**Тема 6. ПОДАТКИ І ПОДАТКОВА СИСТЕМА**

В умовах ринкової економіки фінансова політика держави базується на системі фінансових регуляторів. Такими фінансовими регуляторами є насамперед податки, які забезпечують вилучення і перерозподіл створеного валового внутрішнього продукту і формування централізованих фондів грошових ресурсів держави.

Історія цивілізації свідчить, що податки — це найбільш пізня форма державних доходів. Первісно податки називались «anxibia» (допомога) і мали тимчасовий характер. Вважалося, що податки суперечать недоторканності приватної власності, і їх введення допускалося лише в надзвичайних випадках як екстраординарне джерело державних доходів. Ще в першій половині XVII ст. англійський парламент не визнавав постійних податків на загальнодержавні потреби, і король не міг ввести податки без його згоди. З часом податки перетворились із тимчасового в постійне джерело державних доходів. Податки стають настільки звичним джерелом державних коштів, що відомий політичний діяч Північної Америки Б. Франклін (1706—1790) зміг сказати, що «платити податки і вмерти повинен кожен».

Сьогодні ми не можемо уявити собі державу без податків. Об'єктивною реальністю є те, що, з одного боку, податки — це фінансове підґрунтя існування держави, а з іншого, податки — це знаряддя перерозподілу доходів юридичних і фізичних осіб, найефективніший інструмент впливу держави на суспільне виробництво.

Економічну категорію «податок» слід розглядати в таких аспектах:

* за економічною сутністю;
* формою прояву;
* з організаційно-правового боку.

***Економічна сутність податків*** виявляється в грошових відносинах, які складаються у держави з юридичними і фізичними особами з приводу примусового вилучення частини створеної вартості і формування фонду фінансових ресурсів держави. Процес примусового відчуження частки доходів юридичних осіб і громадян на загальносуспільні потреби характеризує односторонній рух вартості (від платника податку до держави) без еквівалентного обміну.

Матеріальною основою податків є реальна сума грошових коштів, що мобілізуються державою.

Конкретними *формами прояву категорії податку* є види податкових платежів, які встановлюються законодавчими органами влади.

***З організаційно-правового боку податок*** — це обов'язковий платіж, який надходить у бюджетний фонд у визначених законом розмірах і встановлені строки.

Податковим відносинам притаманні свої відмітні особливості, що дають змогу виділити їх із загальної сукупності фінансових відносин. Зокрема, це обов'язковий характер податків та їх відносна безповоротність.

Теорія оподаткування почала формуватись в останню третину XVIII ст.

Чи не вперше науково обґрунтовану характеристику податків дали представники англійської класичної політекономії Адам Сміт та Давид Рікардо. А. Сміта часто називають фундатором наукової теорії податків. Він одним із перших у своїй праці «Багатство націй» («Дослідження про природу і причини багатства народів» (1776 р.) чітко сформулював основні принципи оподаткування. Суть цих принципів полягає у такому:

1. Піддані держави мусять брати участь у її підтримці відповідно до своєї платіжної спроможності, тобто пропорційно доходу, яким вони користуються під заступництвом держави.
2. Податок, який кожний платник платить, має бути чітко ви-значеним, а не довільним.
3. Податки повинні стягуватись у найвигідніший час і найвигіднішим способом для особи, що його сплачує.
4. Кожний податок має бути так побудований, щоб він брав із кишень населення якомога менше понад те, що він приносить до скарбниці держави.

Ці чотири постулати стали класичними. їх глибинність і обгрунтованість і досі ніхто не оскаржує.

На думку Д. Рікардо, «податки становлять ту частину продукту землі та праці країни, яка надходить у розпорядження уряду: вони завжди сплачуються або з капіталу, або з доходу країни». Він визначив особливості і завдання податків і довів, що податкове регулювання повинно заохочувати нагромадження та розширення виробництва.

Д. Рікардо, як і А. Сміт, доводив необхідність звільнення капіталу від оподаткування і виступав проти непрямих податків як таких, що збільшують витрати виробництва, зменшують прибуток і скорочують споживання.

