

ІСТОРІЯ РОЗВИТКУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ВИДАТКІВ

Статтю присвячено дослідженню еволюції видатків у державі. Проаналізовано причини виникнення та поступове вдосконалення правового регулювання державних видатків.

Ключові слова: публічні видатки, публічні фонди, публічні фінанси, державні видатки, видатки місцевого самоврядування, фінансове право.

Політичну та економічну незалежність будь-якої держави великою мірою визначають стан її фінансової системи, обсяг та ефективність використання фінансових ресурсів, які існують у державі. Україна як незалежна держава перебуває на першому етапі своєї розбудови і, за визначенням Міжнародного банку реконструкції та розвитку, належить до країн з так званою "перехідною економікою". Перед Україною сьогодні стоїть складне завдання проведення комплексних політичних, адміністративних, економічних, соціальних та інших реформ. Необхідно зазначити, що метою здійснення реформ є не тільки розбудова та зміцнення держави, а й побудова нового правового суспільства, в якому посилюється роль та розширюються функції місцевого самоврядування, а також розвиваються інші види недержавних інституціональних утворень. Серед останніх особливої ваги набувають нові види недержавних інституційних утворень, які отримують законодавчі повноваження у сфері соціального забезпечення населення країни.

Але будь-яка діяльність суспільства потребує фінансування. Розвиток фінансових відносин в Україні та інших державах, утворених після розпаду СРСР, зміна й розширення кола суб'єктів фінансових відносин призвели до необхідності глобального перегляду базисних категорій та, відповідно, переосмислення предмета фінансового права й характеру відносин, які регулюють його норми. Складне завдання правового забезпечення ефективного фінансування функцій держави, місцевого самоврядування та соціальних програм, які виконуються у державі, а також ефективне управління відповідними видатками виявилось залежним від розуміння й трактування таких базисних категорій фінансового права, як: "фінансові ресурси", "фінансова система", "публічні фінанси", "публічні видатки" – та, як наслідок, від нового розуміння предмета фінансового права й кола суспільних відносин, які воно охоплює. Подаль-

ший розвиток фінансових систем як України, так і країн СНД призводить до продовження цієї дискусії та поширення її на інші базові категорії фінансового права.

Отже, у сучасних умовах формування політичних, економічних, соціальних відносин в Україні, як і в інших колишніх республіках СРСР, важко знайти фінансово-правову проблему, яка б не була актуальною для вивчення та вдосконалення юристами-науковцями та практиками. До цих питань належать і правові проблеми публічних видатків. Але якщо питанням правового регулювання доходів у сучасній юридичній літературі приділяють значну увагу, то проблеми видатків – поки що ні. Це стосується питань загальнотеоретичного аспекту, що пов'язані з розкриттям поняття та загальної правової характеристики публічних видатків як категорії фінансового права, а також практичних питань правового регулювання різних видів публічних видатків у сучасних державах.

Водночас дослідження поняття та вивчення загальної характеристики публічних видатків як категорії фінансового права виявилось тісно пов'язаним з вивченням видів та основних характеристик фондів грошових коштів, за рахунок яких здійснюються публічні видатки. Останнє, у свою чергу, зумовило необхідність переосмислення розуміння таких базових категорій фінансового права, як "фінанси" та "фінансова система держави", з метою чіткого відокремлення публічних фінансів, фондів грошових коштів і видатків від приватних фінансів, фондів грошових коштів і видатків.

Серед учених, які прямо або опосередковано здійснювали дослідження в цій сфері, необхідно зазначити таких, як: І. Озеров, С. Алексєєв, В. Аверьянов, В. Андрейцев, Д. Бекерська, Я. Берман, В. Бесчеревних, Е. Берендтс, Л. Воронова, О. Гойбарх, О. Грачова, О. Горбунова, М. Карасьова, А. Козирін, Ю. Крохіна, А. Козловський, Н. Куфакова, Ф. Корнілов, О. Малько, В. Мамутов, Ф. Нітті, П. Пацурківський, Н. Пришва, М. Піскотін, М. Рейснер, Ю. Ро-

вінський, Е. Соколова, Г. Тосунян, Р. Халфіна, П. Стучка, Н. Хімічева, А. Худяков, С. Ципкін та ін.

Мета статті – дослідити історичний розвиток правового регулювання видатків у державі та проаналізувати поступове вдосконалення їх правового регулювання.

Одним з головних елементів фінансів місцевих органів влади є видатки, які, власне, і є точним відображенням функцій та завдань, що покладаються на місцеву владу, тобто це соціально-економічні відносини, які виникають у зв'язку з фінансуванням власних і делегованих повноважень місцевих органів влади з урахуванням регіональних особливостей.

