

## Тема 2. Бюджетна система України

### План лекції:

- 2.1. Роль фінансового регулювання бюджетних установ.
- 2.2. Структура бюджетної системи України.
- 2.3. Державна казначейська служба України.
- 2.4. Історія розвитку бюджетної системи.

### 2.1. Роль фінансового регулювання бюджетних установ

У системі фінансового регулювання економіки чи не найважливіше місце посідає державний бюджет. Адже саме через бюджет реалізується найбільша частина національного доходу та валового внутрішнього продукту.

Фінансове регулювання бюджетної системи означає застосування різноманітних способів розподілу ВВП через централізовані та децентралізовані фонди грошових ресурсів. Через розподільчу функцію фінанси активно впливають на процес суспільного відтворення, опосередковуючи, по-перше, створення фондів нагромадження та споживання і, по-друге, додержання пропорцій обігу натуральних і грошових ресурсів та їх раціональне використання.

Призначення бюджету в державі виявляється через **систему фінансових відносин, структура яких така:**

- між державою і підприємницькими структурами в процесі мобілізації доходів, накопичень і фінансування з бюджету;
- між державою і населенням у процесі розподілу й перерозподілу ВВП;
- між ланками бюджетної системи при бюджетному регулюванні.

**Правове регулювання бюджетних процесів**, що виникають при створенні та використанні фондів бюджетних ресурсів, є однією з форм управління з боку держави економічним і соціальним розвитком. Усі дії держави у сфері бюджету мають ґрунтуватися на правових актах. Суб'єктами бюджетних правовідносин є держава, громадяни і підприємницькі структури.

Правові норми, що регулюють бюджетні відносини, становлять систему бюджетного права, яка ґрунтується на Конституції держави. Виключно законами України визначаються: державний бюджет і бюджетна система України, система оподаткування, податки і збори,

основи створення й функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків, статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України, порядок утворення й погашення державного внутрішнього й зовнішнього боргу, порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їхні види й типи.

Від імені держави організаційну роботу щодо виконання чинного законодавства здійснюють фінансові органи. Систему фінансових органів, як вже зазначалось раніше, очолює Міністерство доходів і зборів. Воно несе відповідальність за фінансовий стан держави, розробку й реалізацію фінансової політики. Для оперативного керівництва створюється колегія, яку затверджує Кабінет Міністрів України.

На колегії розглядаються проекти нового фінансового законодавства, звіти керівних працівників міністерства й підзвітних йому фінансових органів, проекти бюджету й питання контролю за його виконанням. В апараті міністерства створюються управління й відділи.

Потребує подальшого вдосконалення система управління бюджетом, підвищення ефективності виконання бюджету на всіх рівнях. **Для цього треба забезпечити:**

- підвищення якості основних макроекономічних прогнозів з обов'язковим проведенням попередньої незалежної експертизи їх коректності;
- здійснення розрахунків балансу фінансових ресурсів держави та вдосконалення на цій основі бюджетно-фінансових і грошово-кредитних пропорцій економіки України;
- перехід до середньострокового бюджетного планування як основи формування державного бюджету на визначений рік;
- перехід від багатоканальної до одноканальної системи фінансування закладів;
- здійснення витрат державного та місцевих бюджетів виключно на конкурсній основі;
- поглиблення реформи між бюджетних відносин як необхідної умови залучення потенціалу регіонів до забезпечення сталого економічного зростання та підвищення життєвого рівня населення;
- удосконалення касового виконання державного та місцевих бюджетів органами Держказначейства;
- визначення критеріїв оцінки ефективності бюджетних видатків, які здійснюються головними розпорядниками бюджетних коштів, зокрема нижчого рівня.

### **Бюджетний механізм**

**Бюджетний механізм** – це сукупність способів і форм організації бюджетних відносин, що застосовуються суспільством з метою

вирішення соціально-економічних проблем розвитку країни. Він передбачає застосування спеціальних методів, форм, способів, важелів мобілізації, розподілу та використання бюджетних коштів – інструментів державного регулювання економіки в сфері бюджетних відносин. Істотний вплив на нього мають завдання, що стоять перед суспільством на тому чи іншому етапі розвитку. Змінюються завдання – повинен змінитися і бюджетний механізм. Це означає, що на кожному етапі розвитку цивілізованої держави органи державної влади й управління повинні розробити такий бюджетний механізм, який би забезпечив втілення поставлених завдань.

**Призначення бюджетного механізму зводиться до двох основних функцій** – фінансового забезпечення й фінансового регулювання економічних і соціальних процесів у державі. За наявного досвіду фінансове забезпечення одночасно виконує функцію регулювання так само, як регулювання може здійснювати функцію фінансового забезпечення.

У рамках бюджетного механізму умовно можна виокремити **кілька складових**:

- механізм управління бюджетним процесом і бюджетними відносинами;
- механізм формування бюджетних ресурсів;
- механізм розподілу бюджетних ресурсів;

### **Механізм управління бюджетним процесом і бюджетними відносинами**

До нього належать такі адміністративні важелі, як нормативно-правове забезпечення бюджетної політики, що функціонує в рамках бюджетно-податкового законодавства; організаційно-управлінське забезпечення бюджетної політики, що здійснюється загальнодержавними та оперативними органами управління; інформаційно-аналітичне забезпечення, яке передбачає бюджетне прогнозування, моделювання та планування, надання бюджетної звітності, здійснення моніторингу.

### **Механізм формування бюджетних ресурсів**

Цей механізм займає особливе місце за сучасних умов, оскільки залежно від того, як спрацьовують його адміністративні та економічні важелі, складаються певні умови для вирішення актуальних проблем економічного розвитку.

Адміністративні та економічні важелі включають: розробку та аналіз бюджетних запитів, використання системи бюджетних обмежень, проведення бюджетної експертизи, бюджетне нормування, бюджетне стимулювання та бюджетне санкціонування.

Механізм формування бюджетних ресурсів функціонує на основі таких методів, як обов'язкова та добровільна мобілізація грошових коштів, залучення внутрішніх та зовнішніх позичок.

### **Механізм розподілу бюджетних ресурсів**

У рамках нього розглянемо відповідні форми, методи та інструментарій, що використовуються державою в бюджетній практиці.

1. Міжбюджетний розподіл доходів здійснюється на основі порядку розмежування доходів між бюджетами за рахунок закріплених доходів за різними рівнями бюджетів.

2. Бюджетне регулювання доходів здійснюється на основі порядку регулювання доходів місцевих бюджетів за допомогою регулюючих доходів місцевих бюджетів на основі відсоткових відрахувань від загальнодержавних доходів та на основі міжбюджетних трансфертів (дотації вирівнювання та субвенції).

3. Міжбюджетний перерозподіл грошових коштів здійснюється на основі перерозподілу внутрішніх бюджетних потоків за допомогою таких економічних важелів, як вилучені кошти бюджетного надлишку та бюджетні позички на покриття касових розривів, взаємні розрахунки між бюджетами.

Кількісна та якісна характеристики бюджетного механізму визначаються тим, яка величина фінансових ресурсів зосереджується й витрачається на відповідних рівнях господарського управління та якою є технологія їх зосередження й витрачання. Тут дуже важливо правильно вибрати саму техніку цих процесів, тобто суб'єкт і об'єкт зосередження та витрачання фінансових ресурсів, показники, ставки, норми, строки, санкції, пільги, тобто весь інструментарій здійснення руху фондів грошових ресурсів.