Досить вагомий внесок у розвиток природи податків зробив А. Вагнер. Він один із перших до суто фіскального призначення податків додає і регулятивну спрямованість цих платежів, заявивши, що податки стягуються державою частково для покриття державних видатків, частково — для змін у розподіленні суспі­льного продукту.

У першій половині XIX ст. послідовник А. Сміта швейцарський економіст Ж. Сімонд де Сісмонді (1773—1842) формулює теорію податку як плату за «насолоди»: суспільний порядок, правосуддя, захист власності, охорона здоров'я, освіта, охорона території, зовнішня безпека. Отже, у Ж. Сісмонді в обґрунтування податку покладена теорія обміну між державою та фізичною або юридичною особою. Цю точку зору поділяв і соціаліст-економіст П. Прудон (1809—1865), який заявляв, що податок є обміном.

Досить детально розробив «податкову теорію послуг» англійський учений Джон Стюарт Мілль (1806—1873), згідно з якою кожна людина повинна віддати державі частину свого доходу за отримувану від неї підтримку. Тобто, сплачуючи податки, громадяни натомість отримують від держави безплатні блага та послуги. Дж. С. Мілль пов'язав податки з державними витратами, наголошуючи на суворій залежності між ними.

Ця теорія набула подальшого розвитку у працях шведських економістів К. Вікселя та його учня — Е. Ліндаля. К. Віксель (1851—1926) свою податкову концепцію будує на принципах теорії добробуту. Він вважав, що головними принципами справед­ливого оподаткування є принцип корисності й принцип рівності між вилученою вартістю та її еквівалентом. Останній означає, що кошти населення, вилучені у формі податку, повинні йому повертатись у вигляді певних державних послуг, що може бути досягнуто автоматично за допомогою парламентських податкових законів. Е. Ліндаль так само, як і К. Віксель, розглядав податки як своєрідну плату за державні суспільні послуги. Він вважав, що головною проблемою оподаткування є досягнення справедливості.

Теорія податків, долучена до концепції добробуту та справедливості, найповніше розкривається у працях англійського економіста А. С. Пігу. На його думку, справляння податків проходить поза ринковими відносинами і в оподаткуванні не можна використовувати поняття граничної корисності.

З'ясовуючи сутність податків, слід відзначити внесок у теорію податків основоположника російської фінансової науки І. X. Озерова. У своїй фундаментальній праці «Основи фінансової науки» він зазначає, що «податки — це обов'язкові платежі, які сплачуються підданими держави для виконання покладених на неї функцій».

Подальшого розвитку теорія податків набула в поглядах представників кейнсіанської школи. Джон Мейнард Кейнс розробив принципово нову теорію податків, спрямовану на державне регулювання економіки за умов ринкових відносин. Податки Дж. Кейнс розглядає як «вбудовані механізми гнучкості», що амортизують кризові явища і рівномірно розподіляють податковий тягар залежно від доходів . Ідеї Дж. Кейнса дали початок новим методам теоретичного дослідження, що вписувались у концепцію «ефективного попиту». Це дало змогу вмонтувати рух податків у рух макроекономічних показників. Його погляди значно вплинули на подальший розвиток західної фінансової науки, про що докладно йдеться в книзі В. М. Федосова «Сучасний капіталізм і податки» (див.: Федосов В. М, Современный капитализм и налоги. — К.: Вища школа, 1987. —С. 116—121).

У 70-ті роки XX ст. розвиток виробничих відносин і процесу розширеного відтворення в країнах з ринковою економікою характеризується різким підвищенням нестабільності, сповільненням темпів економічного зростання, збільшенням резервної армії праці, зростанням бюджетного дефіциту та державного боргу. У зв'язку з цими явищами практичні рекомендації державного втручання набувають нового змісту. На зміну кейнсіанським методам регулювання приходить неокласична теорія і практика державного втручання. Особливо авторитетним стає один із нео­класичних напрямів — неоконсерватизм. Розбіжності у поглядах кейнсіанців та неоконсерваторів на податки випливають із відмінностей у їхніх загальних теоріях. Кейнсіанська податкова теорія розвивалась з умов «попиту», забезпечення інвестицій достатніми заощадженнями. Неокласики ж виходять із забезпечення пропонування ресурсів і достатності заощаджень, звідси вимога значного зниження загального рівня податків.

