чернадчуком, як постійних, безперервних, безповоротних, нормативно встановлених та забезпечених компетенційних витрат з відповідних бюджетів суспільно-територіальних утворень на цілі й в обсязі, що передбачені актом про бюджет з метою фінансування визнаних публічних потреб [20, с. 191].

Варто також відзначити, що видатки бюджету, будучи частиною публічних видатків, розглядаються науковцями в кількох аспектах: матеріальному, економічному, організаційному та юридичному [14, с. 474; 15, с. 278; 20, с. 78].

У матеріальному аспекті видатки бюджету розуміються як суми витрат, що здійснюються державою для виконання своїх завдань і функцій.

В економічному аспекті виявляються через відносини, на основі яких відбувається процес використання коштів централізованих коштів грошових засобів держави або муніципальних утворень за різними напрямками.

Юридичний аспект бюджетних видатків виявляється в тому, що вони несуть у собі всі загальні особливості фінансової діяльності держави і мають відмінні якості, які притаманні процесу використання державних (муніципальних) централізованих грошових фондів, оскільки є складовою фінансової діяльності держави і муніципальних утворень [15, с. 275–278].

В організаційному аспекті видатки бюджету є складовою бюджетної діяльності держави та адміністративно-територіальних одиниць, тобто діяльності щодо використання грошових коштів, які перебувають у їх власності та розпорядженні [20, с. 78].

Також слід звернути увагу на проблему визначення суміжних понять, зокрема витрат бюджету. Відповідно до п. 14 ст. 2 БК України, витратами бюджету є видатки бюджету, надання кредитів з бюджету, погашення боргу та розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів [3].

Витрати бюджету за своєю суттю є поняттям більш ширшим, аніж видатки бюджету. Проте ми погоджуємося із думкою

А.А. Нечай, що використання цих двох термінів розмиває різницю між процесом безпосереднього використання або передачі у вигляді трансферів фінансових ресурсів у державі; процесом нарахування грошових сум, які підлягають подальшому використанню (або передачі); процесом використання нефінансових (натуральних) ресурсів. Що, у свою чергу, “розмиває” межі між фінансовою та нефінансовою діяльністю у державі і робить норми правового регулювання у сфері фінансів нечіткими і навіть неоднозначними [16, с. 158].

Крім того, вважаємо, що співіснування цих понять у Бюджетному кодексі може призвести до плутанини при застосуванні бюджетної термінології суб'єктами виконання бюджету та ускладнити процес самого правового регулювання виконання Державного бюджету за видатками.

#### IV. Висновки

Таким чином, підсумовуючи наведені міркування, пропонується п. 13 ст. 2 БК України викласти в такій редакції: “Видатки бюджету – це постійні, безперервні, безповоротні, нормативно встановлені та забезпечені державою витрати з бюджетів відповідних рівнів, спрямовані на виконання функцій держави в обсязі, передбаченому відповідним нормативним актом про бюджет. А також здійснити законодавче закріплення визначенням державних видатків, визначивши їх як “врегульовану нормами фінансового права діяльність держави, спрямовану на використання коштів централізованих і децентралізованих фондів держави, з метою ефективного забезпечення виконання державою своїх завдань і функцій”.

#### Список використаної літератури

1. Андрущенко В. Фінансова думка Заходу в ХХ столітті / В. Андрущенко. – Л.: Каменяр, 2000. – 305 с.
2. Буковецкий А.И. Введение в финансовую науку / А.И. Буковецкий. – М., 1929.
3. Бюджетный кодекс Украины від 21 червня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37–38. – Ст. 189.
4. Бюджетный кодекс Республики Беларусь 16 июля 2008 г. № 412-3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tamby.info/kodeks/bk.htm>.
5. Бюджетный кодекс Республики Казахстан (с изменениями и дополнениями по состоянию на 29.01.2013 г.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30364477&mode=all#sub\\_id=120000](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30364477&mode=all#sub_id=120000).
6. Бюджетный кодекс Российской Федерации (с изменениями и дополнениями) // Сборник законов Российской Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.