Так, фінансове забезпечення здійснюється шляхом використання методів бюджетного фінансування, самофінансування, кредитування тощо.

**Бюджетне фінансування** – це надання юридичним особам із бюджетів різних рівнів фінансових ресурсів у вигляді безповоротних і безоплатних коштів на розвиток економіки, соціальної сфери, державного управління, оборони тощо. Це процес виділення, зарахування, розподілу та перерахування коштів на рахунки розпорядників коштів у межах, визначених кошторисами і затверджених у бюджеті. Ґрунтується на двох основних принципах: плановості виділення та цільовому характері використання коштів.

Нині використовуються такі форми бюджетного фінансування, як кошторисне фінансування, державне фінансування інвестицій, надання дотацій, надання субвенцій, субсидій.

**Кошторисне фінансування** – найпоширеніша форма бюджетного фінансування, що передбачає виділення коштів на утримання закладів, установ і організацій, виконання певних програм і реалізацію певних заходів на підставі спеціального фінансового документа – кошторису.

Кошторис доходів і видатків бюджетної установи, організації є основним плановим документом, який підтверджує повноваження щодо отримання доходів та здійснення видатків, визначає обсяг і спрямування коштів для виконання ними функцій та досягнення цілей, визначених на рік відповідно до бюджетних призначень.

**Державне фінансування інвестицій** – це надання бюджетних коштів для інвестиційної та інноваційної діяльності.

**Державне дотування** – це виділення коштів із державного та місцевих бюджетів підприємствам, установам, організаціям для збалансування їхніх фінансових планів. Дотації також можуть надаватися з вищого бюджету нижчим за відповідних умов (при перевищенні видатків над доходами) для забезпечення виконання ними своїх функцій без обмеження сфери використання коштів.

**Субвенція** – це виділення коштів місцевим органам влади з боку держави. На відміну від дотацій, субвенція спрямовується на фінансування певних заходів, програм, проектів і за наявності частки власних джерел фінансування місцевих бюджетів. Вона підлягає поверненню у разі її нецільового використання.

**Субсидії** – це невідплатні поточні виплати підприємствам, організаціям, які не передбачають компенсації у вигляді спеціально обумовлених виплат або товарів і послуг в обмін на проведені платежі, а також видатки, пов'язані з відшкодуванням збитків державних підприємств.

Отже, за бюджетного фінансування враховуються умови визначення обсягів фінансування, періодичність передачі коштів, норми певних видів витрат тощо.

У сучасних економічних умовах бюджетне фінансування поєднується з **кредитуванням** за рахунок бюджетних коштів. До кредитування належать платежі бюджетів усіх рівнів, у результаті яких у них з'являються фінансові вимоги до інших економічних одиниць, які передбачають обов'язкове повернення коштів. Чинне законодавство передбачає надання кредитів органам управління інших рівнів, включаючи державні позабюджетні фонди, надання кредитів підприємствам, установам, організаціям, а також інших кредитів.

Платежі органів державного управління, що є інвестиціями в акціонерний капітал підприємств або підлягають поверненню у майбутньому, належать до кредитування.

При кредитуванні визначаються умови надання кредитів, гарантії і терміни їх повернення, окупність і ефективність кредитів. При самофінансуванні проводяться розрахунки доцільності й ефективності витрачання власних коштів, форми їх мобілізації тощо.

Проте фінансове забезпечення має й інші аспекти свого здійснення. Для того щоб профінансувати відповідні заходи або програми, необхідно відпрацювати й законодавчо встановити форми мобілізації ресурсів за допомогою податків, зборів, інших платежів.

**Бюджетне регулювання** – це метод здійснення державою функцій управління економічними й соціальними процесами при використанні бюджету. **Бюджетне регулювання** – діяльність органів законодавчої і виконавчої влади вищого рівня щодо розподілу і перерозподілу доходів та нормування видатків, яка здійснюється з метою збалансування бюджетів нижчого рівня.

Використовуючи бюджет, держава шляхом встановлення форм і методів мобілізації фінансових ресурсів та їх використання стимулює або локалізує ті чи інші явища й процеси в державі. Так, надаючи кошти на розвиток економіки, держава стимулює розвиток таких виробництв, які в умовах ринку не можуть забезпечити свій розвиток за рахунок власних ресурсів. Аналогічно, розробляючи методи мобілізації ресурсів шляхом диференціації ставок і пільг, досягається прискорення або стримування розвитку окремих виробництв, робіт і послуг.

Отже, бюджетне регулювання – це надання коштів із загальнодержавних джерел, що закріплені за бюджетом вищих рівнів, бюджетам нижчих рівнів з метою збалансування їх на рівні, необхідному для здійснення відповідних повноважень, виконання планів економічного й соціального розвитку на певній території. Розмежування доходів у процесі бюджетного регулювання здійснюється з урахуванням певних чинників, зокрема, соціального та екологічного стану відповідних територій країни.

**Бюджетна політика** – сукупність заходів держави щодо організації та використання фінансів для забезпечення економічного і соціального розвитку. Іншими словами, це складова фінансової політики, що відображає сукупність державних заходів у сфері бюджету, з метою регулювання економічних і соціальних процесів. Вона знаходить своє вираження у формах і методах мобілізації бюджетних ресурсів й використання їх на різні потреби держави, у розвитку економіки і соціального захисту населення, у бюджетному законодавстві, практичних діях у галузі бюджету різних державних структур.

Бюджетна політика є складовою економічної політики держави та фінансової політики.

**Бюджетна політика має такі ланки:**

- розроблення науково-обґрунтованої концепції розвитку бюджету як важливого інструменту регулювання соціально-економічних процесів. Вона формується на основі вивчення потреб сучасного стану суспільного розвитку, всебічного аналізу стану розвитку економіки і соціальної сфери, глобальних тенденцій соціально-економічного розвитку та стратегічних пріоритетів держави;
- визначення основних напрямів мобілізації й використання бюджетних ресурсів на перспективу і поточний період, при цьому виходять із шляхів досягнення поставлених цілей, передбачених економічною політикою, враховуються зовнішні і внутрішні чинники, можливості зростання бюджетних ресурсів;
- здійснення практичних дій, спрямованих на досягнення поставлених цілей.

**Завдання бюджетної політики**

1. Постійне сприяння розвитку виробництва, підтримання підприємницької активності, підвищення рівня зайнятості населення.
2. Мобілізація і використання бюджетних ресурсів на забезпечення соціальних гарантій.
3. Вплив за допомогою бюджетного механізму на раціональне використання природних ресурсів, заборону технологій, що несуть загрозу здоров'ю людини.

У кінцевому підсумку **головна мета бюджетної політики** – підвищення добробуту народу. Цього можна досягти шляхом стабілізації фінансового становища в державі, прийняття бездефіцитного бюджету, скорочення зовнішнього і внутрішнього боргу, розмежування повноважень і фінансових ресурсів між приватним сектором і державою, між центральними і місцевими органами виконавчої влади і на цій основі зниження рівня інфляції.