Теорії неокласиків стали основою податкової політики США та Великобританії, а потім і більшості країн із розвинутою ринковою економікою. Головний аргумент неокласичної школи стосовно податкової сфери — податки на прибуток підривають можливості нагромадження заощаджень та інвестицій, тобто негативно впливають на економічне зростання.

Досить популярною в США стала податкова концепція економіста А. Лаффера. Він обґрунтував пряму залежність між прогресивністю оподаткування, доходами бюджету й оподатковуваною частиною національного виробництва. Податкові реформи у США наприкінці 70-х і протягом 80-х років були здійснені на основі концепції А. Лаффера. Графік, складений А. Лаффером («Крива Лаффера»), показує, що підвищення податків до певного рівня сприяє зростанню доходів бюджету, оскільки воно не підриває стимулів до економічної діяльності та інвестиційної активності приватного сектору. За цією межею починається так звана заборонна зона шкали оподаткування. Податки, що стягуються на основі високих ставок цієї шкали, стримують підприємницьку ініціативу, призводять до скорочення нагромадження та інвестицій, знижується випуск продукції і, як наслідок, звужується податкова база. Звідси висновок — шкала податкових ставок має бути розроблена у такий спосіб, щоб не підривати податкової бази. На думку А. Лаффера, зниження податкових ставок може сприяти ліквідації бюджетного дефіциту, зменшенню державного боргу.

Отже, визначення економічної природи й суті податків пройшло у фінансовій науці досить складний шлях. Так, спочатку податки розглядались як подарунок урядові, потім були формою виконання прохання уряду, надання допомоги, пожертвою, потім вже як виконання обов'язку і насамкінець — обов'язковим внеском, визначеним урядом чи встановленим парламентом за допомогою відповідного закону.

Однією із перших теорій, яка містить ідею примусового характеру податку, була теорія «жертви». Ще на початку ХГХ ст. у теорії податку Ж. Сісмонді плата за послуги, що купуються у держави, отримує визначення жертви.

Протягом XIX—XX ст. цю теорію розвивали Ж. Б. Сей, Д. Мілль, К. Віксель, Ф. Нітті, П. Самуельсон й інші представники економічної науки. Французький економіст початку ХГХ ст. Ж. Б. Сей усі податки розглядав як неминуче зло.

У другій половині XIX ст. значного поширення набуває теорія податку як бюджетної необхідності. Заперечуючи відповідність між шкодою, якої завдає податок платникові, і отриманим еквівалентом, дана теорія стверджує, що законодавець, визначаючи податок, ставить цілі виключно фінансового характеру. Стосовно ж приватного господарства податкова політика повинна керуватися лише одним завданням — якомога менше його обтяжувати.

Російський економіст М. І. Тургенев, вивчаючи природу податків, також вважав їх жертвою на загальну користь. Ідея примусового характеру податку, встановленого державою без будь-якої залежності від волі платника, набула подальшого розвитку в теорії колективних потреб.

Розроблена і сформульована неокласиками, ця теорія була повністю прийнята кейнсіанцями і неокейнсіанцями з поправкою на «суспільні потреби» замість «колективних». Податки визначаються як примусові внески окремих господарств або приватних осіб для покриття суспільних витрат держави. При цьому наголошується на тому, що податками слід вважати примусові збори на користь держави або общини без будь-якого еквівалента з боку держави.

У радянській Росії 20-х років такі представники фінансової науки, як А. А. Буковецький, А. Соколов, П. В. Мікеладзе, дотримувалися теорії колективних потреб. Цю теорію як основу визначення податку західна економічна наука використовує і наприкінці XX ст., внісши відповідні корективи. Лауреат Нобелівської премії в галузі неокласичного синтезу П. Самуельсон у підручнику «Економіка» підтверджує примусовий характер оподаткування і відсутність прямого зв'язку між вигодою громадянина і податками, які він сплачує.

Сучасне визначення податку знаходимо в одному із найбільш популярних в американських коледжах і університетах підручнику К. Р. Макконнелла, С. Л. Брю «Економікс»: «Податок — примусова виплата урядові домогосподарством або фірмою грошей (або передання товарів і послуг), в обмін на які домогосподарство або фірма безпосередньо не отримують товарів чи послуг, причому така виплата не є штрафом, накладеним судом за незаконні дії».