7. Бюджетное право : учебник / Н.А. Сатарова – М. : Деловой двор, 2009. – 296 с.
8. Бюджетная система России : учебник для вузов / под ред. проф. Г.Б. Поляка. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 1999. – 550 с.
9. Бюджетна система України : навч. посіб. / С.І. Юрій, Й.М. Бескид, В.Г. Дем'янішин та ін. – К. : НІОС, 2000. – 400 с.
10. Василик О.Д. Государственный бюджет СССР / О.Д. Василик. – К. : Вища школа, 1982. – С. 144.
11. Воронова Л.К. Фінансове право України : підручник / Л.К. Воронова. – К. : Прецедент : Моя книга, 2006. – 448 с. – (Мін-во освіти і науки України).
12. Ериашвили Н.Д. Финансовое право : учебник для вузов / Н.Д. Ериашвили. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2000. – 606 с.
13. Иловайский С.И. Учебник финансового права / С.И. Иловайский. – Одесса : Тип. Л. С. Шутака, 1912. – 604 с.
14. Карасева М.В. Финансовое право Российской Федерации : учебник / М.В. Карасева. – М. : Юристъ, 2004. – 576 с.
15. Крохина Ю.А. Финансовое право России : [учебник для студ. высш. учеб. заведений] / Ю.А. Крохина. – [3-е изд.]. – М. : Норма, 2008. – 720 с. – (Мин-во юстиции РФ, Российская правовая академия).
16. Нечай А.А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків : [монографія] / А.А. Нечай. – Чернівці : Рута, 2006. – 264 с.
17. Опря А.Т. Фінансове право : навч. посіб. / А.Т. Опря. – К. : Центр навчальної літератури, 2004. – 248 с.
18. Орлюк О.П. Фінансове право : [навч. посіб. для студ. вищ. навч. закладів] / О.П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 528 с. – (Мін-во освіти і науки України).
19. Финансовое право : учебник / О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева и др. ; отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. – М. : Велби : Проспект, 2004. – 536 с.
20. Чернадчук В.Д. Бюджетні правовідносини в Україні: теорія, практика та перспективи розвитку : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Віктор Дмитрович Чернадчук. – К., 2010. – 419 с.

Стаття надійшла до редакції 04.18.2013

#### **Бойко В.В. Правовые проблемы определения государственных расходов и расходов бюджета**

*В статье исследуются проблемы определения понятий государственных расходов и расходов бюджета, предлагается собственная формулировка понятий.*

**Ключевые слова:** *государственные расходы, расходы бюджета, затраты бюджета, государственные потребности.*

#### **Boyko V. Legal problems of the definition of government expenditures and budget**

*Problems of conceptual apparatus of the budget law in the legal literature covered in the works of L.K. Voronova, A.O. Monayenko, A.A. Nechai, A.P. Orliuk, V.D. Chernadchuk and other researchers, but study of state expenditures and State Budget expenditures in the new socio-economic conditions in Ukraine is not carried out.*

*Considering this it is the need in the study of the concept and the nature of state expenditures and budget expenditures as they are some of major categories of the science of a finance law and in practical terms is at the expense of them the enforcement of state functions.*

*In the article, the author notes that the concept of budget expenditures was arisen no earlier than the 18-th century with the emergence of the concept of budget. Considering this examines the stages of a development of expenditure relations from primitive communal system. Also it is stressed that, despite the importance of state spending, and it is still missing their legislative strengthening, which sometimes leads to the confusion between the concepts of a need to clarify the concept of budget expenditures and normative definition of categories of state spending, especially in the legal literature there is no the unity in the approach of the definition of state spending. An author analyzes the existing definitions of state expenditures and budget expenditures, as well as specifying them in view of the realities of today.*

*It is offered point 13 of Article 2 BC Ukraine to amend to read as "spending of budget – permanent, continuous, irrevocable, regulatory installed and secured by the power of expenditures of budgets of the corresponding levels towards the implementation of state functions to the extent permitted under the relevant piece of legislation on the budget. Also to make legislative strengthening by the state expenditure definition, defining them as "regulated norms of finance low of state activities directed to use of centralized and decentralized State funds, in order to ensure the effective implementation of the State's objectives and functions."*

**Key words:** *state spending, expenditures, budget spending, government needs.*