**Напрями бюджетної політики на сучасному етапі**

Для створення сприятливих умов розвитку внутрішнього ринку та реального сектору економіки необхідне:

1. Поглиблення інституційних перетворень, спрямованих на формування в галузях економіки динамічного і конкурентоспроможного приватного сектору, удосконалення системи корпоративного управління.
2. Фіскальне (податкове) стимулювання інновацій та експорту високо-технологічної продукції.
3. Застосування сприятливих митних режимів імпорту технологічного устаткування.

4. Освоєння механізмів державного короткострокового кредитування.
5. Удосконалення системи державних замовлень та закупівель.
6. Максимальне використання інвестиційних інструментів приватизації.
7. Державне сприяння розвитку фінансового лізингу.
8. Застосування додаткових стимулів розвитку малого та середнього бізнесу, венчурних (у т.ч. зовнішніх) інвестицій.
9. Державне сприяння розвитку наукомістких виробництв та галузей, що базуються на використанні інформаційних і комунікативних технологій.

Реалізація бюджетної політики, успішне її впровадження до життя забезпечується за допомогою **бюджетного механізму**. Бюджетний механізм є найдинамічнішою частиною бюджетної політики.

Формування бюджетного механізму здійснюється державою відповідно до бюджетної стратегії. Зміни окремих елементів механізму відбуваються у зв'язку з вирішенням різноманітних тактичних завдань, тому бюджетний механізм чутливо реагує на всі особливості стану в економіці і соціальній сфері. Відповідно до основних положень бюджетної політики за допомогою бюджетного механізму здійснюються широкомасштабні розподіл і перерозподіл валового внутрішнього продукту.

Структура бюджетного механізму є досить складною. До неї входять різні елементи, що відповідають розмаїттю бюджетних відносин. Саме множина бюджетних взаємозв'язків передбачає застосування великої кількості видів, форм, методів, важелів та інструментів їхньої організації як елементів бюджетного механізму. До структури бюджетного механізму входять різноманітні організаційні форми, форми бюджетного забезпечення, методи та інструменти бюджетного регулювання, бюджетні стимули та санкції, які можна об'єднати у відповідні підсистеми.

До таких підсистем можна віднести:

- забезпечуючі (використовуються під час прогнозування та бюджетного планування);
- оперативні (використовуються у процесі виконання бюджетів);
- ретроспективні (використовуються на заключних стадіях бюджетного процесу).

**У структурі бюджетного механізму можна виділити такі складові, як-от:** організаційні форми, форми бюджетного забезпечення, методи та інструменти бюджетного регулювання, бюджетні стимули і санкції.

**До організаційних форм бюджетного механізму** належать бюджетне прогнозування, бюджетне програмування, бюджетне планування, оперативне управління і бюджетний контроль.

До форм бюджетного забезпечення належить кошторисне фінансування, бюджетне інвестування, бюджетне кредитування, бюджетне субсидювання, бюджетне дотування, бюджетне резервування.

Методами (важелями) бюджетного регулювання вважають податки, обов'язкові збори, неподаткові платежі, міжбюджетні трансферти, бюджетні призначення, бюджетні зобов'язання, бюджетні асигнування. До інструментів належать ставки податків, зборів, норми амортизаційних відрахувань, проценти за кредит, бюджетні нормативи, бюджетні норми, норми витрат, тарифи тощо.

Під бюджетними стимулами і санкціями розуміють бюджетне фінансування, пільги, штрафи, пеню, бюджетні відшкодування тощо.

Формуючи бюджетний механізм, держава повинна намагатися забезпечити його найповнішу відповідність вимогам бюджетної політики того чи іншого періоду, що є запорукою повноти реалізації її мети й завдань. При цьому має зберігатися постійне прагнення до найбільш повного об'єднання бюджетного механізму, його окремих елементів з особистими та суспільними інтересами, що є запорукою ефективності.

Бюджетний механізм діє ефективно, якщо злагоджено функціонують усі його складові. Приводячи їх у дію, держава може спрямувати економічний і соціальний розвиток на своїй території відповідно до потреб її громадян.

## **2.2. Структура бюджетної системи України**

Переважає більшість фінансових ресурсів держави зосереджується в державному й місцевих бюджетах, які у своїй сукупності створюють бюджетну систему держави.

У сучасних фінансово-економічних умовах розвитку національної економіки України державний і місцеві бюджети набувають нової якості та є:

- по-перше, планом формування й використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, що здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду;
- по-друге, основним інструментом регулювання соціальних і економічних процесів у масштабах держави та окремих адміністративно-територіальних одиниць.

Бюджетна система України побудована з урахуванням економічних відносин, державного й адміністративно-територіальних устроїв та врегульована нормами права.

**Бюджетна система України** – це система стійких і впорядкованих зв'язків (міжбюджетні відносини) між її ланками (державним і місцевими бюджетами), юридично пов'язаними між собою, яка базується на загальноприйнятих принципах, що відповідають міжнародним стандартам.

**Положення стосовно бюджетної системи України, включені в Бюджетний кодекс:**

– по-перше, мають концептуальне і практичне значення для забезпечення ефективності бюджетного процесу та конкретизують його понятійний апарат (термінологію);

– по-друге, є відображенням конституційних норм, які містяться у ст. 132, 133 Конституції України, що закріплюють основи територіального устрою України (ст. 132) та систему адміністративно-територіального устрою (ст. 133);

– по-третє, є підґрунтям для формування структурних складових бюджетної системи. Структурні складові бюджетної системи України, визначені ст. 5 Кодексу, сформовано згідно зі ст. 133 Конституції України.

Вагомим за своїм значенням у бюджетній системі України та основним інструментом державного регулювання соціально-економічних процесів є **державний бюджет**. Він забезпечує фінансування витрат на здійснювані державою заходи в галузі економіки, соціальної сфери, національної оборони, державного управління та міжнародних відносин, обслуговування державного боргу тощо.

Окремого визначення поняття «державний бюджет» у Кодексі не наводиться. Проте це поняття є досить поширеним у науковій літературі.

**Державний бюджет** – це основний фінансовий план держави, який складається з дохідної й видаткової частин та затверджений законом про Державний бюджет України на відповідний рік.

**Місцевими бюджетами** є бюджет Автономної Республіки Крим, обласні бюджети, районні бюджети й бюджети місцевого самоврядування. У новій редакції Кодексу з цього переліку виключено «бюджети районів у містах», які зараховано до бюджетів місцевого самоврядування. Це, у свою чергу, забезпечило уточнення змісту понять «місцеві бюджети», «бюджети місцевого самоврядування» та приведення їх у відповідність до Конституції України, Закону України

«Про місцеве самоврядування в Україні», Європейської хартії місцевого самоврядування.

Бюджетами місцевого самоврядування є бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст, у тому числі районів у містах.

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

**За матеріальним складом державний бюджет** – це централізований фонд фінансових ресурсів держави, а **за соціально-економічною суттю** – це основний засіб перерозподілу національного доходу. **Суть державного бюджету реалізується через такі основні функції:** 1) розподільчу; 2) контрольну. **Зміст розподільчої функції** виявляється у розподілі валового внутрішнього продукту, який є основним джерелом формування державного бюджету. Державний бюджет використовується для міжгалузевого і територіального перерозподілу фінансових ресурсів з урахуванням рівня розвитку економіки та культури на всій території.

**Бюджетні відносини** виникають за такими напрямками грошових відносин:

- між державою і підприємствами різних форм власності, організаціями й установами;
- між державою і громадськими організаціями;
- між державою і населенням;
- між іншими державами і міжнародними організаціями;
- між державою і регіонами.

