

дних напрацювань як у теорії державного управління, так і науки адміністративного права.

**Список літератури:** 1. Конституція України: Основний Закон України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 2. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. // ВВР України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190. 3. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. – К., 1979. – 150 с. 4. Словарь административного права / Отв. ред. И. Л. Бачило, Н. Г. Салищева, Н. Ю. Хаменева. – М., 1999. – 356 с. 5. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. // ВВР Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

*Надійшла до редакції 07.05.08*

*А. І. Брезвін*

## **ПОНЯТТЯ БЮДЖЕТУ ТА БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ**

Діяльність як держави в цілому, так і окремих її структур, фінансування державних видатків та контроль за бюджетними надходженнями можливий лише за умов побудови надійної, збалансованої та раціональної бюджетної системи держави, адже функціонування України як незалежної держави можливе лише за наявності відповідних коштів, систематичних та достатніх фінансових надходжень. Україна за весь час свого існування у складі інших держав не мала власної бюджетної системи, а тому здобуття нею незалежності потребувало побудови власної бюджетної системи й проведення належної бюджетної політики.

Бюджетна система – це невід’ємний атрибут нашої держави, що віддзеркалює особливості її економічного, соціального та політичного устрою. Слід відзначити особливу роль органів державної податкової служби України в функціонуванні бюджетної системи, адже саме вони забезпечують надходження податкових та неподаткових платежів до бюджетів усіх рівнів, сприяючи тим самим вирішенню соціальних проблем: фінансування й розвитку науки, культури, спорту, охорони здоров’я, освіти, забезпечення утримання непрацездатних верств населення тощо.

Ми вважаємо, що бюджетну систему України можна визначити як економічно обґрунтовану та законодавчо закріплену сукупність державного й місцевих бюджетів, на основі яких визначається порядок та умови формування доходів та видатків держави з урахуванням її економічних, політичних та інших інтересів і потреб та з метою забезпечення реалізації та захисту прав і свобод громадян.

Таким чином розуміння змісту бюджетної системи має місце лише за умови з’ясування змісту саме бюджету як основної ланки, визначальної складової бюджетної системи в цілому.

З точки зору історико-лінгвістичного тлумачення бюджет – це дослівний переклад давньофранцузького слова «сумка». Вказаний термін використовували англійці під час розгляду законопроектів про формування та використання коштів державної скарбниці та

звітування про державні фінансові операції за рік, що минув. Лише з кінця XVIII століття поняття «бюджет» починає використовуватися для позначення фінансового документа, який містив перелік доходів і видатків держави та затверджувався представницьким органом держави [10, с. 110–111].

Ми підтримуємо точку зору тих вчених, які вважають, що бюджет – це економіко-правова категорія [8, с. 83]. Адже по суті він являє собою визначений на рівні законодавчого акта грошовий фонд, що надходить у власність держави з прибутків фізичних та юридичних осіб різних форм власності та господарювання, порядок його розподілу чи перерозподілу для реалізації завдань і функцій як держави в цілому, так і окремих її органів. Таким чином з економічної точки зору бюджет – це сукупність грошових коштів, що надходять у розпорядження держави, а з точки зору права – це фонд, який формується та використовується в порядку, визначеному чинним законодавством України. Бюджет як правову категорію характеризують також відносини відповідальності перед державою тих суб'єктів права, які не виконують або ж неналежним чином виконують свої зобов'язання перед бюджетом відповідного рівня [9, с. 56]. Так, відповідно до ст. 2 Закону України «Про державну податкову службу в Україні» [15] органи державної податкової служби здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю сплати до бюджетів податків і зборів (обов'язкових платежів), а також неподаткових доходів, установлених законодавством та запобігають злочинам й іншим фінансовим правопорушенням, а також займаються їх розслідуванням, – тобто ставлять питання про відповідальність суб'єктів права за невиконання або ж неналежне виконання ними своїх зобов'язань перед бюджетами відповідного рівня.

