

**Л. К. ВОРОНОВА**

**ВИБРАНІ ПРАЦІ**



Харків  
«Право»  
2016

УДК 347.73(081.2)  
ББК 67.9(4УКР)302я44  
В75

Упорядники:

*М. П. Кучерявенко, Д. О. Білінський,  
О. О. Головашевич, Є. М. Смичок*

Відповідальний за випуск:

*М. П. Кучерявенко*

**Воронова Л. К.**

**В75** Вибрані праці / Л. К. Воронова ; [упоряд.: М. П. Кучерявенко, Д. О. Білінський, О. О. Головашевич, Є. М. Смичок ; відп. за вип. М. П. Кучерявенко]. – Х. : Право, 2016. – 952 с.

ISBN 978-966-937-045-7

Вибрані праці Л. К. Воронової – фундатора фінансово-правової науки України, видатного фахівця у галузі фінансового права, талановитого педагога, академіка Національної академії правових наук України, професора, заслуженого діяча науки і техніки України. До збірника увійшли праці, які становлять значний науковий інтерес та які досі не втратили своєї актуальності. Багато з них вже стали бібліографічними рідкостями, бо виходили понад 50 років тому. Зрозуміло, що до цієї збірки увійшли не всі праці Лідії Костянтинівни, але зробити на підставі них висновок стосовно місця та постаті цієї особистості в фінансово-правовій науці можливо.

Видання буде корисним для студентів, аспірантів, викладачів вищих навчальних закладів юридичного профілю, осіб, які цікавляться проблемами фінансового права.

**УДК 347.73(081.2)  
ББК 67.9(4УКР)302я44**

© Кучерявенко М. П., Білінський Д. О.,  
Головашевич О. О., Смичок Є. М.,  
упорядкування, 2016

ISBN 978-966-937-045-7

© Видавництво «Право», 2016

## Вступне слово

Ідея цього видання виникла як об'єктивна реалізація впо-кремлення найбільш вагомих праць Лідії Костянтинівни Воронової – засновника фінансово-правової науки не тільки України, але і більшості пострадянських держав. Пильна увага, яку приділяла Л. К. Воронова дослідженням проблем бюджетного права (насамперед бюджетних витрат) не означала ігнорування нею фундаментальних проблем фінансово-правової науки. Тому безумовно логічними є посилання на її роботи дослідників практично будь-якого елементу фінансово-правового регулювання. Нею сформовані концептуальні засади системи фінансового права, визначені логічні аксіоми розуміння природи фінансово-правових явищ в сучасних умовах.

Незамінних людей не буває – це, безумовно, відомий всім постулат, але в цьому випадку виникає стійке, незламне бажання поперечатися. Я замислююся про якість або адекватність заміни. Чи можна припускати, що до сьогоднішнього рівня розвитку фінансово-правової науки в Україні ми прийшли, якби Лідії Костянтинівни не було або був би хтось інший? Навряд чи. Пригадується і ще одна усталена і знайома всім конструкція – про роль особистості в історії. Як можна було б без неї реалізовувати еволюційну трансформацію радянської фінансово-правової науки в українську? Безумовно, нам пощастило. Класичний підручник «Советское финансовое право» за редакцією Л. К. Воронової та Н. І. Хімічевої сформував ту фундаментальну базу, на яку можна було спиратися, створюючи основи української фінансово-правової науки. Виваженість підходів Лідії Костянтинівни дозволила, з одного боку, не перетворити цей процес у хаотичний, броунівський рух, а з другого – реалізовувати його в науково обґрунтованих рамках, аргументовано трансформуючи наукові підходи і погляди відповідно до певного етапу розвитку країни. Уявіть, що б трапилося, якби подібної організуючої засади не було. В цілому ряді регіонів України сформувався б (навіть протягом кількох місяців), можливо, з десятків «провідних» фінансово-правових центрів, які самопроголошили б себе єдино істинними. Еволюційні ж підходи до розвитку

фінансово-правової науки, які сповідувала Лідія Костянтинівна, привели до того, що дійсно центри фінансово-правових досліджень склалися. Показово, що вони пов'язуються з традиційними фундаментальними юридичними центрами (Київ, Львів, Одеса, Харків). Таким чином, подібний поштовх не міг реалізуватися на порожньому місці і без участі виняткового організатора. Тому хотілося б зробити висновок щодо цієї тези: без Л. К. Воронової подібного розвитку фінансово-правової науки в Україні не було б. Більш того (я думаю, на мене не образяться представники вищезгаданих міст), але з'єднання розвитку юридичних центрів в Україні, поява в них відомих сьогодні груп фінансово-правових дослідників привело не до автономізації останніх, а до формування системного, взаємопов'язаного і взаємозалежного явища – «школи Воронової».

Вчителі – другі батьки. Що об'єднує цих найближчих нам людей? Мабуть, не те, що вони дають, а те, як вони готують нас до того, щоб створювати самостійно. Сьогодні багато традицій, що склалися у фінансистів-правознавців, здаються споконвічними, такими, що з'явилися разом із самою наукою. Однак ненав'язлива їх поява як об'єктивно усталеної істини – це теж Лідія Костянтинівна Воронова. Згадаймо банальну настанову – якщо приходиться автореферат від колеги – твій обов'язок своєчасно надіслати відзив, немає необхідності додатково повторювати прохання. Так було заведено Л. К. Вороною.