**Контрольна функція** дає змогу знати, чи своєчасно й у повному обсязі фінансові ресурси надходять у розпорядження держави, як фактично складаються пропорції перерозподілу бюджетних коштів, наскільки ефективно вони використовуються. Основу контрольної функції становить рух бюджетних коштів, який відображається в доходах і видатках бюджету.

**Складовими державного бюджету** є доходи і видатки. Кожна з цих складових бюджету поділена на два фонди: загальний і спеціальний. Залежно від співвідношення доходів і видатків бюджет може бути збалансованим, з дефіцитом або з профіцитом.

**Дефіцит бюджету** виникає у разі перевищення видатків над доходами, а **профіцит** – у разі перевищення доходів над видатками. **Збалансованим бюджет вважається за умови**, коли обсяг витрат

відповідає обсягу доходів на відповідний бюджетний період і держава може зіставляти обсяг своїх фінансових можливостей із витратами.

Взагалі, поділ бюджету на два фонди було запроваджено у 2000 р. Він визначається законом про Державний бюджет України на поточний рік. Поділ на два фонди пов'язаний із тим, що у складі державного бюджету виокремлюється два основних напрями надходжень та використання коштів. Один має загальний (нецільовий) характер використання коштів, тобто вони використовуються на загальнодержавні цілі. Спеціальний фонд має як цільові надходження, так і заздалегідь визначені напрями використання. Витрати здійснюються тільки в межах визначених надходжень. Передача коштів між загальним і спеціальним фондом дозволяється тільки в межах бюджетних призначень та шляхом внесення змін до закону про державний бюджет.

Проект закону про Державний бюджет України розробляє Кабінет Міністрів України з урахуванням бюджетної резолюції, схваленої Верховною Радою України. Міністерство доходів і зборів України відповідає за складання проекту закону про Державний бюджет України, визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування, аналізує виконання бюджету в поточному бюджетному періоді, визначає загальний рівень доходів та видатків бюджету і дає оцінку обсягу фінансування бюджету для складання пропозицій проекту Державного бюджету України.

Місцеві бюджети відіграють важливу роль у забезпеченні економічного і соціального розвитку країни. Вони є основою фінансування функцій держави, що здійснюються на рівні регіонів та територіальних громад. Формування ресурсів місцевих бюджетів передбачає використання визначених законодавством країни та рішеннями місцевих органів влади джерел. Видатки місцевих бюджетів спрямовуються на забезпечення розвитку територіальних громад, стимулювання підприємницької діяльності, надання соціальних послуг населенню, вирішення економічних і соціальних проблем на територіальному та місцевому рівнях.

**Місцевий бюджет** – це державний фонд фінансових ресурсів, що формується і використовується для забезпечення виконання функцій держави на місцевому рівні. В Україні до місцевих бюджетів належать: бюджет АР Крим, обласні та районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування. **До складу бюджетів місцевого самоврядування входять** бюджети територіальних громад, сіл, селищ, міст і їх об'єднань. Місцевий бюджет охоплює надходження і витрати на виконання повноважень відповідних органів влади: АР

Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

З метою проведення регулювання місцевих бюджетів та бюджетної забезпеченості **доходи, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування, поділяються на дві групи. До першої групи зараховують доходи, що беруться до уваги при визначенні міжбюджетних трансфертів. Друга група** об'єднує доходи, які не враховуються при проведенні міжбюджетних трансфертів.

**До доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування** та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, згідно з Бюджетним кодексом України, належать:

- 1) прибутковий податок з громадян;
- 2) державне мито;
- 3) плата за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами відповідних рад;
- 4) плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності;
- 5) плата за торговий патент;
- 6) надходження адміністративних штрафів, що накладаються виконавчими органами відповідних рад;
- 7) єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва.

**До районних бюджетів зараховують:**

- 1) прибутковий податок з громадян, що справляється на території сіл, селищ та міст районного значення та їх об'єднань у розмірі 55 %;
- 2) плата за землю у розмірі 15 %;
- 3) плата за ліцензії, що видаються районними державними адміністраціями;
- 4) плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, що справляються районними державними адміністраціями;
- 5) адміністративні штрафи, що накладаються районними державними адміністраціями.

Склад доходів та видатків бюджетів у містах визначає міська рада, враховуючи передані районом повноваження.

### **Зведений бюджет України**

**Зведений бюджет України** – сукупність усіх бюджетів, що входять до складу бюджетної системи України, іншими словами, це сукупність показників бюджетів, що використовуються для аналізу та прогнозування економічного і соціального розвитку держави.

Принципи побудови бюджетної системи регулюються бюджетним законодавством і залежать, насамперед, від її адміністративно-

територіального поділу. Взаємовідносини між різними складовими бюджетної системи визначаються рівнем розвитку демократичних засад у державі.

Зведений бюджет України включає державний бюджет України, бюджет Автономної Республіки Крим і місцеві бюджети.

**Бюджетний устрій** – організація і принципи побудови бюджетної системи, її структури, взаємозв'язок між окремими ланками бюджетної системи. Бюджетний устрій України визначається з урахуванням державного устрою і адміністративно-територіального поділу України.

**Бюджетний устрій ґрунтується на принципах** єдності, повноти, достовірності, гласності, наочності та самостійності усіх бюджетів, що входять до бюджетної системи України.

**Принцип єдності бюджету** означає існування єдиного розрахунку доходів і видатків кожної ланки бюджетної системи. Єдність бюджетної системи забезпечується єдиними правовою базою, бюджетною класифікацією, формами бюджетної документації, погодженими принципами бюджетного процесу, грошовою системою, соціально-економічною політикою, наданням необхідної статистичної та бюджетної інформації з одного рівня бюджету іншому.

**Принцип повноти** полягає у відображенні у бюджеті всіх доходів і видатків.

**Принцип достовірності** – це формування бюджету на основі реальних показників, науково обґрунтованих нормативів та відображення у звіті про виконання бюджету тільки тих доходів і видатків, які є результатом кінцевих касових операцій банків.

**Принцип гласності** забезпечує висвітлення в засобах масової інформації показників бюджетів і звітів про їх виконання.

**Принцип наочності** – це відображення показників бюджетів у взаємозв'язку з загальноекономічними показниками в Україні і за її межами шляхом використання засобів максимальної інформативності результатів порівняльного аналізу, визначення темпів і пропорцій економічного розвитку.

**Принцип самостійності усіх бюджетів** передбачає самостійність бюджету на всіх рівнях.

### **2.3. Державна казначейська служба України**

Указом Президента України «Про Державне казначейство України» від 27 квітня 1995 р. № 335 зі змінами, внесеними згідно з Указами

Президента від 27 січня 1999 р. № 70/99 та від 15 лютого 1999 р. № 173/99, з метою забезпечення ефективного управління коштами Державного бюджету України, підвищення оперативності у фінансуванні видатків у межах наявних обсягів фінансових ресурсів у Державному бюджеті України було створено **Державне казначейство України** при Міністерстві фінансів України. Постановою Кабінету Міністрів України від 28 березня 2011 р. № 346 «Про ліквідацію урядових органів» Державне казначейство України було ліквідовано. Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. № 460/2011 «Про Положення про Державну казначейську службу України», було затверджено відповідне Положення та встановлено, що **Державна казначейська служба України** є правонаступником прав та обов'язків Державного казначейства України – урядового органу державного управління, що діяв у системі Міністерства фінансів України.