Видатки бюджетів у бюджетному праві є досить складною категорією. У науковій літературі та в побуті іноді вживають термін “витрати бюджету”, розуміючи при цьому саме “видатки бюджету”. Проте БК України розмежовує ці поняття, визначаючи видатки бюджету як кошти, що спрямовуються на здійснення програм і заходів, передбачених відповідним бюджетом, за винятком коштів на погашення основної суми боргу та повернення надміру сплачених до бюджету сум; витрати бюджету – це видатки бюджету та кошти на погашення основної суми боргу.

У Законі України “Про бюджетну систему України” від 5 грудня 1990 р. [1] вживався термін “витрати” з метою уникнення тавтології при визначенні понять “поточні видатки” і “видатки розвитку”. При цьому витрати бюджету не вважалися будь-яким окремим видом бюджетних видатків (зараз – навпаки), що було правильним. Цікаво, що в офіційному тексті БК України російською мовою видатки бюджету названі як “расходы бюджета”. При цьому глава 11 розділу III має назву “Поступления и расходы местных бюджетов”. Якщо вже перекладати російською мовою, то “витрати” – це “затраты”. Проте в будь-якому разі, виходячи із самого значення “видатків”, вони логічно розуміються як певні витрати. Отже, ми не маємо достатніх підстав (крім наведення в БК України) розмежовувати “видатки бюджету” і “витрати бюджету”, видатки бюджету можна виразити через витрати бюджету [2, с. 66].

Грунтовне вивчення правової природи й характеристики публічних видатків передбачає дослідження еволюції видатків у державі, причин виникнення публічних видатків та аналіз поступового вдосконалення їх правового регулювання.

Історія еволюції видатків у державі є цікавим відображенням розвитку держави як цілісного суспільного утворення, змін у розумінні завдань та функцій держави, її зобов'язань перед власними громадянами, а також відображає еволюцію економічних і фінансових відносин у державі [3, с. 80]. Тому розглянемо докладніше історичний процес виникнення та еволюції різних видів

видатків у суспільстві, а також прослідкуємо процес виокремлення публічних видатків як їх різновиду, який потребує особливих методів правового регулювання.

Еволюція видатків у державі невід'ємно пов'язана з еволюцією системи грошових фондів коштів, які виникали в процесі діяльності держави, та інших видів “примусових, публічних союзів”, зокрема різних видів місцевого самоврядування ще в давні часи. Для покриття тих чи інших видатків у державі почали утворюватися цільові фонди коштів. Цікаво, що окремі спеціальні (цільові) грошові фонди коштів для покриття певного виду видатків з'явилися в державах раніше, ніж централізовані державні бюджети.

Види державних видатків та видатків інших публічних союзів досить сильно змінювалися з плином часу та розвитком держав як суспільних утворень, а точніше – значно розширювалися. Причини виникнення нових видів видатків, існуючих у державі, та публічних видатків зокрема, а також збільшення їх обсягів стали об'єктом ретельного дослідження та бурхливого обговорення вчених-економістів та фінансистів ще в XIX ст. Наприкінці XIX ст. відомий класик фінансового права Ф. Нітті зазначав: “Державні видатки є у певному відношенні найбільш достовірним показником колективної діяльності кожного народу” [4, с. 12]. Тому що цілі, які переслідує держава своєю власною діяльністю, слугують певним чином причиною державних видатків, а межі останніх зумовлюються, частково зокрема, громадською думкою щодо їх користності та ще більше рівнем багатства, політичною формою та існуючим способом організації певного народу.

Життєдіяльність будь-якої окремої людини завжди пов'язана з використанням різних видів ресурсів. Для людини, взятої окремо від суспільства, в якому вона існує, єдиними потрібними їй ресурсами є матеріальні ресурси, а саме: їжа, одяг, житло, предмети побуту та знаряддя праці. Частиною цих матеріальних ресурсів людина може створити для себе сама. Але з подальшим розвитком суспільного устрою, поділом праці та виникненням держави людину вже неможливо відокремити від суспільства, в якому вона існує. І в людини виникає потреба в новому, специфічному ресурсі її життєдіяльності – грошах, за які можна придбати всі інші необхідні ресурси, котрі людина не може створити для себе самостійно. Використання грошей на придбання необхідних ресурсів життєдіяльності людини призводить до виникнення нового поняття – видатків на здійснення будь-якої діяльності людини як окремого індивідуума та як суб'єкта різноманітних суспільних відносин, або просто – видатків.