Безумовно, багато чому кожного з нас навчила Лідія Костянтинівна: в науці, в ставленні до справи, до людей, у вимогливості до самого себе. Як будувати відносини з колегами, з учнями, з близькими – не треба було проголошувати правила поведінки – досить було «підглянути». Звичайно, ми стикалися з Лідією Костянтинівною особистостями зі сформованим характером і принциповими підходами до життя. При цьому перевірялася правильність того чи іншого уявлення тільки з поправкою на оцінку або реакцію (безумовно, дуже стриману і тактовну) Лідії Костянтинівни. Саме тому і в подальшому для кожного, хто був знайомий з Лідією Костянтинівною, такий критерій, така перевірка буде визначальною.

**М. П. Кучерявенко**, *Перший віце-президент  
Національної академії правових наук України,  
завідувач кафедри фінансового права Національного юридичного  
університету імені Ярослава Мудрого, кандидат  
економічних наук, доктор юридичних наук, професор,  
Заслужений діяч науки і техніки України*

## Біографічна довідка

Академік Національної академії правових наук України, професор кафедри фінансового права Київського національного університету імені Тараса Шевченка, заслужений юрист України Л. К. Воронова народилася 5 жовтня 1931 року в м. Темір, тепер Актюбінської області (Казахстан). Вона належить до когорти наукової еліти, до золотого фонду юристів. Лідія Костянтинівна була одним із кращих фахівців в області фінансового права в Радянському Союзі. Шлях у велику науку Л. К. Воронова почала з юридичного факультету Львівського державного університету імені Івана Франка, який в 1954 році закінчила з відзнакою. Основним напрямом її досліджень став аналіз проблем як фінансового права в цілому, так і окремих його інститутів і підгалузей (безумовно, перш за все бюджетного). У 1963 році Л. К. Воронова блискуче захистила дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук на тему «Бюджетні права Української РСР».

З 1963 року вона працювала на юридичному факультеті Київського національного університету імені Тараса Шевченка. З 1975 по 1996 рік займала посаду завідувача кафедри. За цей час яскраво розкрився її талант педагога, вченого і керівника. Багато що було зроблено для вдосконалення педагогічної майстерності членів кафедри, єдності колективу, створення атмосфери взаємної поваги і розуміння, вимогливості, принциповості і відданості ідеям вищої юридичної освіти, юридичної науки, любові до університету. Різноманітні форми контролю за якістю викладання навчальних дисциплін, допомога в оволодінні молодими вченими педагогічною майстерністю сприяли створенню на кафедрі авторитетної педагогічної школи. У 1965 році на юридичному факультеті Київського національного університету до переліку основних нормативних курсів був уведений курс фінансового права. Лідія Костянтинівна Воронова заклала доктринальні засади як методології, так і методики фінансово-правової науки, сформулировала вихідні положення викладання фінансово-правових дисциплін на рівні університетських критеріїв освіти.

У 1982 році Л. К. Воронова захистила дисертацію на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук на тему «Теоретичні питання правового регулювання видатків державних бюджетів союзних республік». За часів Радянського Союзу Л. К. Воронова була єдиним доктором в області фінансового права в Україні і одним з п'яти докторів – в СРСР. Науковий ступінь доктора юридичних наук був присуджений їй у 1982 році, вчене звання професора присвоєно в 1984 році. У 1994 році Л. К. Воронову було обрано дійсним членом (академіком) Національної академії правових наук України. Вона була одним із академіків-засновників цієї академії. З 1996 року і до останньої миті вона працювала на посаді професора кафедри фінансового права Київського національного університету імені Тараса Шевченка. В 2008 році її було обрано Заслуженим професором Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Л. К. Воронова – автор понад 300 публікацій: авторських монографій, підручників, навчальних посібників, колективних монографій, статей у вітчизняних журналах, у виданнях Баку, Загреба, Будапешта, Москви, Санкт-Петербурга, Саратова та інших. У їх числі: «Бюджетно-правове регулювання», «Правове регулювання кредитно-розрахункових відносин», «Фінансово-правовий словник-довідник для підприємств», підручник для вузів «Фінансове право», науково-практичні коментарі Бюджетного кодексу України та Податкового кодексу України. Важко переоцінити внесок підручника для вузів «Радянське фінансове право», виданого за редакцією Л. К. Воронової та Н. І. Хімічевої, в освоєння дисципліни «Фінансове право» на всьому радянському і пострадянському просторі. У 1973 році Л. К. Воронова видала перший в Україні навчальний посібник з фінансового права українською мовою. Наукові роботи за сприяння Лідії Костянтинівни видавалися часто. Вона – співавтор та керівник авторського колективу (в більшості випадків) у підручниках фінансового права, які готували московські видавництва (1976, 1978, 1989, 1993, 1994 роки); відповідальний редактор, співавтор і керівник авторських колективів підручників з фінансового права, виданих в Україні в 1973, 1983, 1988, 1999, 2002, 2003, 2009 роках. Л. К. Воронова – автор ряду пакетів методичних матеріалів з нормативного забезпечення викладання курсу «Фінансове право» та спецкурсів «Проблеми правового статусу кредитних установ», «Банківське законодавство

України». Відомий фахівець в галузі фінансового права, вона часто виступала з доповідями на міжнародних симпозиумах юристів-фахівців.