**Основним завданням Державної казначейської служби України є:** внесення пропозицій щодо формування та реалізації державної політики у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів.

**Казначейство України відповідно до покладених завдань:**

1) здійснює через систему електронних платежів Національного банку України розрахунково-касове обслуговування розпорядників, одержувачів бюджетних коштів та інших клієнтів, операцій з коштами бюджетів, спільних із міжнародними фінансовими організаціями проектів;

2) управляє ліквідністю субрахунків єдиного казначейського рахунка;

3) за погодженням із Міністерством доходів і зборів України залучає на поворотній основі кошти єдиного казначейського рахунка для покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів, Пенсійного фонду України та для надання середньострокових позик місцевим бюджетам;

4) здійснює відкриття та закриття рахунків поточного бюджетного періоду, а також відкриття рахунків наступного бюджетного періоду;

5) здійснює безспірне списання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів на підставі рішення суду;

6) здійснює безспірне вилучення коштів із місцевих бюджетів відповідно до Бюджетного кодексу України;

7) здійснює повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до бюджету, за поданням органів, що контролюють справляння надходжень бюджету;

8) нараховує штрафи за неповне або несвоєчасне повернення коштів надміру сплачених податків відповідно до законодавства;

9) здійснює розподіл коштів між державним бюджетом, бюджетами Автономної Республіки Крим, областей, міст Київ та Севастополь, а також між місцевими бюджетами відповідно до нормативів відрахувань, визначених бюджетним законодавством, і перерахування розподілених коштів за належністю;

10) проводить взаємні розрахунки між державним бюджетом та бюджетами Автономної Республіки Крим, областей, міст Київ та Севастополь, а також між місцевими бюджетами у порядку, встановленому законодавством;

11) веде базу даних про мережу розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, складає та веде єдиний реєстр розпорядників та одержувачів бюджетних коштів;

12) веде облік бюджетних асигнувань, доводить до розпорядників та одержувачів бюджетних коштів витяг із розпису державного бюджету та зміни до нього;

13) здійснює реєстрацію та облік бюджетних зобов'язань розпорядників та одержувачів бюджетних коштів і відображає їх у звітності про виконання бюджету;

14) забезпечує організацію та координацію діяльності головних бухгалтерів бюджетних установ та контроль за виконанням ними своїх повноважень шляхом оцінки їх діяльності;

15) погоджує призначення на посади та звільнення з посад головних бухгалтерів бюджетних установ;

16) веде бухгалтерський облік усіх операцій з виконання державного та місцевих бюджетів;

17) зводить та складає звітність про виконання державного, місцевих і зведеного бюджетів та подає звітність органам законодавчої і виконавчої влади в обсязі та строки, визначені бюджетним законодавством. Складає та подає відповідним місцевим фінансовим органам звітність про виконання місцевих бюджетів;

18) здійснює за дорученням Міністерства доходів і зборів України погашення та обслуговування державного боргу в національній та іноземній валютах;

19) розміщує на офіційному сайті Казначейства України квартальну та річну звітність про виконання Державного бюджету України;

20) здійснює у межах повноважень контроль за веденням бухгалтерського обліку всіх надходжень і витрат державного бюджету та місцевих бюджетів, складанням та поданням фінансової і бюджетної звітності;

21) здійснює попередження учасників бюджетного процесу про неналежне виконання бюджетного законодавства;

22) зупиняє операції з бюджетними коштами та ініціює зупинення бюджетних асигнувань у разі вчинення учасником бюджетного процесу порушення бюджетного законодавства;

23) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та в установленому порядку подає їх Міністру;

24) надає консультаційну допомогу учасникам бюджетного процесу з питань, що належать до компетенції Державної казначейської служби України;

25) забезпечує функціонування багаторівневої інформаційно-обчислювальної системи, внутрішньої платіжної системи, вживає заходів щодо захисту інформації, яка обробляється органами Казначейства України;

26) здійснює відповідно до законодавства України управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління;

27) здійснює інші повноваження, визначені законами України та покладені на Казначейство України Президентом України.

#### **Казначейство України з метою організації своєї діяльності:**

1) забезпечує в межах повноважень здійснення заходів щодо запобігання корупції і контроль за їх здійсненням в апараті Казначейства України, його територіальних органах, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління;

2) здійснює добір кадрів в апарат Казначейства України та на керівні посади в його територіальних органах, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління, формує кадровий резерв на відповідні посади, організовує роботу з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників апарату Казначейства України та його територіальних органів;

3) контролює діяльність територіальних органів Казначейства України;

4) організовує планово-фінансову роботу в апараті Казначейства України, його територіальних органах, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління, здійснює контроль за використанням фінансових і матеріальних ресурсів, забезпечує організацію та вдосконалення бухгалтерського обліку;

5) організовує розгляд звернень громадян з питань, пов'язаних з діяльністю Казначейства України, його територіальних органів і

підрозділів, підприємств, установ, організацій, що належать до сфери його управління;

б) забезпечує у межах повноважень реалізацію державної політики стосовно державної таємниці, контроль за її збереженням в апараті Казначейства України;

в) забезпечує у межах своїх повноважень виконання завдань мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності держави;

г) організовує ведення діловодства та архіву в апараті Казначейства України відповідно до встановлених правил.

### 2.4. Історія розвитку бюджетної системи

Розвиток фінансово-бюджетних відносин в Україні вивчений недостатньо, а фундаментальних праць, які безпосередньо і докладно розглядали б цю проблему, немає.

Історія економічної і політичної взаємодії державних і місцевих органів влади на території сучасної України бере початок від часів появи перших державних утворень – грецьких міст-держав у Південному Причорномор'ї і Приазов'ї (V ст. до н. е.). Першими рабовласницькими державами були Ольвія і Боспорське царство. Основу державного бюджету Ольвії (в його розумінні на той час) становила єдина система ввізного і вивізного мита та різні види податків.

Вважається, що основи місцевого самоврядування та оподаткування майбутньої Київської Русі заклав Рюрік у 862-879 рр. Саме в цей час нарівні з верховною князівською владою затверджується помісна влада.

У Стародавній Русі становлення дворівневої системи управління – верховної князівської та помісної влади – і відповідних економічних відносин починається одночасно зі створенням східнослов'янської державності у період князювання сина Рюріка – Олега. Зрозуміло, що влада київського князя в землях племінних князівств була ще дуже слабкою, а система оподаткування – примітивною і здебільшого представлена даниною з приєднаних племінних князівств, загальне число яких сягало двадцяти. Так поступово було створено певну фінансову систему, яка передбачала поповнення князівської скарбниці.

Основним загальнодержавним податком у Стародавній Русі була данина із завойованих земель, розмір якої варіювався і залежав головним чином від політичних інтересів і сили володарюючого князя. Для кожного племені данина визначалася окремо, і спочатку це була

плата за захист князем окремих земель. Данина сплачувалася у вигляді «повозу» і «полюддя». «Повоз» привозили самі платники, а «полюддя» збирала князівська дружина.

Звичайно, данина не була податком у прямому розумінні цього слова: вона стала джерелом, з якого беруть початок сучасні податки.