Зазначимо, що вчені-економісти та юристи-фінансисти не завжди розуміли під ви-

датками процес витрачання саме грошових коштів. Розглядаючи витрати, які можуть здійснюватися як у грошовій, так і в натуральній формі, деякі вчені вели мову про "грошові та натуральні видатки". При цьому під "натуральними видатками" розуміли процес використання (витрачання) натуральних предметів (у вигляді натурального оброку) та праці людей (у вигляді натуральних повинностей) для задоволення певних потреб держави та суспільства в первісному та феодальному устроях. Так, наприклад, один із класиків фінансового права Е.М. Берендтс у 1914 р. писав: "Фінансова наука класифікує видатки відповідно до їх призначення, форми та ролі, яку вони відіграють у державному господарстві та державному управлінні. Із цього погляду ми можемо розрізнити: 1) видатки на задоволення реальних та особистих потреб; 2) видатки у формі натуральних та у формі грошових витрат; 3) видатки на задоволення потреб звичайних та надзвичайних; 4) видатки, пов'язані зі збиранням доходів на потреби управління та, нарешті, 5) ми можемо класифікувати видатки відповідно до завдань і цілей державного управління" [5, с. 161–162].

Ф. Нітті також зазначає: "Державні видатки бувають різних видів. За своєю формою вони можуть бути натуральними та грошовими. Перші переважали в ті часи, коли держава часто оплачувала чиновників і солдатів товарами, живністю чи землею. У грошовому господарстві сучасних держав державні видатки майже завжди виконуються за допомогою грошових знаків" [4, с. 104].

Однак пізніше більшість економістів дійшла висновку, що у випадках, коли мова йде про фінансові відносини в суспільстві, під видатками необхідно розуміти лише витрачання фондів грошових коштів. А витрати, які здійснюються в натуральній формі, не можна розглядати як операції, пов'язані зі здійсненням фінансової діяльності в державі, тому їх треба відокремлювати від видатків.

Починаючи з А. Сміта, вчені-економісти відзначали, що частина видатків може успішно покриватися кожним членом суспільства самостійно за рахунок особистих доходів, тоді як друга частина потребує певного об'єднання коштів і зусиль усіх членів суспільства для ефективної оплати загальних інтересів, які неодмінно виникають у кожному суспільстві. Але фінансування суспільних видатків за рахунок суспільних коштів породжує необхідність у регулюванні процесу їх фінансування з боку держави. При цьому зміна виду, структури, основних властивостей і характеристик людського суспільства неодмінно спричиняє зміну структури видатків – як "особистих", так і "суспільних", що виникають у цьому суспільстві, та методів їх фінансування. Ось чому еволюція видатків є певним відображен-

ням розвитку суспільних відносин, а її дослідження дає змогу зробити численні цінні узагальнення стосовно процесу вдосконалення правового регулювання у сфері публічних фінансів.

Кожна держава для здійснення своїх функцій потребує робочої сили та коштів. Державі потрібні управлінці, судді, чиновники, солдати, а також адміністративні будівлі для державних органів і організацій, матеріально-технічне забезпечення для роботи державних службовців, зброя для війська тощо. Отже, у процесі розвитку держави поряд з особистими потребами окремих членів суспільства, які задовольняються за рахунок їх особистих (приватних) коштів і праці, з'являються суспільні державні потреби.

Ці потреби можна розділити на "кадрові" (потреба в людських ресурсах) і "речові" (потреба в певних речах). До початку ХХ ст. й ті, й інші майже в усіх державах задовольнялися двома шляхами. По-перше, натурою, коли держава використовувала особисті повинності громадян і збирала з них різні предмети в натурі. По-друге, грошима, коли держава, добуваючи собі певні суми грошей, надалі за допомогою цих грошей бере на службу людей і придбаває необхідні предмети. У часи панування натурального господарства в державному господарстві переважає натуральний спосіб задоволення потреб. А з появою грошового господарства держава починає відчувати потребу більше в грошах, ніж у різних натуральних повинностях, і відбувається докорінна зміна в способах винагородження осіб, котрі служать державі. Так поступово розвиваються види видатків у всіх державах, і виникає, а потім ускладнюється система правового регулювання відносин у сфері публічних видатків. На нашу думку, у загальному процесі еволюції видатків у державі та їх правового регулювання можна виділити три етапи.