Розвиток західної податкової теорії свідчить про тісне взаємопроникнення та взаємодоповнення неокласичних і кейнсіанських ідей. Прикладом може бути постановка питання про необхідність тісного поєднання бюджетної, податкової та монетарно-кредитної політики. Більшість сучасних учених-теоретиків, у тому числі і представники української фінансової школи Андрущенко В. Л, Василик О. Д., Суторміна В. М., Федосов В. М. та ін., стверджують, що податки є обов'язковими платежами юридичних і фізичних осіб, які запроваджуються для утримання державних структур та фінансового забезпечення виконання ними функцій держави. ***Податок*** — це плата суспільства за виконання державою її функцій, це відрахування частини вартості валового національного продукту (ВНП) на загальносуспільні потреби, без задоволення яких суспільство існувати не може1. Але не всі обов'язкові платежі, які надходять до централізованих грошових фондів держави, називаються податками.

*У сучасній фінансовій науці та податковому законодавстві використовуються три основні терміни, якими позначаються платежі державі — плата, відрахування, податок*. Розглянемо відмінності між ними.

***Плата*** передбачає певну еквівалентність відносин платника з державою. Прикладами плати є державне мито, збори за спеціальне використання природних ресурсів, за забруднення навколишнього середовища, рентні платежі, плата за торговельний патент на деякі різновиди підприємницької діяльності.

***Відрахування*** передбачає цільове призначення платежів. Воно може бути або частковим, тобто встановленим згідно з економічним змістом платежів, або повним, коли кошти у повному обсязі використовуються лише за цільовим призначенням. Наприклад, часткове цільове призначення має збір за геологорозвідувальні роботи, оскільки вноситься до держбюджету, і в загальній сумі бюджетних доходів його цільове призначення втрачається.

«***Податок*** — це індивідуально безвідплатний, безповоротний, нецільовий платіж, що вноситься платником податку до бюджету відповідного рівня в порядку, розмірах та у строки, встановлені законодавством».

Характерними ознаками податків, які дають змогу вирізнити їх серед інших платежів, є те, що *податки не мають ні елементів повного еквівалентного обміну, ні конкретного цільового призначення*. Також необхідно зазначити, що якщо плата та відрахування можуть сплачуватися як державі, так і іншим юридичним особам, то податки — це атрибут лише держави. Імперативність — це перша сутнісна ознака податку. Вона передбачає відносини влади і підлеглості.

***Фіскальна функція*** є досить важливою у характеристиці сутності податків, вона визначає їх суспільне призначення. З огляду на роль даної функції у формуванні бюджетного фонду, тобто матеріальних умов для функціонування держави, податкові надходження мають бути постійними, стабільними, рівномірно розподілятися в регіональному розрізі. На думку прихильників ***розподільної функції***, за її допомогою здійснюється формування дохідної частини бюджету з подальшим направленням цих доходів на фінансування різноманітних заходів, пов'язаних з реалізацією державою своїх функцій. З допомогою контрольної функції оцінюється ефективність кожного податку і податкової системи в цілому.

Через ***стимулювальну функцію*** податків держава впливає на процес відтворення, стимулюючи його розвиток, посилюючи нагромадження капіталу, розширюючи платоспроможний попит населення, створюючи додаткові стимули для ділової та інвестиційної активності, мотивації до праці, підтримуючи рівень зайнятості. У процесі реалізації цієї функції стимулюючий вплив на суспільне виробництво забезпечується через диференціацію податкових ставок і встановлення різних пільг, преференцій та ін.

У законодавчих актах України передбачені такі види податкових пільг: неоподатковуваний мінімум об'єкта; вилучення із оподаткування певних елементів об'єкта; звільнення від сплати податків окремих осіб або категорій платників; зниження податкових ставок; цільові податкові пільги, включаючи податкові кредити (відстрочення справляння податку) та ін.