Як централізований фінансовий план держави, бюджет відображає всі джерела надходження коштів та достатньо повно деталізує напрямки їх використання. Ухвалений Верховною Радою України та підкріплений Законом України «Про державний бюджет України», цей фінансовий план підлягає безумовному використанню протягом відповідного бюджетного року [14, с. 39].

В умовах інфляційних процесів, які мали місце на території нашої держави, і, на жаль, мають місце й сьогодні, своєчасна сплата податкових і неподаткових платежів відіграє дуже важливу роль у формуванні та реалізації бюджетної політики, а тому діяльність органів державної податкової служби, яка спрямована на забезпечення своєчасності та повної сплати всіх видів обов'язкових платежів, важко переоцінити

Законодавче визначення бюджету не стало основою для однозначного його розуміння теоретиками та працівниками, що корис-

туються ним на практиці, а навпаки, стало своєрідним поштовхом до розробки уточнених, більш повних авторських понять. Відповідно до статті 2 Бюджетного кодексу України бюджетом визнається план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду [1]. Ми вважаємо таке визначення не зовсім повним, оскільки, на нашу думку, в понятті бюджету має бути визначена також мета його існування, адже накопичення певних грошових сум не є для держави самоціллю. З цієї точки зору досить цікавим видається поняття бюджету, яке пропонує Й. Бескид. Він визначає державний бюджет як систему грошових відносин, яка виникає між державою з одного боку, підприємствами, організаціями різних форм власності й населенням з іншого, для формування і використання централізованого фонду державних грошових ресурсів з метою задоволення суспільних потреб [7, с. 16].

Цікавим є також і розуміння бюджету, запропоноване вітчизняним вченим О. Д. Василюком, відповідно до якого державний бюджет – це централізований фонд фінансових ресурсів держави, який використовується для виконання покладених на неї функцій [11, с. 41–61]. Ми вважаємо, що подібне визначення можна використовувати не лише для позначення державного бюджету, але й бюджету відповідного територіального рівня, оскільки місцеві бюджети також формуються як відповідні грошові фонди адміністративно-територіальної одиниці і використовуються для забезпечення реалізації тих завдань та функцій, які покладаються на неї відповідно до вимог нормативно-правових актів.

За пропозицією російської вченої Л. О. Дробозіної державний бюджет становить собою основний фінансовий план держави на поточний рік [12, с. 109]. Таке розуміння бюджету також є, на нашу думку, не зовсім повним, оскільки не розкриває його економіко-правової суті та не визначає мети складання і використання такого «фінансового плану». Разом з тим, усі наведені вище поняття бюджету як економіко-правової категорії та головної складової бюджетної системи України доповнюють один одне та допомагають більш чітко зрозуміти його суть.

Виходячи з того, що бюджет можна вважати економічною формою існування реальних об'єктивно обумовлених розподільчих відносин, його доцільно розглядати як економічну категорію, що є частиною фінансів, а тому характеризується тими ж рисами, які притаманні й фінансам у цілому. Водночас, бюджет має і ознаки, які визначають саме його особливості. До них, на нашу думку, варто віднести такі:

1) бюджет – це особливий акт управління, на основі якого здійснюється фінансова діяльність держави, вирішуються питання щодо порядку, умов та розмірів витрачання централізованих коштів держави на ті чи інші суспільні потреби;

2) бюджет можна розуміти і як правову форму управлінської діяльності, на основі якої відбувається перерозподіл валового внутрішнього продукту в державі з метою задоволення потреб всього суспільства;

3) за допомогою бюджету відбувається перерозподіл валового внутрішнього продукту між різними галузями економіки та суб'єктами права, наділеними або не наділеними державно-владними повноваженнями [13, с. 34];

4) бюджет – це своєрідний кошторис державних грошових надходжень і витрат, забезпечення виконання якого покладається на визначені законодавством державні органи: Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, Рахункову палату України, органи державної податкової служби та ін;

5) функціями бюджету як основного фінансового плану держави є перерозподіл валового внутрішнього продукту між різними галузями і сферами державного життя; державне регулювання й стимулювання економіки; фінансове забезпечення соціальної політики; контроль за утворенням і використанням централізованого фонду коштів.