Сотні вчених пройшли школу Л. К. Воронової, багато хто з них стали відомими не тільки всій країні, а й далеко за кордоном. У 1988–1991 роках вона – член експертної ради ВАК СРСР. У 1996–1998 роках – член президії ВАК України. Протягом 1998–2004 років входила до складу експертної ради та спеціалізованих рад при Київському національному університеті імені Тараса Шевченка, Національному університеті «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Лідія Костянтинівна підготувала понад двадцять докторів юридичних наук і понад сто кандидатів юридичних наук.

У сфері наукових інтересів Л. К. Воронової – проблеми фінансового права, правового регулювання державних і муніципальних витрат. На сучасному етапі формування нових економічних відносин в Україні, що супроводжуються фінансовими труднощами в країні, в тому числі і недостатністю фінансових ресурсів, велике значення має чіткість саме правового регулювання порядку їх використання. Науковій школі професора Л. К. Воронової завжди були притаманні єдині концептуальні підходи, глибокий науковий аналіз, врахування наукових традицій, заснованих на принципі правонаступництва, а також поглядів усіх вчених, які розглядали ті чи інші проблеми, сучасні принципи і методи наукового пошуку. Дослідженням вчених школи фінансистів Л. К. Воронової властиві глибока науковість, тісний взаємозв'язок теоретичних міркувань і емпіричного матеріалу, логічність побудови, послідовність і ясність викладення.

Л. К. Воронову було відзначено низкою нагород: відзнака Вищої школи СРСР «За отличные успехи в работе» (1980); Відмінник освіти України (1998); орден «За заслуги» III ступеня (1999); орден княгині Ольги III ступеня (2003); лауреат Премії імені Ярослава Мудрого (2003); Заслужений юрист України (2006); нагрудний знак «За наукові досягнення» Міністерства освіти України (2008); лауреат Державної премії України в області науки і техніки (2011).

Лідія Костянтинівна була талановитим педагогом і вчителем, прекрасним лектором і вихователем молоді. Її лекції з фінансового права були наповнені глибоким теоретичним змістом, засно-

вані на широкому практичному і соціологічному матеріалі, відрізняються тонким юридичним аналізом фінансово-правових норм, чіткістю визначень і формулювань, вони доносять до студентів не тільки букву, а й дух закону. Все це – велика школа для викладачів і невичерпне джерело знань для вдячних слухачів – студентів, випускників університету. Доброзичливість Лідії Костянтинівни, щедрість душі, великий життєвий досвід, різнобічні знання гармоніюють з мудрістю, вимогливістю і авторитетом керівника. Лідія Костянтинівна по праву заслужила щирю любов і глибоку повагу колег, студентів, усіх, кому доля подарувала щастя з нею спілкуватися.



# МОНОГРАФІЇ

---

---

## БЮДЖЕТНОПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ В СРСР

*Бюджетноправове регулювання  
в СРСР / Л. К. Воронова. – К. : Вища  
шк., 1975. – 184 с.*

### ВСТУП

Сучасний етап будівництва комуністичного суспільства ставить до нормативних актів, особливо до тих, які регулюють відносини в галузі радянського бюджету, високі вимоги. Суспільні відносини в галузі бюджету не можуть існувати без державного регулювання, що здійснюється за допомогою правових актів. Кінцевою метою прийняття таких актів є благо народу, найповніше задоволення матеріальних і культурних потреб усіх трудящих. Ця мета окреслена рішеннями Комуністичної партії, для якої турбота про радянських людей є головною. Для досягнення цієї мети треба ощадливо використовувати кожен карбованець, вкладений в державний централізований фонд коштів – бюджет. Акумуляція коштів у бюджеті, їх розподіл і використання перебуває під неослабним контролем держави. Це досягається шляхом чіткої регламентації складного кола відносин в галузі бюджетної діяльності за допомогою нормативних актів, що видаються органами державної влади і державного управління. Оскільки вся бюджетна діяльність у Радянській державі заснована на принципі демократичного централізму, який дозволяє сполучати фінансову централізацію з наданням широких бюджетних прав союзним і автономним республікам, місцевим Радам депутатів трудящих усіх ланок, у виробленні і здійсненні нормативних актів щодо бюджету беруть участь багато державних органів, широке коло громадськості з різ-

ним рівнем правової і спеціальної освіти. В постанові ЦК КПРС, Ради Міністрів СРСР «Про покращання правової роботи у народному господарстві» зазначалося, що однією з причин низького рівня правової роботи в окремих міністерствах, відомствах, деяких промислових і сільськогосподарських підприємствах, у ряді виконкомів сільських, районних і міських Рад депутатів трудящих є недостатність правових знань. Це дає про себе знати на всіх етапах правового регулювання в галузі бюджету – з моменту вироблення проекту нормативного акта до його виконання.