*Преференції встановлюються у вигляді інвестиційного податкового кредиту і цільової податкової пільги для фінансування інвестиційних та інноваційних затрат*. Податковий кредит, як і будь-який інший кредит, надається на умовах повернення і платності, оформляється відповідним договором між підприємством і податковим органом. Цільова податкова пільга на відміну від інвестиційного податкового кредиту може надаватися будь-якому підприємству місцевими органами виконавчої влади, але в межах суми податкових платежів у місцевий бюджет. Порядок і умови надання ті самі, що й у податкового кредиту. У багатьох країнах широко практикується диференціація ставок податку на прибуток корпорацій залежно від галузі економіки.

***Сутність регулювальної функції*** полягає у впливі податків на різні сторони діяльності їх платників. Наприклад, відомо, що більшість цілей економічної політики досягається в економічно розвинутих країнах цілеспрямованим стимулюванням капіталовкладень. Саме від масштабів оновлення і розширення основного капіталу залежать в основному темпи зростання виробництва, стан кон'юнктури ринку, зайнятість, попит, національна конкурентоспроможність. Провідною формою забезпечення інвестиційних потреб суб'єктів господарювання протягом останніх років є самофінансування, частка якого в капіталовкладеннях коливається від 55 до 85 %. Такі масштаби самофінансування стали можливими лише завдяки державній податковій політиці і, зокрема, прискореному амортизаційному списанню основного капіталу. Надаючи право прискореної амортизації держава тимчасово втрачає доходи, проте у підприємства накопичуються ресурси для модернізації та технічного переоснащення виробництва, що в кінцевому підсумку забезпечує його розширення, збільшення прибутків і, відповідно, доходів бюджету.

*Об'єкт податку* вказує на те, що саме оподатковується (дохід, земля, транспортний засіб тощо). Назва податку майже завжди походить від об'єкта оподаткування. У фіскальній термінології об'єкт оподаткування ще називають податковою базою.

*Суб'єкти оподаткування* — це особи (юридичні або фізичні), на яких покладено обов'язки сплачувати, утримувати та перераховувати податки до бюджету. Платника податку треба відрізняти від справжнього носія податку (кінцевого споживача) — особи, на яку податок припадає наприкінці усіх процесів перекладання.

*Джерелом податку* називають дохід, з якого платник сплачує податок. Джерело сплати може бути безпосередньо пов'язане з об'єктом оподаткування (коли оподатковується сам дохід або майно, що приносить дохід), а може і не мати стосунку до об'єкта оподаткування (наприклад, податки на майно і землю, які перебувають в особистому користуванні і не приносять доходу їх власникам). Податок може сплачуватись із доходу (незалежно від джерел його отримання), або капіталу (майна), коли для покриття податку доводиться витрачати його частку.

*Одиницею оподаткування* (або масштабом вимірювання) є одиниця виміру (фізичного чи грошового) об'єкта оподаткування. Фізичний вимір точніше відображає об'єкт оподаткування (площа земельної ділянки в га або м2, обсяг циліндра двигуна транспортного засобу в м3). Грошовий вимір може бути безпосереднім — у разі оцінювання доходів і опосередкованим — якщо оцінюється земельна ділянка, майно тощо.

*Ставка податку* — це законодавчо встановлена величина податку на одиницю виміру бази оподаткування. Існують два підходи до встановлення податкових ставок: універсальний і диференційований. За універсального встановлюється єдина для всіх платників ставка, за диференційованого — кілька. Диференціація ставок може відбуватися у двох напрямах. Перший — у розрізі платників, коли для більшості платників виділяється основна ставка, а також знижені й підвищені ставки для окремих платників. Другий — у розрізі різних характеристик і оцінок об'єкта оподаткування. За способом побудови ставки податку поділяються на тверді та процентні. *Тверді ставки* встановлюються у грошовому вимірі на одиницю оподаткування в натуральному обчисленні. *Процентні ставки* встановлюються щодо об'єкта оподаткування, який має грошовий вимір. Процентні ставки можуть бути пропорційними, прогресивними, регресивними і змішаними. *Пропорційні* — це єдині ставки, що не залежать від розміру об'єкта оподаткування. *Прогресивні* — це такі ставки, розмір яких зростає в міру збільшення обсягів об'єкта оподаткування. *Регресивні ставки* на відміну від прогресивних зменшуються в міру зростання об'єкта оподаткування. У практиці оподаткування прогресивні і регресивні ставки можуть застосовуватись як окремо, так і в поєднанні — у вигляді прогресивно-регресивної і регресивно-прогресивної шкали ставок.