Як зазначає Л. К. Воронова, в умовах демократичного суспільства, що утворилося в сучасній суверенній Україні, інтерес до бюджетної діяльності у громадян нашої держави незрівнянно виріс. Тепер питаннями бюджету як державного, так і будь-якого місцевого рівня цікавляться усі верстви населення [2, с. 3], оскільки за допомогою доходів бюджету відбувається процес формування державних ресурсів, видатки бюджету визначають напрями їх використання, а вилучення частини вартості з бюджету призводить до зменшення фінансових можливостей суб'єктів підприємницької діяльності й населення. Отже, наявність бюджетних коштів, профіцит бюджету завжди вказує на те, що кількість відрахувань на соціальні, культурні та інші потреби населення зростає і витрати держави на конкретну фізичну чи юридичну особу будуть більшими. Навпаки, дефіцит бюджету завжди вказує на зменшення фінансових можливостей держави, а відтак – і конкретної особи.

Формування бюджетної системи України здійснювалося паралельно з побудовою основних засад демократичної правової держави: формуванням механізму держави, створенням власної нормативно-правової бази тощо. У період набуття незалежності в Україні була практично відсутня правова основа організації державотворення, в тому числі й стягнення податків [3, с. 39], і так

само й бюджетна складова незалежної держави, адже бюджетна система Української РСР не була самостійною, а входила складовою частиною до бюджетної системи СРСР. У спадок дісталася розбалансована й неструктурована економіка, податкова та бюджетна політика держави базувалися на фіскальних інтересах та міркуваннях, перерозподіл національного багатства відбувався невиважено, а політична міць України була нестійкою, оскільки її зміцненню заважали економічні та соціальні кризи.

Таким чином, саме особливості правового регулювання економічної та соціальної сфери дають можливість характеризувати бюджетну систему як таку, за допомогою якої відбуваються відтворювально-забезпечувальні процеси в суспільстві. Адже саме ефективна діяльність бюджетної системи дає змогу створити умови для реалізації різноманітних соціальних програм, стимулювання розвитку науки й техніки, захисту навколишнього середовища, забезпечення обороноздатності країни, підвищення рівня добробуту громадян тощо. Отже, ефективне функціонування економічного механізму держави можливе за наявності належним чином організованої бюджетної системи.

Прийняття у 1995 р. Закону України «Про бюджетну систему України» [4] дало можливість визначити основні засади формування бюджетної системи України й охарактеризувати її структуру, принципи побудови та взаємозв'язку основних її елементів. Але новим етапом розвитку бюджетної системи стало прийняття Конституції України, яка визначила:

- обов'язок громадян сплачувати податки і збори та передбачила необхідність законодавчого регулювання бюджетно-податкових відносин;
- основні засади на яких будується бюджетна система України: справедливий і неупереджений розподіл суспільного багатства між громадянами й територіальними громадами;
- виключне право Державного бюджету України визначати будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, їхній розмір і напрями спрямування;
- компетенцію та місце окремих органів державної влади у бюджетному процесі та здійсненні контролю за правильністю і своєчасністю формування коштів відповідних бюджетів та їх використання [5].

Саме з прийняттям Конституції України з'ясувалося, що зазначений Закон вже не може належним чином регулювати бюджетні відносини в державі, а внесення змін та доповнень до нього не дає позитивних змін. Таким чином нагальною стала потреба прийняття якісно нового документа, яким і став Бюджетний кодекс України [1]. Відповідного до ст. 2 вказаного документа бюджетна система України являє собою сукупність державного та місцевих

бюджетів, побудовану з урахуванням економічних відносин, державного й адміністративно-територіального устрою та врегульована нормами права. Отже, зміст бюджетної системи України обумовлений кількома факторами:

- рівнем розвитку економіки та особливостями її функціонування в конкретний період;

- специфікою державного устрою нашої країни (унітарна держава з автономним утворенням, для якої характерні єдність громадянства та законодавства, грошової, податкової, судової систем, органів державної влади і підпорядкування [6, с. 64–65]);

- адміністративно-територіальним устроєм, правові основи якого визначені Конституцією України [5].