Минуло чимало років з часу прийняття союзного Закону про бюджетні права (1959 р.) і відповідних республіканських законів (1960–1962 р.р.), що відіграли велику роль у регулюванні бюджетних відносин. На сьогодні існує вже багато нормативних актів, які де в чому змінили порядок бюджетноправового регулювання. Особливо це стосується положення щодо місцевих Рад депутатів трудящих, де спостерігається напорування правових норм. Назріло питання про внесення істотних змін у діюче законодавство про бюджетні права.

У пропонованій роботі зроблено спробу проаналізувати основні правові положення, що регулюють бюджетну діяльність в СРСР, розглянути в порівняльному плані (у розрізі законодавства союзних республік) діючі закони про бюджетні права, виявити норми, які не відповідають сьогоденним вимогам, з'ясувати специфіку цих норм, повернути до них увагу науковців і практиків, а також внести пропозиції щодо покращання бюджетноправового регулювання.

## **РОЗДІЛ I**

### **ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ**

#### **I БЮДЖЕТНОПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ В СРСР**

#### **I. ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ СРСР – ОСНОВНИЙ ФІНАНСОВИЙ ПЛАН РАДЯНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ**

Радянська держава, спираючись на соціалістичну систему господарства, успішно виконує свої функції: будує матеріально-технічну базу комунізму, надійно забезпечує

обороздатність і безпеку СРСР, розвиває братерське співробітництво з соціалістичними країнами і відстоює справу миру.

Кошти для виконання грандіозних завдань будівництва комунізму наша країна одержує шляхом планомірного розподілу національного доходу. Найважливішим засобом, за допомогою якого Радянська держава планує і здійснює розподіл та перерозподіл національного доходу, є Державний бюджет. Зміст останнього визначається соціалістичним способом виробництва, економічними законами його розвитку, природою і функціями Радянської держави. В бюджеті повністю відбивається багатогранна діяльність Радянської держави, він забезпечує коштами заплановані нею заходи. Про розміри цих заходів свідчать показники бюджету. В 1975 р. загальний обсяг Державного бюджету СРСР дорівнює 208 598 531 тис. крб. Вирішальним джерелом доходів бюджету СРСР є надходження від соціалістичного господарства. Так, у 1975 р. вони досягнуть 189 668 470 тис. крб. Переважна частина цих надходжень скеровується на розвиток економіки і підвищення матеріального і культурного рівня життя радянського народу.

В бюджеті держави, як у фокусі, відбиваються її функції. Основною функцією соціалістичної держави є господарсько-організаторська і культурно-виховна. Ось чому в 1975 р. з Державного бюджету СРСР на фінансування народного господарства виділяється 102 630 255 тис. крб., на соціально-культурні витрати – 76 822 142 тис. крб. Функції оборони країни, співробітництва і взаємодопомоги країнам соціалістичної співдружності вимагають фінансування видатків на оборону, надання братерської допомоги соціалістичним країнам, а також країнам, що розвиваються.

Бюджет завершального року п'ятирічки відбиває внутрішню і зовнішню політику соціалістичної держави, скеровану на прискорення темпів розвитку економіки, підвищення добробуту народу, зміцнення обороноздатності країни. В 1975 р. продовжується здійснення заходів по підвищенню життєвого рівня населення у відповідності з рішеннями XXIV з'їзду КПРС, для чого з бюджету асиг-

нується 76,8 млрд. крб., збільшуються видатки держави на народну освіту, науку і культуру до 33,2 млрд. крб., на охорону здоров'я і фізкультуру – до 11,3 млрд. крб.<sup>1</sup>

Бюджет капіталістичних держав визначається їх соціально-економічною основою і функціями. Оскільки переважна частина національного виробництва зосереджується на недержавних підприємствах, держава не впливає через бюджет на різні сфери господарської діяльності. Доходна частина бюджету формується в основному за рахунок податків, різного роду внесків, позик. При цьому основними платниками податків є трудящі. Приватним власникам, акціонерним компаніям, що сплачують податки в бюджет, держава компенсує їх у формі військових замовлень, субсидій на ліквідацію фінансових утруднень, наданням пільг і відстрочок по платежах. Таким чином, через державний бюджет капіталістична держава грабує податкоплатників – трудящих, постійно знижуючи рівень їх добробуту.

Бюджети провідних капіталістичних країн мають односторонню структуру: лев'яча частка їх призначається на мілітаризацію, а не на вирішення багатьох гострих соціально-економічних проблем. За підрахунками американського економіста Чарльза Шульца, військовий бюджет США до 1977 р. перевищить 100 млрд. доларів.

Після московської зустрічі у верхах радянсько-американські відносини налагоджуються з користю для обох країн. Але наслідки «холодної війни» дають про себе знати. Военний бюджет США перевищує 80 млрд. доларів, тобто він такого ж розміру, як і в період війни з В'єтнамом. Однією з статей військових витрат США є «допомога» іноземним державам типу Ізраїлю. Витрати на соціально-культурні заходи викликаються не турботою про інтереси народу, а вузькокласовими міркуваннями про підготовку кадрів, проведенням різних профілактичних заходів тощо.