1. Етап існування виключно "суспільних" потреб прадержав. Такі потреби можна розглядати як перший аналог суспільних публічних потреб. На цьому етапі господарювання перші зародки виробництва мають суто натуральний характер. Майже всі потреби членів прадержави (общини) задовольняються загальними зусиллями та власною працею членів общини. Отже, всі потреби задовольняються без виникнення видатків у наведеному нами вище розумінні, а процес їх задоволення регулюється звичаєвим правом. І тільки на стадії подальшого розвитку прадержав, розкладу суспільства первісного ладу (особливо після другого великого суспільного поділу праці) з'являються товарно-грошові відносини з дуже обмеженою сферою їх застосування і, відповідно, з'являються перші види видатків.

2. Етап існування переважно приватних потреб та, відповідно, приватних видатків. При перетворенні первісних общин у ранні

державні об'єднання у суспільстві виникають перші різновиди приватних видатків. І майже до кінця XIV ст. усі наявні в суспільстві видатки мають вигляд приватних видатків, за рахунок яких оплачувалися як приватні потреби окремих індивідумів, їх сімей, так і перші суспільні – публічні – потреби ранніх держав (що докладніше буде розглянуто нижче). Покриття цих видатків здійснюється вже не тільки на основі звичаєвого права, а регулюється владними приписами правителів держав, що мають законодавчий характер.

3. Етап існування як публічних, так і приватних потреб та, відповідно, приватних і публічних видатків у державі. Пізніше, у XVII–XIX ст., видатки правителів держав на перші види публічних потреб (оборону, будівництво й підтримання шляхів сполучення, спорудження культових будівель та інші потреби публічного характеру) поступово відокремлюються від суто приватних видатків правителів і перетворюються на новий вид видатків – публічні видатки, які фінансуються за рахунок спеціальних фондів коштів держави, а потім – за рахунок державної казни. Саме в ці часи виникає й поступово розвивається правове регулювання здійснення публічних видатків. І вже починаючи з XX ст., у всіх країнах світу існує досить розвинута система приватних та публічних видатків, здійснення яких регулюється нормами фінансового права, що вже має вигляд сформованої окремої галузі права.

Розглянемо на прикладі України процес розвитку видів видатків на другому етапі та процес відокремлення публічних видатків від приватних – на третьому етапі.

Революція 1917 р. докорінно змінила фінансову систему утворених соціалістичних республік, у тому числі й України. Суттєво змінилися також види та форми видатків у державі. Соціалістична революція означала фактичне визнання суспільного характеру виробничих сил, а радянські вчені-економісти підкреслювали, що “радянські фінанси безпосередньо пов'язані із виробництвом” і “все це зумовлює особливості бюджетних доходів та видатків СРСР” [6, с. 28–29]. Програма Комуністичної партії Радянського Союзу, прийнята на VIII з'їзді, визначила зміну у фінансовій системі СРСР таким чином: “В епоху розпочатого усупільнення експропрійованих у капіталістів засобів виробництва державна влада перестає бути паразитичним апаратом, який стоїть над виробничим процесом; вона починає перетворюватися в організацію, яка безпосередньо виконує функції управління економікою країни, й остільки ж державний бюджет стає бюджетом усього народного господарства в цілому” [7, с. 427].

При цьому триває зростання державних видатків як усього СРСР, так і України. Досліджуючи тенденції зростання державних видатків протягом XX ст., П. Годме зазна-

чає: “Причини зростання державних видатків настільки численні та настільки серйозні, що закон Вагнера жодною мірою не відмінюється” [8, с. 93]. Але в соціалістичних республіках значно змінюється структура державних видатків.

По-перше, видатки місцевих органів самоврядування втрачають свою самостійність і розглядаються як частина державних видатків. По-друге, серед централізованих фінансових ресурсів головне місце приділяється державному бюджету, через який розподіляється більша частина національного доходу країни. Але серед видатків бюджету значне місце відводиться видаткам економічного характеру, що зумовлено проведенням націоналізації економіки країни. По-третє, з'являється новий вид видатків держави – видатки децентралізованих фондів коштів соціалістичних підприємств.

Досліджуючи економічний зміст державних видатків, відомий радянський економіст Д. Аллахвердян зазначав: “Бюджетні видатки мають певний економічний зміст, зумовлений суспільним способом виробництва, природою та функціями цієї держави. Бюджетні видатки Радянської держави відіграють вирішальну роль у плановому розподілі та перерозподілі національного доходу СРСР, забезпеченні фінансовими ресурсами процесу розширеного відтворення, задоволенні загальнодержавних потреб” [9, с. 3–4].