*Податкова квота* — частка податку в доході платника. Вона характеризує рівень оподаткування і може бути як в абсолютному, так і у відносному вимірах. У податковій справі податкові квоти законодавчо не встановлюються.

Краще з'ясувати сутність податків і їх вплив через податковий механізм на економіку можливо завдяки класифікації податків за певними ознаками:

* за формою оподаткування;
* за економічним змістом об'єкта оподаткування;
* залежно від рівня державних структур, які встановлюють податки;
* за способом стягнення;
* залежно від порядку зарахування.

*За формою оподаткування* всі податки поділяються на дві групи: прямі і непрямі, або опосередковані.

У податковій теорії найчастіше використовуються такі терміни: ***«податкова система»*** і ***«система оподаткування».*** Останній термін використовується частіше, оскільки він продекларований Законом України «Про систему оподаткування». У статті 2 закону дається таке визначення: «Сукупність податків і зборів (обов’язкових платежів)» у бюджети і державні цільові фонди, що стягуються у встановленому законами України порядку, становить систему оподаткування».

На основі цього визначення можна виділити два елементи системи оподаткування: сукупність податків і зборів та встановлений законом порядок їх стягнення.

*Податкова система визначається у Податковому кодексі як сукупність загальнодержавних і місцевих податків, зборів та іншій обов'язкових платежів, до бюджетів усіх рівнів, форм і методів їх установлення*, зміни, скасування, обчислення, сплати та стягнення, а також забезпечення відповідальності за вчинення правопорушень у сфері оподаткування, організації роботи з податкового контролю.

**Тема 7. БЮДЖЕТ І БЮДЖЕТНА СИСТЕМА**

1. **Теоретичні основи бюджетної системи.**

Бюджет держави є досить складним і багатогранним явищем у суспільстві. Розкриваючи поняття «бюджет», доцільно розглянути такі його найважливіші характеристики:

* за сутністю економічної категорії;
* за правовим характером;
* за формою;
* за матеріальним змістом.

Передусім слід підкреслити, що бюджет є самостійною економічною категорією: ця категорія, будучи частиною фінансів, характеризується тими самими ознаками, які притаманні фінансам у цілому, але одночасно **має свої особливості**, які відрізняють її від інших сфер і ланок фінансових відносин. До цих особливостей відносять:

* 1. бюджет є особливою економічною формою перерозподільних відносин, пов'язаних з відокремленням частини ВВП у руках держави і використанням її з метою задоволення потреб усього суспільства й окремих адміністративно-територіальних формувань;
  2. за допомогою бюджету відбувається перерозподіл національного доходу, рідше — національного багатства, між окремими галузями народного господарства, адміністративно-територіальними формуваннями, сферами суспільної діяльності;
  3. пропорції бюджетного перерозподілу вартості більшою мірою, ніж в інших ланках фінансової системи, визначаються потребами розширеного відтворення в цілому і завданнями, які стоять перед суспільством на кожному історичному етапі його розвитку;
  4. сфера бюджетного розподілу посідає центральне місце у складі державних фінансів, що зумовлено ключовою роллю положенням бюджету порівняно з іншими ланками.

Звідси можна зробити висновки про специфічне **суспільне призначення** бюджету — забезпечити розподіл і перерозподіл валового внутрішнього продукту між галузями економіки, верствами населення й територіями з метою підвищення ефективності економіки та добробуту громадян.

*Як* ***економічна категорія*** *бюджет являє собою економічні відносини між державою, з одного боку, і юридичними та фізичними особами, з іншого боку, з приводу розподілу і перерозподілу ВВП* (частково і національного багатства) з метою формування і використання бюджетного фонду, призначеного для забезпечення виконання державою її функцій. *Фінансові відносини, які складаються у держави з юридичними і фізичними особами, називаються бюджетними.* Централізація частини ВВП у бюджеті є платою суспільства за виконання державою її функцій, таких як управління суспільством, оборона країни, економічна і соціальна.