Наступний умовний етап у формуванні дворівневої системи взаємодії влади в Київській Русі припадає на правління княгині Ольги, яка провела першу в історії Русі «бюджетну» реформу. Вона полягала у створенні ефективного механізму визначення розміру данини, який забезпечував би як необхідні надходження до князівської скарбниці, так і залишав продукти для задоволення потреб місцевих князівств. Ольга поділяє всю землю на цвинтарі, або волості, накладає державну данину на землі північної Русі, по річках Лузі і Мете, встановлює податки на користь державної скарбниці у землях древлянських, а також данину на користь власної частки княгині – у Вишгороді. Так почався перехід від системи «полюддя» до більш довшеної форми збирання податків – «на місцях», яка стала першим кроком до регламентації бюджетних відносин різних рівнів влади.

Ще одним джерелом поповнення великокняжої скарбниці в цей час стає торговельна та інша комерційна діяльність. Спочатку в IX – середині X ст., коли у князів ще не було власного господарства, основним предметом торгівлі була не використана на власні потреби частина данини, зібраної з підкорених народів. Однак уже з середини X ст. князі почали розвивати свої власні господарства. Деякі з них вводять обмеження на вивезення і продаж товарів (зброю, сіль, золото, срібло) і таким чином закріплюють за собою монополію на торгівлю.

З розвитком торгівлі в князівській скарбниці з'являється ще одне «податкове» джерело прибутків, яке поклало початок розвитку непрямого оподаткування. З метою поповнення великокняжої скарбниці правила торгівлі регламентувалися ще в перших договорах між Київською Руссю та Візантією. На відміну від данини і податей, збирали мито головним чином грошима. На цей час були дві групи мита (за місцем збирання і часом): «заставне», яке стягувалося до початку торгівлі і за проїзд, і власне «торгове». До заставного мита належали: побережне (з плавзасобів), перевізне (за перевезення на поромних і човнових переправах), мостовщина (за переїзд через мости), костки (з людей, які везли вантажі дорогами, що охоронялися). До торгового мита – явки. Їх стягували окремо з людей і окремо з товарів. Мито стягувалося також за збереження товарів. Після прийняття християнства своєрідне мито під час ярмарків, що

влаштовувалися у дні церковних свят, збирало для своїх потреб духовенство.

Скарбниця князя поповнювалася також за рахунок мита за надання судових послуг і штрафів за несвоєчасне внесення цих платежів.

Таким чином, зміни, що відбулися в системі оподаткування і взаємодії центральних і помісних владних структур, стали значним кроком у розвитку місцевого самоврядування.

Додатковим джерелом поповнення князівської скарбниці була видача кредитів, плата за користування якими досягала 25-50 % річних. На той час існувало три основних види кредитних відносин: надання «кун у рез» (позика грошей під відсотки), «справжнє» (позика під зростаючі відсотки) і «наставши в мед», «жито в присоп» (кредит у натуральній формі під певну частину натурального продукту).

З розвитком феодалізму в Київській Русі формується пануючий клас феодалів і стрімко поширюється феодальне землеволодіння. У результаті право власності на землю стало належати в основному феодалам – князям, боярам і церкві. Вони не платили податків, мали низку інших привілеїв і пільг, які було закріплено у правових документах того часу. Таким чином, у Київській Русі поряд із класовим поділом суспільства формувалися замкнені групи населення – феодали, вільні селяни-общинники, вільне міське, а також феодальне залежне населення. Відповідно відбувалася і диференціація оподаткування зазначених груп.

Вільне міське населення зобов'язане було платити податки залежно від виду своєї діяльності або відпрацьовувати на будівництві і ремонті міських фортець. На кошти міського населення будувалися церкви, утримувалася церковна парафія.

Збори і податки з населення в цей час встановлювалися переважно місцевими князями, поступово роль київських князів в управлінні областями посилювалася. І поряд із посиленням ролі «місцевих податків» у Київській Русі поступово закріплювалося загальнодержавне оподаткування. На місцях спочатку панували місцеві князі, однак, визнаючи силу київського князя, вони передавали йому частину данини, що збиралася з підлеглої їм території. За це місцеві князі могли розраховувати на заступництво київського князя. Це право Києва на збирання данини з удільних князівств, яке з'явилося в період формування давньоруської держави як одна з форм залежності князівств від київського престолу, діяло аж до XII ст.

У період панування натурального господарства в більшості держав складалося кілька фінансових планів, кілька розписів доходів і витрат. Це призводило до адміністративно-фінансової децентралізації.

Держава задовольняла свої потреби за допомогою натуральних повинностей. Державна фінансова діяльність була зосереджена в руках місцевих органів, які визначали розмір повинностей, розподіляли їх тягар, на свій розсуд витрачали державні кошти. Множинність фінансових планів була організована у дві системи – територіальні плани і плани за джерелами державних доходів. При територіальній системі кожний регіон мав самостійне фінансове управління, свій розпис доходів і витрат. Так поступово виділялися спеціалізовані податки і збори, які спрямувалися на фінансування суспільних потреб.

Подібна схема фінансової взаємодії між центральними й місцевими органами влади збереглася і в часи татаро-монгольської навали. Зміни торкнулися, насамперед, податкового тягара платників податків, який відчутно зріс через необхідність платити додаткову данину.

У цей період основний тягар відповідальності за внесення грошових і натуральних податків на користь держави, феодалів, а також церковної десятини лежав на селянстві. Одним із основних загальнодержавних податків був щорічний земельний податок. Оподаткування здійснювалося в розрахунку на земельну одиницю – дворище. Крім того, українські селяни відробляли різні повинності на користь держави: будували й ремонтували замки і будинки, прокладали дороги, споруджували мости.

На Київщині, Чернігівщині, Волині натуральні податки стягувалися переважно воском, хутром, великою рогатою худобою тощо. Крім того, існувало «дякло» – натуральна рента, яка збиралася зерном і сіном. Однак із розвитком ремесла і торгівлі, розширенням товарно-грошових відносин натуральні податки поступово витіснялися грошовими.

Слід зазначити, що для розвитку виробничих відносин потрібна була чітка грошова система. Наприкінці XIV ст. у містах Київ і Львів карбували власні монети, але вони не мали достатнього поширення, оскільки на той час користувалися в основному чеськими, татарськими, польськими, молдавськими, литовськими монетам. У результаті грошової реформи С. Баторія в 1578-1580 рр. було створено єдину грошову систему для Речі Посполитої, що сприяло розвитку товарно-грошових відносин: товари стали продавати в кредит і під заставу, почали використовувати векселі, зароджувалась іпотечна система.

Бюджет Запорозької Січі формувався з податків, натуральних та особистих повинностей, оренди, регалій. Значну частину бюджету покривали зовнішні надходження – військовий видобуток, царська «платня» за послуги запорожців у військових битвах. Була

загальновійськова скарбниця, до якої надходили доходи від рибних промислів, скотарства, полювання. Витрати передбачалися на військове спорядження, будівництво фортець, монастирів, утримання старих воїнів, дипломатичних місій тощо. Доходи скарбниці поповнювали торгові податки з товарів, коли вони вивозилися на ринок. За перевезення і транзитну торгівлю сплачувалося мито.

Згідно з архівними матеріалами, Росія практично з початку існування Гетьманщини втручалася в бюджетну сферу цієї частини України, аж до повного об'єднання двох бюджетних систем.