В епоху імперіалізму надзвичайно швидко розбухає державний апарат, збільшується армія, поліція, зростають витрати на їх утримання. Капіталістична за рахунок бю-

---

<sup>1</sup> Див.: «Финансы СССР», 1975, № 1, с. 10.

джету надає приватним власникам позики, скуповує акції компаній, що банкрутують, а також підприємств, які націоналізуються. Буржуазна націоналізація здійснюється тільки в нерентабельних галузях, які вимагають великої технічної реконструкції. Збитки націоналізованих підприємств покриваються за рахунок бюджету. Приватна власність на засоби виробництва включає можливість контролю держави через бюджет за фінансовою діяльністю підприємств. Державний бюджет підсилює суспільний характер виробництва, сприяє концентрації і централізації капіталів. У зв'язку з тим, що засоби виробництва залишаються приватною власністю, розвиток державних бюджетів веде до загострення основної суперечності капіталізму – між суспільним характером виробництва і приватнокапіталістичною формою привласнення наслідків праці.

Процес вилучення частини народногосподарських ресурсів у розпорядження бюджету веде до розширення фінансової бази держави. Особливо зростають центральні бюджети в унітарних державах і федеральний бюджет США, де відбуваються воєнні витрати і пов'язані з ними видатки. Бюджет Сполучених Штатів Америки впливає на стан валютних відносин. Хронічний дефіцит бюджету і намагання його ліквідації шляхом позик у монополій викликає розлагодженість валютних відносин багатьох країн, які входять у світову валютну систему.

Засновники наукового комунізму закликали до викриття класової суті капіталістичного бюджету. Неодноразово класовий характер капіталістичного бюджету підкреслював В. І. Ленін: «Сотні тисяч – на військо, копійки – на потреби *пролетаріату*, – ось істинне співвідношення видатків буржуазної держави»<sup>1</sup>. З інших позицій виступають буржуазні економісти, намагаючись нівелювати класову сутність бюджету, з якого вони одержують заробітну плату. Відомий американський економіст Річард Масгрейв твердить, що капіталістичний бюджет виконує три функції: 1) задоволення громадських потреб; 2) регулювання розподілу націо-

---

<sup>1</sup> Ленін В. І. Повне зібрання творів, т. 17, с. 158.

нального доходу; 3) стабілізацію економічного зростання. Держава, на його думку, являє собою надкласову організацію, яка сприяє загальним інтересам.

Таких «теоретиків» Карл Маркс викривав ще в середині минулого століття. Перерозподіл національного доходу через бюджет у капіталістичних державах ніяк не веде до вирівнювання доходів, як і не може гонка озброєння привести до повної зайнятості трудящих і позбавити суспільство від кризи надвиробництва. Немає і не може бути капіталістичної держави, яка відстоювала б колективні інтереси суспільства. Капіталістична держава є комітетом по управлінню справами монополістичної буржуазії і відстоює її інтереси, а бюджет є централізованим фондом коштів, з якого фінансуються заходи цього комітету. Американський соціолог А. Вилдавський прямо заявляє: «Перемоги і поразки, компроміси і торги, галузі згод і 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»<sup>1</sup>.

Бюджет будь-якої капіталістичної держави є класовим. Він служить важелем перерозподілу національного доходу в інтересах експлуататорських класів, сприяє збагаченню монополістичної буржуазії і дальшому погіршенню матеріального стану трудящих.

Державний бюджет СРСР пов'язаний з усією діяльністю Радянської держави, яка будує матеріально-технічну базу комунізму, й відбиває загальні інтереси всіх членів соціалістичного суспільства. Поки в нашій країні існували різні економічні уклади і відповідні їм класи, держава мала форму диктатури пролетаріату, а бюджет обслуговував її потреби. В сучасний період, в умовах морально-політичної єдності радянського народу, держава і її бюджет набувають форми загальнонародних. Перед загальнонародною державою стоїть мета побудови комуністичного суспільства, про яке мріяли кращі уми людства. Для здійснення цього в умовах товарно-грошових відносин потрібні великі кошти. Вони

---

<sup>1</sup> Wildevski A. The Politics of the Budgeted Process. Boston, 1954, p. 5.

і концентруються в Державному бюджеті. В Програмі КІРС записано, що на весь період комуністичного будівництва зберігається важлива роль бюджету в розподілі суспільного продукту і національного доходу. У бюджетній діяльності, тобто діяльності по залученню коштів, їх планомірному розподілі і використанню, а також у складанні, розгляді і затвердженні бюджету беруть участь всі державні органи.

Поняття «бюджет» у радянській юридичній літературі й практиці має значення економічної та юридичної категорії<sup>1</sup>.

У широкому значенні бюджет – це централізований фонд державних коштів, за рахунок якого фінансуються потреби країни на народне господарство, соціально-культурні витрати, утримання апарату управління, утворення державних резервів.