Аналізуючи новий вид державних фінансів – фінанси державних соціалістичних підприємств, економіст Е. Вознесенський визначав їх таким чином: “Фінанси соціалістичних підприємств, установ та їх вищих органів являють собою системугрошових відносин, що виражені в особливих формах доходів і видатків, на основі яких відбувається формування та використання децентралізованих грошових фондів у процесі кругообігу виробничих фондів, регулювання відносин з бюджетом і здійснення оперативного керівництва” [10, с. 91].

Отже, за радянських часів правове регулювання державних видатків пов'язували значним чином із регулюванням:

1) видатків державного та республіканських бюджетів;

2) видатків соціалістичних підприємств.

Цікаво зазначити, що, незважаючи на неймовірно швидке зростання обсягів державних видатків (як бюджетних, так і децентралізованих), до середини 1980-х рр. юристи-фінансисти досліджували проблеми правового регулювання державних видатків лише у зв'язку із загальними проблемами радянського фінансового права, або з проблемами бюджетного права в цілому, або в межах аналізу суб'єктів радянського бюджетного права, компетенції СРСР у бюджетній сфері, або ж у межах підручників та навчальних посібників з фінансового права. Першими працями, в яких ґрунтовно й цілеспрямовано розглянуто проблеми пра-

вового регулювання державних видатків СРСР та союзних республік, стали монографії видатного українського вченого-юриста Л. Воронової [11]. Фактично, її праці були першою спробою ретельно розібратися в правовому інституті державних видатків.

Розглядаючи фінансову діяльність держави як різновид державного управління, Л. Воронова показала, що видатки держави є об'єктивно необхідними, оскільки будь-яка функція держави може бути реалізована лише за умови її фінансування за рахунок коштів бюджету. При цьому дослідниця визначила видатки держави таким чином: "Видатки держави як вид фінансової діяльності є методом здійснення її внутрішніх економічних, культурно-виховних, соціальних та зовнішніх функцій" [12].

Важливою заслугою Л. Воронової в дослідженні державних видатків також є те, що вона чітко визначила видатки державного та республіканських бюджетів лише як різновид державних видатків, не допускаючи звуження розуміння ролі й місця правового інституту державних видатків тільки до бюджетних видатків. Так, учена у своїй праці зазначає: "Держава, виконуючи свої завдання та функції, покриває пов'язані із цим видатки за рахунок чистого доходу суспільства. На задоволення загальнодержавних потреб витрачаються насамперед кошти державного бюджету, який формується на 91,1% за рахунок надходжень від соціалістичного господарства і лише на 8,9% – за рахунок платежів населення. Державні видатки покриваються прибутком, який залишається в розпорядженні підприємств, об'єднань, а також за рахунок сум амортизації, яка включається у собівартість продукції та спрямовується для збільшення виробничих фондів... Крім бюджетних коштів та коштів об'єднань і підприємств, на фінансування видатків держави спрямовуються кредити банків... Таким чином, поняття видатків держави ширше, ніж поняття видатків державного бюджету. Останні являють собою складову частину загальних видатків держави, хоча й утворюють 2/3 від них" [12].

Пізніше погляд Л. Воронової на видатки державного бюджету лише як на різновид державних видатків підтримала більшість учених-юристів. Н. Хімічева у своїй праці зауважувала, що видатки в державі – це досить широке поняття, яке охоплює як видатки бюджетів усіх рівнів (тобто централізовані видатки в державі), так і видатки інших державних утворень та утворень місцевого самоврядування, тобто децентралізовані видатки, через що не можна ототожнювати поняття "бюджетні видатки" та "державні видатки" [11, с. 527–531].

Видатки державного бюджету СРСР та бюджетів соціалістичних республік за економічним змістом об'єднувалися в три групи:

1) видатки державного бюджету, які пов'язані безпосередньо з матеріальним

виробництвом і мають виробничий характер (витрати на формування основних обігових фондів державних підприємств та галузей народного господарства й на утворення резервів);

2) невиробничі видатки: видатки соціально-культурного призначення, видатки оборони, видатки утримання органів державної влади тощо;

3) видатки на утворення державних резервів.

Група видатків державного бюджету СРСР та бюджетів соціалістичних республік у виробничій сфері, у свою чергу, розподілялася: 1) за галузями народного господарства; 2) за ознакою відношення до процесу виробництва – на видатки, пов'язані із виробництвом засобів виробництва (видатки групи "А"), та видатки, пов'язані із виробництвом предметів споживання (видатки групи "Б") [12, с. 9].

Група видатків державного бюджету СРСР та бюджетів соціалістичних республік у невиробничій сфері розподілялася за напрямками діяльності радянської держави на видатки:

- 1) житлово-комунального господарства;
- 2) побутового обслуговування населення;
- 3) просвіти;
- 4) охорони здоров'я;
- 5) соціального забезпечення;
- 6) фізичної культури;
- 7) управління;
- 8) оборони країни та інші.