Відповідно до ст. 5 Бюджетного кодексу України до складу бюджетної системи належать:

- 1) Державний бюджет України;

- 2) Місцеві бюджети, які включають в себе:

- бюджет Автономної Республіки Крим;

- обласні бюджети;

- районні бюджети;

- бюджети районів у містах;

- бюджети місцевого самоврядування, до складу яких входять бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань.

Виходячи з того, що поняття бюджету розглядається як з точки зору права, так і з точки зору економіки, можна стверджувати, що і бюджетна система не є однозначною. Тому, незважаючи на наявність юридичного поняття бюджетної системи, можна розглядати бюджетну систему як економічну, правову та політичну категорію.

Так, можна стверджувати, що бюджетна система як правова категорія являє собою визначену нормативно-правовими актами сукупність державного та місцевих бюджетів, що взаємопов'язані та знаходяться у тісній взаємодії при формуванні та перерозподілі централізованих грошових фондів держави, необхідних для забезпечення потреб та виконання функцій у ній.

З точки зору економіки бюджетна система являє собою сукупність централізованих грошових фондів бюджетів різних рівнів (зведений бюджет), що використовуються державою та органами місцевого самоврядування в межах їх компетенції, визначеної законодавством для забезпечення реалізації покладених на них завдань та функцій.

На наше переконання, бюджетна система як політична складова становить собою форму фінансового управління державними справами, що здійснюється шляхом використання централізованих грошових фондів держави для забезпечення належного ке-

рівництва адміністративно-політичної, соціально-економічної та іншими галузями і сферами державного і громадського життя.

Бюджетна система як соціальне явище являє собою правову форму використання доходів держави для забезпечення соціальних видатків.

Таким чином, бюджетна система – це сукупність усіх бюджетів, що формуються в країні відповідно до її бюджетного устрою. Усі бюджети бюджетної системи України мають самостійний характер, тобто власні джерела доходів і право визначати напрями використання коштів. В Україні налічується понад 12000 самостійних місцевих бюджетів [16, с. 29, 31].

Практика побудови бюджетних систем у різних країнах світу є різною. Традиційно виділяють два способи побудови бюджетної системи:

1. Єдність бюджету – затвердження на кожному рівні зведеного бюджету єдиної системи доходів і видатків, тобто всі бюджети країни є одним цілим.

2. Автономність бюджету – передбачає затвердження і виконання кожного бюджету окремо та чітке розмежування доходів і видатків між бюджетами.

Кожен з варіантів побудови бюджетної системи має свої переваги й недоліки, адже можливість централізованого управління бюджетом є дуже зручною для держави, бо та не створює зайвої зацікавленості місцевих органів влади, не культивує розвиток власної ініціативи, а тому використання принципу єдності бюджету в чистому вигляді є неможливим. Так само неможливість втручання згори є досить зручною для бюджетів місцевого рівня, але породжує суттєву різницю в наповнюваності доходної частини відповідних бюджетів, яка залежить від рівня розвитку економіки й податкової спроможності суб'єктів оподаткування, а також від ефективності роботи органів державної податкової служби України, які контролюють порядок, своєчасність та повноту податкових надходжень до бюджетів. Отже, принцип самостійності також не є універсальним.

Таким чином, найоптимальнішою є така побудова бюджетної системи, яка передбачає виважений синтез єдності та автономності бюджетів держави. Саме такою є бюджетна система України, яка вказує на існування єдиних правових та організаційних підстав функціонування складових бюджетної системи та передбачає правове закріплення відповідних джерел доходів за кожним бюджетом і можливість автономного їх використання [1].