Економічна категорія являє собою теоретичне відбиття об'єктивно існуючих виробничих відносин, які матеріалізуються в складових частинах суспільного продукту в ході його відтворення. В 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. Мабуть тому частина економістів вважають економічною категорією не бюджет, а тільки фінанси<sup>2</sup>. Однак ніхто ще не заперечував того, що фінанси – економічна категорія, а бюджет є основною складовою частиною фінансів. Якщо ціле (фінанси) є економічною категорією, то і складова частина (бюджет) являє собою також категорію і належить до економічного базису.

<sup>1</sup> Слово «бюджет» походить від стародавнього французького «bouge» – шкіряний мішок, яке після проникнення в Англію перетворилося на «bodget» і стало парламентським терміном. Під час вотування палатою громад субсидій королю канцлер казначейства відкривав сумку, в якій зберігалися документи. Цей акт звався відкриттям «бюджету», а назва сумки перейшла на документ. В кінці 18 ст. термін «budget» повернувся у Францію, а з 19 ст. офіційно дістав значення державного розпису доходів і видатків.

<sup>2</sup> Див.: Бачурин А. В. Экономическое содержание бюджета при социализме. М., 1957; Аллавердян Д. А. Государственный бюджет как экономическая категория. – «Финансы СССР», 1957 №2, с. 8–17.

Одночасно бюджет є фінансовим планом утворення і використання загальнодержавного фонду коштів, а відповідно план є наслідком діяльності держави, як політичної надбудови. Бюджет як фінансовий план відбиває діяльність держави по фінансовому плануванню і збалансуванню народногосподарського плану. Він є цифровим відбиттям основних показників народногосподарського плану, розглянутих і затверджених органами державної влади.

Радянський бюджет є економічним важелем держави й свідомо використовується нею для забезпечення високих темпів процесу виробництва, підняття добробуту населення, що стає можливим лише тоді, коли в ньому відбиваються певні, об'єктивно існуючі економічні відносини<sup>1</sup>, що в свою чергу обумовлюють кожен економічну категорію, в якій відбиваються реальні економічні відносини.

Поняття бюджету як економічної категорії не зв'язано з його офіційним оформленням, тобто з поняттям бюджету як правової категорії. Правове призначення бюджету в тому, що він надає органам влади, що його затверджують, можливість вищого постійного керівництва в галузі фінансової діяльності, контролю діяльності виконавчо-розпорядчих органів, які складають і виконують бюджет.

Доходи на території держави збираються, а потім витрачаються на основі постійнодіючих актів, які самі по собі не є достатніми засобами контролю за діями органів управління, оскільки надходження коштів і їх витрачання завжди пристосовуються до умов часу. 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. Полегшується наступний контроль над закономірністю і доцільністю дій органів управління. Оскільки виконання функцій держави нерозривно пов'язано з фінансами, через бюджет, який затверджується представницьким органом, можна здійснювати контроль за діями не тільки фінансових, а й всіх дер-

---

<sup>1</sup> Див.: Конник И. И. Бюджет как экономическая категория развитого социализма. – «Финансы СССР», 1974, №4, с. 37–44.



жавних 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.

Вперше в історії нашої держави офіційне визначення бюджету країни дала ст. 1 Закону про бюджетні права Союзу РСР і союзних республік від 30 жовтня 1959 р.: «Державний бюджет СРСР є основним фінансовим планом утворення і використання загальнодержавного фонду коштів Радянської держави».

Законодавець визнає бюджет, на відміну від інших фінансових планів, основним, координуючим планом, з яким пов'язані всі останні<sup>1</sup>. До фінансових планів, що безпосередньо пов'язані з бюджетом, хоча і мають небюджетний характер, належать: кредитний і касовий плани Держбанку СРСР; фінансові плани (баланси) госпрозрахункових підприємств і організацій, органів державного страхування і деякі інші<sup>2</sup>.

Визначення бюджету, дане в Законі про бюджетні права СРСР, перенесене в усі республіканські закони про бюджетні права, оскільки союзний закон є базою законодавчої діяльності республік в галузі бюджету, як і в усіх інших галузях державної діяльності Радянської федерації.

Проте, погоджуючись із визначенням бюджету в цілому, слід зазначити, що у цьому формулюванні наведено лише його економічну характеристику як фонду коштів і як плану. Стаття 1 Закону про бюджетні права не дає визначення бюджету з правового боку. Таке визначення вміщене в ст. 4 цього Закону, де сказано: «Державний бюджет СРСР затверджується Верховною Радою СРСР строком на 1 рік – з 1 січня по 31 грудня включно. Затверджений Державний бюджет є законом». На підставі ст. ст. 1 і 4 Закону про бюджетні права Союзу РСР можна зробити висновок, що бюджет Радянської держави є основним фінансовим планом

<sup>1</sup> Див.: Бесчеревцых В. В. Развитие советского бюджетного права. М., 1960, с. 6; Государственный бюджет СССР. М., 1972, с. 18.

<sup>2</sup> Див.: Государственный бюджет СССР. М., 1965, с. 9–13.