При цьому зазначалося, що видатки державного бюджету та бюджетів соціалістичних республік мали подвійний характер. З одного боку, ці видатки були витратами держави, з іншого – вони були сумами, що передавалися із державного бюджету в розпорядження окремих підприємств, установ як матеріальної, так і невиробничої сфери, та використовувалися ними на утворення різних фондів цільового призначення. Тому "видатки державного бюджету мають начебто транзитний характер та не є видатками у повному розумінні цього слова. Бюджет тільки лімітує величину цих видатків, але навіть не повною мірою" [13, с. 14].

Єдиною галуззю народного господарства, яка не була повністю націоналізована і тому мала фонди коштів, що не були державною власністю, залишався агропромисловий сектор. Так, колгоспи як колективні об'єднання приватних господарів мали фонди коштів, які не належали державі і могли розглядатися як різновид публічних державних фондів коштів, пов'язаних із виробництвом сільськогосподарської продукції. Але ведення такого колективного господарювання на селі було міцно пов'язане із фінансовою системою держави. Процес виробництва й реалізації вирощеної сільськогосподарської продукції підпадав під управління державних органів влади та здійснювався на основі державного плану-

вання. Отже, обсяги необхідних фондів коштів колгоспів та відповідних виробничих видатків фактично визначалися колгоспами на основі розпоряджень органів державної влади – владно-правових приписів держави.

Підсумовуючи зазначене вище, можна зауважити, що в епоху соціалізму в Україні та в інших республіках СРСР відбулися великі структурні зміни у сфері видатків, а саме:

1) майже зникли приватні видатки, які мали економічний (виробничий) характер, у зв'язку з націоналізацією економіки країни. Деякі види приватних видатків економічного характеру трансформувалися в недержавні колективні видатки й були пов'язані з веденням колективного господарювання в агропромисловому секторі;

2) усі різновиди публічних видатків, що існували до утворення СРСР, фактично перетворилися на "державні видатки". При цьому серед усіх видів державних видатків найбільшої питомої ваги набули видатки державного бюджету СРСР та бюджетів союзних республік;

3) серед бюджетних видатків надзвичайно збільшилася частка видатків, пов'язаних із виробництвом. При цьому стали відокремлюватися дві підгрупи державних видатків: видатки, пов'язані з виробництвом засобів виробництва, та видатки, пов'язані з виробництвом предметів споживання. Процеси реформування майже всіх сфер життєдіяльності держав, утворених після розпаду СРСР, не могли не вплинути на існуючу в країнах структуру видатків та обсяги коштів за кожним окремим їх видом. Причиною докорінної зміни структури видатків у цих державах стала ціла низка таких об'єктивних та суб'єктивних факторів, як:

1) утворення нових держав на території колишнього СРСР з новими системами державного устрою та державної влади;

2) відокремлення місцевого самоврядування від держави та значна зміна сфери управління й організації самоврядування в новостворених країнах;

3) зміна акцентів у публічних інтересах, які визнаються та забезпечуються новими державами;

4) підвищення важливості питань соціальної сфери у функціонуванні держави та інші фактори.

Отже, першою суттєвою структурною зміною у видатках, які існують в Україні та сучасних державах СНД, стала поява публічних за своєю природою, але не державних за формою власності фондів коштів місцевого самоврядування. Виникнення цього виду публічних фондів коштів та, відповідно, нового виду публічних видатків було пов'язане з проголошенням у Конституції України та конституціях інших країн СНД відокремлення органів місцевого самоврядування від органів державної влади. При цьому бюджети місцевої влади всіх видів відокремилися та стали незалежними від державних бюджетів країн.

Поява нових видів грошових фондів, які не вписувалися в існуючі "класичні" визначення предмета фінансового права, призвела до початку у 1990-х рр. дискусій про необхідність перегляду багатьох базових категорій фінансового права та нового осмислення його предмета.

Деякі вчені вважають, що предмет фінансового права звужується внаслідок відокремлення від нього таких "самостійних" галузей права, як банкове, податкове та навіть бюджетне право. Інші ж юристи вважають, що предмет фінансового права розширюється завдяки появі нових видів фінансових правовідносин та, відповідно, нових суб'єктів цих відносин.

Після досить палких дискусій у юридичній літературі щодо того, норми якого права мають регулювати нагромадження та використання коштів бюджетів місцевого самоврядування, більшість авторів погодилися з тим, що предмет фінансового права необхідно поширити, включивши в нього не тільки державні фонди коштів, а й фонди коштів місцевого самоврядування (фонди комунальної чи муніципальної власності).