Оскільки бюджетні ресурси Лівобережної України, починаючи з 1722 р. перебували під контролем Росії, то значну частину грошових ресурсів надсилали до російської скарбниці. У 1725 р. до державного бюджету Росії було передано 244 255 руб. податків. Після возз'єднання України та Росії Україна ще майже півстоліття зберігала всі атрибути державності, у тому числі самостійність ведення фінансового господарства. На початку 20-х років XVII ст. уряд царської Росії почав стягувати у своє розпорядження дедалі більші кошти. Можна вважати, що саме з цього часу Україна на 270 років стала колонією, змушеною вносити на потребу метрополії понад чверть свого національного доходу.

Основним джерелом доходів Російської імперії в першій половині XIX ст. були оборотний і подушний податки з селян, митні збори, податки з капіталів і торгових оборотів, незначні податкові збори з дворян. У структурі доходів значне місце посідало непряме оподаткування, передусім «питний» доход, надходження від якого напередодні 1861 р. становили майже 30 % державного бюджету. Основний тягар податків, що за період 1845-1861 рр. перевищили 1 млрд руб., несли селяни. Уряд звертався і до збору податків натурою. Лише за 1828 р. у 6 українських губерніях їх було зібрано на суму близько 3,5 млн руб. Дефіцит бюджету Російської імперії був постійним, тому його покривали дедалі більшими обсягами внутрішніх і зовнішніх позик, а також емісією паперових грошей.

У 1879-1880 рр. внаслідок селянських бунтів було скасовано подушний податок, зменшено викупні платежі. Скасування подушного податку компенсувалося збільшенням непрямих податків і платежів. У багатьох повітах розмір податків перевищував доходи. Позитивний вплив на розвиток бюджетного процесу і налагодження державного контролю справили введення в дію Конституції і заснування Державної Думи. Проте, незважаючи на заходи, вжиті урядом з метою впорядкування надходжень до бюджету, державний борг безупинно зростав.

Після Великої Жовтневої соціалістичної революції був період (1918-1922 рр.), коли Україна зробила спробу створити власну бюджетну систему (дещо в усіченому вигляді) і самостійно будувати взаємовідносини з місцевими органами влади. Налагодити бюджетний процес намагалися спочатку Українська Центральна Рада протягом 14 місяців свого існування, а потім більшовицький уряд, але ці спроби з різних причин успіху не мали. Питання щодо цілковитої державної незалежності і відповідно щодо формування незалежної бюджетної системи так і не було поставлено.

У 1923 р. було прийнято тимчасове Положення про місцеві фінанси, яким визначалися: склад місцевих бюджетів, права та обов'язки органів влади різних рівнів, порядок і механізм місцевого оподаткування, механізм субсидування місцевих бюджетів із загальнодержавних коштів, порядок складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів. Було змінено також порядок формування доходної частини місцевих бюджетів і видаткові повноваження місцевих органів влади. З цього часу за рахунок коштів місцевих бюджетів повністю фінансувалися заходи місцевого значення в народному господарстві, соціальному забезпеченні, дорожньому будівництві, місцевому транспорті тощо.

У 1923-1925 рр. помітно зміцнилася доходна база місцевих бюджетів за рахунок відрахувань від загальнодержавних податків. У цей період уперше почав застосовуватися такий елемент фінансового вирівнювання в міжбюджетних відносинах, як субвенція, яка надавалася з урахуванням економічного потенціалу території, рівня задоволення місцевих потреб.

У 1925 р. прийнято постанову «Про місцеві податки і збори», якою було встановлено конкретні місцеві податки і збори, а також порядок їхнього застосування. А постановою цих органів від 2 січня 1928 р. «Про самооподаткування для задоволення суспільних потреб» регламентовано порядок самооподаткування в Україні на місцях. У квітні 1926 р. ЦВК СРСР затвердив Положення про місцеві фінанси СРСР, а через деякий час в Україні було затверджено Положення про місцеві фінанси УРСР, яким регламентувалися надходження і витрати місцевих органів влади і порядок формування фондів бюджетного регулювання.

У грудні 1931 р. уряд СРСР прийняв ще одну постанову, яка регламентувала республіканські і місцеві бюджети. Відповідно до неї було чітко розмежовано доходи між окремими ланками бюджетної системи, посилено роль низових бюджетів, місцевим бюджетам надано право залишати у своєму розпорядженні фінансові перевищення

фактичних надходжень до планових, змінено систему бюджетного регулювання. У 1932 р. відбулися зміни в республіканському і крайовому бюджетному регулюванні, згідно з якими було збільшено перелік податків і зборів, відрахування від яких зараховувалися в місцевий бюджет. Проте у 1938 р. Верховна Рада СРСР приймає рішення про включення місцевих бюджетів і бюджету державного соціального страхування в єдиний державний бюджет, і цим фактично було переокреслено всі попередні зусилля щодо становлення і розвитку місцевого самоврядування.

У жовтні 1959 р. було прийнято Закон СРСР «Про бюджетні права Союзу РСР і союзних республік». Згідно з цим документом, до державного бюджету включалися: союзний бюджет, бюджети союзних республік, бюджет державного соціального страхування. До бюджетів союзних республік – республіканські бюджети союзних республік, бюджети автономних республік, місцеві бюджети (крайові, обласні, автономних областей, окружні, районні, селищні і сільські). У червні 1960 р. в Україні було прийнято Закон УРСР «Про бюджетні права Української РСР і місцевих рад депутатів трудящих», що фактично дублював союзний Закон.

Заснування СРСР і прийняття Конституції Союзу РСР передбачало створення єдиного бюджету, до складу якого включалися бюджети союзних республік. З утворенням у 1922 р. СРСР бюджетна система будувалася на таких принципах: єдність усіх її складових частин, демократичний централізм і ленінська національна політика. Подальший розвиток ці принципи знайшли в Конституції СРСР, прийнятій у 1977 р.

Востаннє в Радянському Союзі місцеві податки і збори було врегульовано указом Президії Верховної Ради СРСР від 26 січня 1981 р. «Про місцеві податки і збори». Згідно з цим документом було встановлено три загальносоюзні місцеві податки – з власників будівель, земельний податок і податок з власників транспортних засобів. Деякі повноваження у сфері місцевого оподаткування одержали республіканські державні органи, зокрема, їм було надано право встановлювати розміри і порядок нарахування цих податків.

Згідно з Законом СРСР від 9 квітня 1990 р. «Про загальні основи місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР» незалежність і самостійність органів самоврядування мали спиратися на тверді фінансові й економічні підвалини у вигляді бюджетних і позабюджетних коштів, коштів інших органів територіального самоврядування, ресурсів місцевого самоврядування, комунальної та іншої власності, об'єктів місцевого господарства.

Органи місцевого самоврядування вперше дістали право налагоджувати також зовнішньоекономічні зв'язки, брати в них участь на принципах валютної самофінансування згідно з вимогами чинного законодавства.