Значення державного бюджету обумовлено не лише обсягом коштів, які зосереджені в ньому. У безпосередньому зв'язку з бюджетом і під його впливом функціонують усі інші ланки фінансової системи. Відтак бюджет є могутнім інструментом державного управління.

*Сукупність різних видів: бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного й адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права являє собою* ***бюджетну систему держави.***

Структура бюджетної системи, принципи її побудови та організація функціонування визначаються бюджетним устроєм, що грунтується на адміністративно-територіальному поділі держави. Як правило, в унітарних державах існує дворівнева бюджетна система, яка включає державний та місцеві бюджети. У державах із федеративним устроєм бюджетна система має три й більше рівнів - федеральний бюджет, бюджети адміністративних одиниць, що входять до складу федерації та місцеві бюджети.

**Складовими бюджетної системи України** є державний бюджет та місцеві бюджети. Відповідно до Бюджетного кодексу України, ухваленого Верховною Радою України 22 березня 2001 p., місцевими бюджетами визнаються бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування (бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань).

1. **Функції бюджету.**

Сутність бюджету як економічної категорії реалізується через розподільну (перерозподільну) і контрольну функції. Зміст цих функцій, сфера і об'єкт їх дії характеризують специфіку бюджету як економічної категорії. Завдяки ***розподільній функції*** відбувається концентрація грошових коштів у руках держави і їх використання з метою задоволення загальносуспільних потреб.

Зміст розподільної функції бюджету визначається процесами перерозподілу фінансових ресурсів між різними підрозділами суспільного виробництва. Бюджет в основному відображає вторинний перерозподіл, тобто після первинного розподілу валового внутрішнього продукту на основні його складові здійснюється вторинний перерозподіл за допомогою податків і надання за рахунок бюджету громадянам суспільних благ і послуг. До таких благ належать оборона країни, національна безпека й правопорядок, благоустрій, захист довкілля, освіта, охорона здоров'я, наука, культура тощо. Жодна інша ланка фінансової системи не здійснює такого різноманітного і багаторівневого перерозподілу коштів, як бюджет. Сфера дії розподільної функції бюджету визначається тим, що у відносини з бюджетом вступають майже всі учасники суспільного виробництва.

*Контрольна функція* дає змогу дізнатися, наскільки своєчасно і повно фінансові ресурси надходять у розпорядження держави, як фактично складаються пропорції в розподілі бюджетних коштів, чи ефективно вони використовуються. Основу контрольної функції становить рух бюджетних ресурсів, який відображається у відповідних показниках бюджетних надходжень і видатків.

Специфіка контрольної функції бюджету полягає в тому, що бюджет об'єктивно — через формування і використання фонду грошових коштів держави — відображає економічні процеси, які відбуваються в структурних ланках економіки.

Правова характеристика бюджету пов'язана із його законодавчим регулюванням. Бюджет виступає документом (фінансовим планом), в якому подається розпис доходів і видатків держави та органів місцевого самоврядування на бюджетний період. Державний бюджет України затверджується у формі закону.

***Бюджет як фінансовий план*** відіграє дуже важливу роль у діяльності держави. Він спрямовує фінансову діяльність держави, визначає її фінансові можливості та пріоритети.

За матеріальним змістом бюджет — це фонд фінансових ресурсів, який перебуває у розпорядженні органів виконавчої влади певного рівня й використовується для виконання покладених на них функцій, передбачених Конституцією.

Бюджет як централізований грошовий фонд перебуває у постійному русі: практично щоденно до нього надходять кошти і проводиться фінансування видатків. У зв'язку з цим необхідна чітко налагоджена система управління бюджетом, яка реалізується через бюджетний механізм, що створює держава.

1. Бюджетний механізм.

***Бюджетний механізм*** — це сукупність конкретних форм бюджетних відносин, методів мобілізації і витрачання бюджетних коштів. Через бюджетний механізм держава регулює економіку, стимулює виробничі та соціальні процеси.

До бюджетних методів регулювання економічних і соціальних процесів відносять:

1. податки, які впливають на розвиток виробництва товарів, попит на них та їх пропонування;
2. бюджетне фінансування загальнодержавних програм, що забезпечують розширення виробництва й удосконалення його структури, розвиток соціальної сфери, соціальний захист громадян;
3. фінансова підтримка окремих галузей і підприємств для вирівнювання економічних умов їх функціонування або прискореного розвитку (через субвенції, пільгові, безпроцентні кредити та ін.);
4. створення за рахунок бюджетних коштів спеціальних фондів, резервів для попередження диспропорцій у розвитку економіки.