Друга важлива зміна у структурі видатків в Україні пов'язана з проведенням перегляду й перерозподілу повноважень між державою та органами місцевого самоврядування відповідно до Конституції України, Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [14] та Бюджетного кодексу України [15]. У результаті проведеного перерозподілу повноважень частина видатків держави, які раніше здійснювалися за рахунок коштів державного бюджету країни, стала різновидом публічних видатків місцевого самоврядування та здійснюється за рахунок коштів відповідних бюджетів. Це також вплинуло на розуміння предмета фінансового права й підтвердило необхідність його розширення. Але на цьому проблему переосмислення предмета фінансового права не було вирішено остаточно через виникнення в країнах СНД протягом останніх років нових видів публічних за своєю природою фондів коштів, які не є ні державною, ні комунальною (муніципальною) власністю.

Третьою суттєвою структурною зміною в публічних видатках України стала поява на основі нових законів України публічних за своєю природою, але недержавних за формою власності фондів коштів соціального призначення – спочатку солідарного типу, а потім накопичувального. Поява таких фондів коштів призвела, відповідно, до виникнення нового виду публічних видатків соціального призначення, а саме:

1) видатків на функціонування інституцій, які уповноважені опікуватись процесом утворення, управління, розподілу (перерозподілу) і витрачання солідарних та накопичувальних фондів коштів соціального призначення відповідно до законодавства України;

2) видатків на фінансування виплат населенню за рахунок коштів фондів обов'язкового соціального страхування громадян.

Існування цих фондів коштів поставило перед фахівцями фінансового права нове, більш складне завдання перегляду базових категорій фінансового права з метою переосмислення самого підходу до визначення кола суб'єктів та суспільних відносин, які мають охоплюватися предметом фінансового права, а також пошуку чітких критеріїв відокремлення цих публічних фондів коштів і їх видатків від приватних фондів коштів та їх видатків, що не охоплюються предметом фінансового права.

Четверта структурна зміна в публічних видатках України та інших країнах СНД викликана майже повною приватизацією економіки країни та перерозподілом відповідальності між державним і приватним секторами у фінансуванні різного виду економічних та соціальних видатків у державі. Розширення приватного та скорочення державного сектору економіки в державі призвело до зменшення ролі держави в управлінні й фінансуванні видатків виробничого сектору економіки. Водночас зросли роль і відповідальність місцевого самоврядування та приватного сектору в управлінні й фінансуванні видатків соціального сектору, які раніше майже повністю фінансувалися за рахунок Державного бюджету України.

Приватизація житлового сектору та житлово-комунальних організацій зменшила роль і відповідні видатки держави у сфері житлового сектору та комунальних послуг. Ці життєво важливі для кожного громадянина України видатки поступово переходять зі сфери публічних видатків держави та місцевого самоврядування у сферу приватних видатків громадян.

Висновки. Отже, еволюція видатків, які виникали в процесі діяльності в державі, невід'ємно пов'язана з еволюцією системи грошових фондів коштів у державі. Види видатків досить сильно змінювалися з плином часу та розвитком держав як суспільних утворень, а точніше – значно розширювалися. У загальному процесі еволюції видатків у державі та їх правового регулювання можна виділити три етапи: етап існування виключно “суспільних” потреб прадержави; етап існування переважно приватних потреб та, відповідно, приватних видатків; етап існування як публічних, так і приватних потреб та, відповідно, приватних і публічних видатків у державі.