по створенню і використанню централізованого фонду коштів, який затверджується законом вищого представницького органу. Але тоді постає нове питання: чи сам бюджет набуває форми закону, чи представницький орган затверджує тільки закон, не торкаючись бюджету? М. І. Піскотін у роботі «Радянське бюджетне право» приходиться до висновку про необхідність з'ясувати співвідношення бюджету і закону про бюджет на підставі ст. 4 Закону про бюджетні права Союзу РСР.

Буржуазна правова наука ототожнює бюджет з правовим актом, який його затверджує. У відомому всім енциклопедичному словнику Брокгауза та Єфрона записано: «Бюджет у власному розумінні зовсім не є розпис доходів і видатків держави і, навпаки, розпис зовсім не є бюджет. Під бюджетом, з державної точки зору, розуміють загальний фінансовий закон, на якому цей розпис ґрунтується».

Російський державознавець М. І. Лазаревський зазначав: «Невірно, що бюджет включає в себе тільки цифри, а не юридичні норми, тому що самий факт включення в бюджет тієї чи іншої цифри є вже повноваженням уряду на стягнення того чи іншого доходу або проведення того чи іншого видатку; бюджет є також планом, приписом і повноваженням. Тому у випадках, коли парламент відмовляє уряду в затвердженні бюджету, управління залишається без плану і без юридичної основи для усіх державних доходів і видатків»<sup>1</sup>. Професор С. І. Іловайський у дореволюційному підручнику з фінансового права писав, що у представницьких державах бюджет набуває форми закону, який включає не тільки бюджет, як розпис доходів і видатків, а й правові норми<sup>2</sup>.

Виправдовуючи дії своїх урядів, які всіляко намагаються усунути представницькі органи від розгляду і затвердження бюджету, західноєвропейські вчені висувають теорію поняття закону про державний бюджет у матеріальному і формальному розумінні. Вперше ця теорія з'явилася у Пруссії ще у 1862 р., коли ландтаг (нижня палата), ви-

---

<sup>1</sup> Лазаревский Н. И. Конституционное право. СПб., 1908, т. 7, с. 470–471.

<sup>2</sup> Див.: Иловайский С. И. Учебник финансового права. Одесса, 1912, с. 145.

ключивши з бюджету кредити на військові витрати, оголосив дії уряду антиконституційними. Однак уряд із незатвердженого бюджету витрачав асигнування протягом чотирьох років. Німецькі вчені (Лабанд і Гнейст), захищаючи дії уряду, оголосили бюджет формальним законом, оскільки неприйняття його парламентом не знімає з уряду обов'язків вести управління на підставі постійнодіючих законів. Вони вважали, що бюджет не містить ніяких правоположень і не створює правовідносин. Метою обговорення й затвердження закону про бюджет, на їх погляд, є установлення згоди між урядом та парламентом з приводу необхідності і доцільності видатків і їх розміру<sup>1</sup>.

Теорії про визнання бюджету у матеріальному і формальному розумінні існують і сьогодні. Ось як викладають поняття бюджету сучасні буржуазні дослідники: «У матеріальному розумінні бюджет являє собою кошторис усіх фінансових потреб держави і всіх фінансових ресурсів, необхідних для покриття цих потреб. Це свого роду зведена таблиця очікуваних державних видатків і доходів на певний відрізок часу, звичайно на рік»<sup>2</sup>. Під бюджетом у формальному сенсі розуміють законодавчий акт, що затверджує бюджет. Бюджет як правова категорія виникає разом з представницькими органами державної влади, які одержують право періодично схвалювати державні видатки і доходи. До цього часу держави приймають бюджет у законодавчому порядку, тобто більш чи менш узагальнені показники проходять голосування представницьким органом і оформляються у статті нормативного акта з вищою юридичною силою.

Бюджет складається та виконується стосовно до бюджетної класифікації з детальним розподілом доходів по джерелах і видатків за призначенням. Жоден представницький орган не може розглянути бюджет у розгорнутому вигляді на своїх періодичних (сесійних) засіданнях. Детальний роз-

<sup>1</sup> Див.: Шнейдер Р. М. Бюджетная система и бюджетное право СССР. М., 1928, с. 18–19.

<sup>2</sup> Парламенты. Сравнительное исследование структуры и деятельности представительных учреждений 55 стран мира. М., 1967.

гляд не властивий органів влади, який контролює дії виконавчо-розпорядчих органів про витрачання державних коштів під час затвердження звіту про виконання бюджету.

В закон про Державний бюджет СРСР включаються узгальнюючі показники, в яких відтворюється зміст розгорнутих цифр бюджету. Затверджуючи статтю першу закону чи рішення місцевої Ради про бюджет, представницький орган встановлює загальну суму бюджету, яка включає всі його розгорнуті підрозділи. До затвердження представницьким органом бюджет вважається і офіційно зветься тільки проектом.

Як вірно вказує М. І. Піскотін, головне, що робить цей проект бюджетом, є затвердження його представницьким органом<sup>1</sup>.