Бюджетний механізм є активним інструментом реалізації бюджетної політики. Тому перехід на ринкові відносини, зміни, які відбуваються в пріоритетах бюджетної політики, потребують радикальних змін і в бюджетному механізмі.

4. Основні принципи побудови бюджетної системи.

Бюджетна система України ґрунтується на таких ***принципах***:

1. ***принцип єдності*** бюджетної системи України — єдність бюджетної системи України забезпечується єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку і звітності;
2. ***принцип збалансованості*** — повноваження на здійснення витрат бюджету повинні відповідати обсягу надходжень до бюджету на відповідний бюджетний період;
3. ***принцип самостійності*** — Державний бюджет України та місцеві бюджети є самостійними. Держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування. Органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування коштами відповідних бюджетів не несуть відповідальності за бюджетні зобов'язання одне одного, а також за бюджетні зобов'язання держави. Самостійність бюджетів забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів, правом відповідних органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування на визначення напрямів використання коштів відповідно до законодавства України, правом Верховної Ради Автономної Республіки Крим та відповідних рад самостійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні бюджети;
4. ***принцип повноти*** — до складу бюджетів включаються всі надходження до бюджетів та витрати бюджетів, що здійснюються відповідно до нормативно-правових актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування;
5. ***принцип обґрунтованості*** — бюджет формується на реалістичних макропоказниках економічного і соціального розвитку держави та розрахунках надходжень до бюджету і витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик та правил;
6. ***принцип ефективності*** — при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнути запланованих цілей, залучаючи мінімальний обсяг бюджетних коштів, і максимального результату, використовуючи ви­значений бюджетом обсяг коштів;
7. ***принцип субсидіарності*** — розподіл видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами повинен ґрунтуватися на максимально можливому наближенні надання суспільних послуг до їх безпосереднього споживача;
8. ***принцип цільового використання бюджетних коштів*** — бюджетні кошти використовуються тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями;
9. ***принцип справедливості і неупередженості*** — бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами;
10. ***принцип публічності та прозорості*** — Державний бюджет України та місцеві бюджети затверджуються, а рішення щодо звіту про їх виконання приймаються відповідно Верховною Радою України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим та відповідними радами;
11. ***принцип відповідальності учасників бюджетного процесу*** — кожен учасник бюджетного процесу несе відповідальність за свої дії або бездіяльність на кожній стадії бюджетного процесу.
12. **Бюджетний процес*.***

***Бюджетний процес*** — це регламентована нормами права діяльність, пов'язана зі складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням і контролем за їх виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів, що становлять бюджетну систему України.

Учасниками бюджетного процесу є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів, Державне казначейство, Національний банк України, Рахункова палата, головні розпорядники і розпорядники бюджетних коштів та інші органи, на які законодавством України покладені бюджетні, податкові та інші повноваження.

Можна виділити такі стадії бюджетного процесу:

1. складання проектів бюджетів;
2. розгляд та прийняття закону про державний бюджет України, рішень про місцеві бюджети;
3. виконання бюджету, в тому числі у разі необхідності внесення змін до закону про Державний бюджет України, рішення про місцеві бюджети;
4. підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього.

Основою бюджетного процесу є бюджетне планування, оскільки виконується такий бюджет, який ухвалено. Завдання бюджетного планування:

* + достовірне визначення обсягу та джерел формування доходів бюджету;
  + оптимальний розподіл видатків за окремими групами і галузями;
  + збалансування бюджету;

Процедура бюджетного планування — послідовність заходів і дій зі складання і розгляду проекту бюджету. Вона визначена Бюджетним кодексом України і на державному рівні включає такі етапи та стадії: визначення основних напрямів бюджетної політики; підготовка й аналіз бюджетних запитів; схвалення проекту державного бюджету Кабінетом Міністрів; розгляд та прийняття державного бюджету Верховною Радою.