Список використаної літератури

1. Про бюджетну систему України : Закон України від 05.12.1990 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 1. – Ст. 1.
2. Музика О. Поняття “доходи місцевих бюджетів” і відмежування його від суміжних бюджетно-правових категорій / О. Музика // Право України. – 2004. – № 10. – С. 63–68.
3. Нечай А.А. Еволюція правового регулювання видатків у державі від древньої Русі до сьогодення. Частина 1: Огляд загальних тенденцій і Древня Русь / А.А. Нечай // Науковий вісник Чернівецького університету : зб. наук. пр. – Чернівці : ЧДУ, 2001. – Вип. 103: Правознавство. – С. 80–83.
4. Нитти Ф. Основные начала финансовой науки / Ф. Нитти ; пер. с итальянского И. Шрейдера ; под. ред. и с дополн. А. Смиршевского. – М., 1904. – 314 с.
5. Берендтс Э.Н. Русское финансовое право / Э.Н. Берендтс. – СПб., 1914. – 421 с.
6. Вознесенский Э.А. Дискуссионные вопросы теории социалистических финансов / Э.А. Вознесенский. – Ленинград : Изд-во Ленинградского ун-та, 1969. – С. 28–29.
7. КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. – 7-е изд. – М., 1953. – Ч. I. – 427 с.
8. Годме П.М. Финансовое право / П.М. Годме. – М. : Прогресс, 1978. – 312 с.
9. Аллахвердян Д. Экономическое содержание расходов советского бюджета / Д. Аллахвердян. – М. : Госфиниздат, 1958. – 112 с.
10. Вознесенский Э.А. Дискуссионные вопросы теории социалистических финансов / Э.А. Вознесенский. – Ленинград : Изд-во Ленинградского ун-та, 1969. – С. 91.
11. Химичева Н.И. Правовое регулирование финансирования государственных и муниципальных расходов / Н.И. Химичева // Финансовое право / отв. ред. Н.И. Химичева. – М. : Юристъ, 1999. – С. 527–531.
12. Воронова Л.К. Правовые основы расходов государственного бюджета в СССР (на материалах союзной республики) / Л.К. Воронова. – К. : Вища школа, 1981. – С. 9.
13. Государственный бюджет / под ред. М. Шерменева. – М. : Финансы, 1978. – С. 14.
14. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170. – (З наступними змінами).
15. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37. – Ст. 189. – (З наступними змінами).

Стаття надійшла до редакції 23.04.2013.

Купин А.П. История развития правового регулирования государственных расходов

Статья посвящена исследованию эволюции расходов государства. Проанализированы причины возникновения и последующее усовершенствование правового регулирования государственных расходов.

Ключевые слова: *публичные расходы, публичные финансы, государственные расходы, расходы местного самоуправления, финансовое право.*

Kupin A. History of development of the legal adjusting of the government spending

The article is sanctified to research of evolution of charges in the state. Reasons of origin and gradual perfection of the legal adjusting of the government spending are analysed. Research of concept and study of general description of public charges as appeared the category of financial right closely associated with research of kinds and basic descriptions of funds of monetary resources, due to that public charges come true. The last, in turn, pulled at after itself the necessity of understanding of such base categories of financial right, as "finances" and "financial system of the state" with the aim of clear separation of public finances, funds of monetary resources and charges from private finances, funds of monetary resources and charges. One of staples of finances of local authorities there are charges that, actually, and is the exact reflection of functions and tasks that depend upon local-authority, it is socio-economic relations that arise up in connection with financing of own and delegated plenary powers of local authorities taking into account regional features. The sound study of legal nature and description of public charges envisages research of evolution of charges in the state, reasons of origin of public charges and analysis of gradual perfection them legal adjusting. In the general process of evolution of charges in the state and them legal adjusting it is possible to distinguish three stages:

1. Stage of existence exceptionally of "public" necessities of the government. Such necessities can be examined as the first analogue of public public necessities. On this stage of menage and the first embryos of production have natural character especially. Almost all necessities of members of the government (communities) are satisfied with general efforts and own labour of members of community. Thus, all necessities are satisfied without the origin of charges in resulted by us higher understanding, and the process of their pleasure is regulated by an ordinary right. And only on the stage of further development of the government, will decompose societies of primitive line-up (especially after the second large public division of labor) commodity-money relationships appear with very limit area of their application and, accordingly, the first kinds types of charges.

2. Stage of existence of mainly private necessities and, accordingly, private charges. At converting of primitive communities into early state associations there are the first varieties of private charges in society. And till about the end of XIV of century all present in society charges have the appearance of private charges, due to that paid both private necessities separate individuals, their families and first public - public - necessities of the early states (that more detailed it will be considered below). Coverage of these charges comes true already not only on the basis of ordinary right, and regulated by the imperious binding overs of rulers of the states that have legislative character.

3. Stage of existence of both public and private necessities and, accordingly, private and public charges in the state. Later, there is a century in XVII XIX, the charges of rulers of the states on the first types of public necessities (defensive, building and maintenance of ways of report, building of cult building and other necessities of public character) gradually move away from the especially private charges of rulers and grow into the new type of charges - public charges that is financed due to the special funds of money of the state, and then - due to a state treasury. Exactly in these times it arises up and the legal adjusting of realization of public charges develops gradually. And already beginning from XX of century, in the entire countries of the world there is the developed enough system of private and public charges, realization of that is regulated by the norms of financial right that has the appearance of the formed separate field of law already.

Key words: public expenditures, public finance, public funds, local government public expenditures, finance legislation.