Бюджетна система України не є незмінною. Адміністративно-територіальна реформа, яка поступово впроваджується в життя, а також розростання міст за рахунок інших населених пунктів призводять до кількісних та якісних змін бюджетної системи держави,

що дає підстави сподіватися на вдосконалення та покращення функціонування бюджетної системи незалежної України.

**Список літератури:** 1. Конституція України від 28 червня 1996 року // ВВР України. – 1996. – №30. – Ст. 141. 2. Бюджетний кодекс України // ВВР України. – 2001. – №37–38. Ст. 189. 3. Закон України «Про бюджетну систему України» // Відомості Верховної Ради України. – 1995, №26. – Ст. 195. 4. Закон України «Про державну податкову службу в Україні» від 04.12.90 // ВВР України. – 1991. – №6. – Ст. 37 (в редакції Закону України від 25.03.2005. ВВР. – 2005. – №17. – Ст. 267). 5. Науково-практичний коментар Бюджетного кодексу України / Кол. авт.: В. І. Антипов, Л. К. Воронова, Н. В. Воротина та ін.; За заг. ред. проф. П. В. Мельника; ДПА України, Нац. акад. держ. подат. служби України; АПрН України, Наук.-досл. ін-т финанс. права. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 416 с. 6. Алексеев І. В., Ярошевич Н. Н., Чушак-Голобородько А. М. Бюджетна система: Навч. посіб. – К.: Хай-Тек Прес, 2007. – 376 с. 7. Бескид Й. Теоретичні підвалини дослідження суті державного бюджету України // Фінанси України. – 1998. – №1. – С. 16–18. 8. Василик О. Д. Податкова система України: Навчальний посібник. – К.: ВАТ Поліграфкнига. – 2004. – 478 с. 9. Василик О. Д. Фінанси в економічній системі держави // Вісник Київського університету. Серія економіка. – 1997. – С. 41–61. 10. Волинка К. Г. Теорія держави і права: Навчальний посібник. – К.: МАУП, 2003. – 240 с. 11. Галушка С. О. Бюджетний менеджмент: Навч.-метод. посіб. – Чернівці: Книги – XXI, 2007. – 280 с. 12. Гутник А. Е. Предупреждение налоговой милицией уклонений от уплаты налогов. – К.: Атіка, 2001. – 176 с. 13. Дробозина Л.А. Финансы. – М., 1999. – 528 с.

*Надійшла до редколегії 06.05.08*

*О. І. Гузій*

## **МЕХАНІЗМИ ВПЛИВУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА РОЗВИТОК АГРАРНИХ ВІДНОСИН**

На сучасному етапі одним з найбільш нагальних є питання реформування місцевого самоврядування та забезпечення його ефективного впливу на розвиток аграрних відносин. Україна є великою європейською країною із швидко зростаючою економікою, в якій нині відбуваються стрімкі політичні і економічні перетворення. Хоча наше суспільство й досягло суттєвих результатів у процесі розбудови та зміцнення демократії, переходу до ринкової економіки, перед усіма гілками влади постає необхідність вирішення багатьох проблем сьогодення.

Зараз як на базовому рівні (село, селище, місто), так і на регіональному рівні самоврядування (район, область) існує низка проблем, вирішення яких є умовою подальшої децентралізації державної влади. Так, на базовому рівні є необхідність збільшення рівня ресурсного забезпечення територіальних громад (матеріальної і фінансової основ), існує невизначеність територіальної основи місцевого самоврядування. На регіональному рівні – необхідність утворення виконавчих органів районних та обласних рад.

Серед багатьох публікацій, у яких розглядаються питання розвитку і реформування місцевого самоврядування можна виділити роботи таких дослідників, як Р. Безсмертний, В. Вакулєнко, В. Кравченко, В. Куйбіда, Ю. Лужков, П. Лобченко, В. Мамонова та ін.