*Виходячи з викладеного вище, здається можливим об'єднати дефініції ст. ст. 1 та 4 Закону про бюджетні права Союзу РСР і союзних республік і визначити Державний бюджет СРСР як основний фінансовий план утворення і використання загальнодержавного фонду коштів, необхідних для виконання завдань і функцій Радянської держави, затверджений Верховною Радою СРСР.*

В ст. 1 Закону про бюджетні права СРСР визначається, що в Державному бюджеті СРСР зосереджується частина національного доходу, яка спрямовується на планомірний розвиток промисловості, сільського господарства, транспорту, житлово-комунального господарства, торгівлі та інших галузей народного господарства, на підвищення матеріального добробуту і культурного рівня трудящих, на утримання органів державної влади і державного управління. В цьому визначенні вказана роль Державного бюджету в розподілі й перерозподілі національного доходу з метою створення загальнодержавного фонду коштів на певний період. Період, на який складається і затверджується бюджет, має назву *бюджетного*. Стаття 4 Закону про бюджетні права Союзу РСР закріплює офіційно цей період – з 1 січня по 31 грудня включно. В нашій країні бюджетний

---

<sup>1</sup> Див.: Піскотин М. И. Советское бюджетное право. М., 1971, с. 16–20.

період не завжди дорівнював одному рокові і не завжди співпадав з календарним. В перші роки після Великої Жовтневої соціалістичної революції бюджетний період дорівнював спочатку шести місяцям (з 1 січня по 30 червня і з 1 липня по 31 грудня), в 1922 р. було складено дев'ятимісячний бюджет, а з 1923 – починає діяти річний бюджет (з 1 жовтня по 30 вересня, тобто на сільськогосподарський рік).

У зв'язку з бурхливим розвитком народного господарства і зростанням доходів бюджету від соціалістичної промисловості з 1931 р. господарське і фінансове планування збігається з календарним роком.

В капіталістичних країнах, як правило, діють річні бюджети. Однак є країни, що мають багаторічні бюджети. До них належать Іспанія, Лівія, деякі штати в США. У штаті Алабама діє чотирьохрічний бюджет. Початок бюджетного періоду визначається по-різному, залежно від особливостей господарства країни або строків скликання парламенту. Так, у Франції, Бельгії та Іспанії бюджетний період починається з 1 січня, в Англії, Швейцарії, Норвегії, Данії – з 1 квітня, в США, Італії, Японії – з 1 липня. Періодичність бюджету в капіталістичних країнах виникла внаслідок боротьби буржуазії проти королівського абсолютизму, коли вона через представницькі органи намагалася періодично схвалювати податки і тим контролювати бюджетну діяльність держави в своїх інтересах. У соціалістичних країнах періодичність бюджету викликана тим, що джерелом бюджетних доходів є національний доход країни, розміри якого встановлюються здебільшого на рік. Зв'язок соціалістичного бюджету з суспільним виробництвом і національним доходом і визначили збіг бюджетного періоду з календарним роком.

У нових умовах господарювання в нашій країні все частіше підіймається питання про розроблення перспективних планів розвитку народного господарства, підвищення наукового рівня планування. Л. І. Брежнев відмічав у доповіді на XXIV з'їзді КПРС, що корінні проблеми нашого розвитку можуть розв'язуватися тільки при розробці і постійному пов'язуванні довгострокових планів із п'ятирічними і річними. Жодний народногосподарський план не буде викона-

но, якщо держава не матиме коштів для фінансування заходів, накреслених планом. Народного господарське і бюджетне планування складають нерозривний процес. Тому здається, що перспективне народного господарське планування не буде життєздатним, якщо поряд з ним не існуватиме перспективного бюджетного плану. Більш тривалий, ніж однорічний, строк бюджетного періоду може бути введений шляхом застосування багаторічного періоду для всього бюджету або системи спільного, змішаного річного і багаторічного періодів до частини доходів і видатків чи системи поділу бюджету на річну і багаторічну частини. Наприклад, витрати на капітальні вкладення можна затверджувати на весь строк дії перспективного плану розвитку народного господарства з тим, щоб не змінювалася кошторисна вартість будов; суми економії – скеровувати на розширення капітальних вкладень. Щодо витрат на соціально-культурні заходи, то їх можна затверджувати на рік.

Планування і економічне стимулювання державних підприємств і організацій по-новому вимагають вдосконалення їх взаємовідносин з Державним бюджетом. До 1966 р. доходи госпрозрахункових підприємств і організацій вилучалися в Державний бюджет на підставі розмірів відрахувань, які майже щороку змінювалися і залежали від прибутків цих госпорганів. У сучасних умовах надається значення тому, як залежать ці платежі господарських органів від їх прибутків у цілому, в якому співвідношенні перебувають ці платежі із частиною прибутків, що залишаються підприємству. Зміна порядку встановлення ставок обов'язкових платежів, а саме визначення їх на кілька років наперед, дасть можливість передбачити кількість бюджетних доходів на весь час встановлення ставок. На цей же період можна встановити розмір видатків бюджету. Нові умови господарювання змінили співвідношення централізованих і децентралізованих фінансів, що також дає реальну можливість зміни періодичного бюджетного планування.

В країні назріло питання про довгострокове планування, яке можна розв'язати лише тоді, коли таке планування ґрунтуватиметься на всебічному врахуванні державних