Така бюджетна система проіснувала в Україні до 1990 р. З прийняттям Декларації про Державний суверенітет Україна почала побудову власної бюджетної системи. Зокрема, 5 грудня 1990 р. було прийнято Закон «Про бюджетну систему Української РСР», який набрав чинності 1 січня 1991 р. Проте в будівництві бюджетної системи Україна не уникнула помилок, властивих країнам, що стали на шлях самостійного розвитку. На рівні законодавчої і виконавчої влади у сфері бюджетного будівництва без належного економічного обґрунтування приймалися популістські рішення, які часто взаємовиключали одне одного. Стрімкими темпами почала зростати інфляція, різко упав обсяг ВВП, стала катастрофічною криза неплатежів у народному господарстві.

Фінансова криза, що дедалі поглиблювалася, потребувала невідкладних заходів, спрямованих на стабілізацію економічної ситуації в Україні, насамперед, у бюджетній і податковій сферах. У 1995 р. було прийнято Закон «Про бюджетну систему України», що позначив новий підхід до формування і взаємодії всіх ланок бюджетної системи. Зокрема, було затверджено нові принципи побудови бюджетної системи, які надалі знайшли відображення в Конституції України, прийнятій Верховною Радою 28 червня 1996 р. У вересні 1996 р. було проведено грошову реформу, новою грошовою одиницею стала гривня. Почалася розробка проектів бюджетного і податкового кодексів. Усі ці заходи зупинили темпи інфляції, стабілізували грошовий обіг, упорядкували бюджетний процес.

Відповідно до статті 95 Конституції України бюджетна система повинна будуватися на засадах справедливого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Для забезпечення повноцінного виконання статей 92, 95, 132, 142, 143 Конституції України Верховна Рада України 21 червня 2001 року прийняла Бюджетний Кодекс України, за яким бюджетна система України включає:

- державний бюджет;
- республіканський бюджет Автономної Республіки Крим;
- місцеві бюджети.

**Загальні ознаки розвитку національної бюджетної системи можна підтвердити такими положеннями:**

- почато реформи щодо зміни структури, принципів, побудови і наповнення новим змістом бюджетної системи України. Почалася адаптація національного бюджетного законодавства до законодавства ЄС на шляху інтеграції України в європейське співтовариство;

- спрощено побудову бюджетної системи, що відповідним чином сприяє впровадженню прозорого, стабільного і відповідального механізму регулювання потоків бюджетних засобів і саморегулюючих форм і методів удосконалення міжбюджетних відносин;

- впроваджено прямі міжбюджетні відносини між державним і 686 місцевими бюджетами, що сприяють підвищенню контролю і відповідальності за формування і виконання усіх бюджетів;

- 686 місцевих бюджетів функціонують на єдиних початках, принципах, підходах як єдині ланки бюджетної системи.

Таким чином, з прийняттям Бюджетного кодексу відбувається ліквідація централізованої, адміністративно-командної непрозорої бюджетної системи і налагоджуються відносини між її ланками, народжується нова ідеологія побудови міжбюджетних відносин. Визначаються нові прямі відносини Державного бюджету з обласними бюджетами і бюджетом Автономної Республіки Крим, бюджетами міст Київ, Севастополь і міст обласного значення, а також бюджетами районів. Ці відносини будуються на єдиних початках, підходах і принципах побудови бюджетної системи.

З 2001 до сьогодні запроваджуються нові засади організації бюджетного процесу з урахуванням здійснення економічних реформ, здійснюється запровадження нових методів і форм державного регулювання суспільно-економічних процесів та формування міжбюджетних відносин, спрямованих на зміцнення окремих територій і держави в цілому. Є досить вагомим чинником те, що побудова бюджетної системи відповідає положенням і правовим нормам Бюджетного кодексу України та вимогам і стандартам бюджетного законодавства в країнах ЄС.

### Підсумки теми

1. Фінансове регулювання бюджетної системи означає застосування різноманітних способів розподілу валового внутрішнього продукту через централізовані та децентралізовані фонди грошових ресурсів.

2. Бюджетним механізмом є сукупність способів і форм організації бюджетних відносин, що застосовуються суспільством з метою вирішення соціально-економічних проблем розвитку країни та передбачає застосування спеціальних методів, форм, способів, важелів мобілізації, розподілу та використання бюджетних коштів.

3. Фінансове забезпечення здійснюється шляхом використання методів бюджетного фінансування, самофінансування та кредитування.

4. Бюджетне регулювання як метод здійснення державою функцій управління економічними й соціальними процесами при використанні бюджету являє собою діяльність органів законодавчої і виконавчої влади вищого рівня щодо розподілу і перерозподілу доходів та нормування видатків, яка здійснюється з метою збалансування бюджетів нижчого рівня.

5. Бюджетна політика передбачає сукупність заходів держави щодо організації та використання фінансів з метою регулювання економічних і соціальних процесів та знаходить своє вираження у формах і методах мобілізації бюджетних ресурсів й використання їх на різні потреби держави, у розвитку економіки і соціального захисту населення, у бюджетному законодавстві, практичних діях у галузі бюджету різних державних структур.

6. Бюджетною системою України є стійкі та впорядковані зв'язки між її ланками (державними і місцевими бюджетами), які юридично пов'язані між собою та базуються на загальноприйнятих принципах, що відповідають міжнародним стандартам.

7. Бюджетний устрій – це організація і принципи побудови бюджетної системи, її структури, взаємозв'язок між окремими ланками бюджетної системи, що визначається з урахуванням державного устрою і адміністративно-територіального поділу України.

8. Державна казначейська служба є правонаступником прав і обов'язків Державного казначейства України, основними завданнями якої є внесення пропозицій щодо формування державної політики у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів та реалізація державної політики у цій сфері.

9. Історія розвитку бюджетної системи бере свій початок на Україні, починаючи з V ст. до н. е.

10. У 2001 році прийнято Бюджетний кодекс України, за яким бюджетна система України включає Державний бюджет, Республіканський бюджет Автономної Республіки Крим та місцеві бюджети.

### **Терміни і поняття для словника**

Фінансове регулювання бюджетної системи

Бюджетний механізм

Бюджетне фінансування

Самофінансування

Кредитування

Бюджетне регулювання

Бюджетна політика

Бюджетна система України  
Державний бюджет  
Місцевий бюджет  
Бюджетна система України  
Бюджетний устрій  
Державна казначейська служба

### **Завдання для індивідуальної роботи**

#### *Запитання та завдання для самоконтролю*

1. Яка основна роль фінансового регулювання бюджетних установ?
2. У чому полягає правове значення регулювання бюджетних процесів?
3. Розкрийте складові, функції та характерні риси бюджетного механізму.
4. Охарактеризуйте сутність методів бюджетного фінансування, самофінансування та кредитування.
5. Що таке бюджетне регулювання?
6. Охарактеризуйте ланки та основні завдання бюджетної політики.
7. Які напрями бюджетної політики на сучасному етапі?
8. Опишіть основні характерні риси бюджетного механізму.
9. Яка структура бюджетної системи України?
10. Що таке державний, місцевий та зведений бюджети України?
11. Розкрийте принципи бюджетного устрою.
12. Охарактеризуйте сутність Державної казначейської служби України.
13. Проаналізуйте історію розвитку бюджетної система.
14. Розкрийте загальні ознаки розвитку національної бюджетної системи.

#### *Темі рефератів*

1. Основні напрями та характерні риси фінансового регулювання бюджетних установ.
2. Бюджетний механізм та його складові.
3. Характерні риси та ланки бюджетної політики.
4. Бюджетна система України.
5. Завдання та ознаки Державної казначейської служби України.