

## Розділ 3

# **Трудове право; право соціального забезпечення. Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Земельне право**

---

---

УДК 347.7

DOI: <https://doi.org/10.31732/2707-9155-2019-34-90-97>

## **Механізм формування доходів державного бюджету України: правовий аспект**

*Дишлева І.О.*

*Здобувач вищої освіти зі спеціальності «Право»,  
Інститут післядипломної освіти*

*Київського національного університету імені Тараса Шевченка,*

*м. Київ, вул.Васильківська, 36, 03022, Україна*

*тел.: (093) -31-775-34, e-mail: Uya40@i.ua*

*ORCID: 0000-0001-9875-158X*

## **The mechanism of revenue generation of the state budget of Ukraine: legal aspect**

*Dyshleva I.O.*

*Applicant for higher education*

*Institute Of Continuing Education Taras Shevchenko National University of Kyiv*

*tel.: (093) -31-775-34, e-mail: Uya40@i.ua*

*ORCID: 0000-0001-9875-158X*

***Анотація.** У статті здійснено теоретичне узагальнення і запропоновано вирішення актуальної наукової проблеми механізму формування доходів Державного бюджету України. Зокрема, досліджено фундаментальні положення світової думки і наукові напрацювання зарубіжних та вітчизняних науковців із проблем функціонування Державного бюджету та особливостей формування його доходів. Доходам державного бюджету як складовій фінансового забезпечення повноважень органів державної влади відведена провідна роль у наданні населенню суспільних послуг та в економічному й соціальному розвитку держа-*

ви в цілому. Результати вивчення праць вітчизняних та зарубіжних науковців дають підстави констатувати значний інтерес до проблеми сутності та організації формування доходів державного бюджету. Ми поділяємо точку зору тих науковців, які пропонують розгляд дефініції «доходи державного бюджету» базувати на розподільчих і перерозподільчих процесах та пов'язати із дослідженням сутності бюджету. Зважаючи на вищевикладене, заслуговують на увагу наукові підходи до трактування зазначеного поняття за економічною сутністю, змістом, формою. Формування доходів державного бюджету охоплює планування показників доходів на першій та другій стадії бюджетного процесу та їх виконання і звітування про виконання на третій та четвертій стадії бюджетного процесу на державному рівні. Результативність зазначеного процесу великою мірою залежить від координації роботи численних суб'єктів, які беруть у ньому участь. Механізмом формування доходів бюджету як складової бюджетного механізму держави доцільно вважати сукупність фінансових методів, форм, інструментів і важелів, за допомогою яких забезпечується мобілізація доходів централізованого фонду грошових ресурсів держави внаслідок здійснення розподільчих і перерозподільчих процесів відповідно до основних положень бюджетної стратегії і тактики розвитку держави. Механізм мобілізації доходів бюджету на практиці реалізується шляхом проведення бюджетних процедур на усіх стадіях бюджетного процесу. У його складі виділено податковий і неподатковий механізм мобілізації доходів бюджету, які здатні забезпечити закріплені та власні надходження бюджетів адміністративно-територіальних одиниць, а відтак – забезпечити виконання повноважень органами державної влади.

**Ключові слова:** Державний бюджет, бюджетування, бюджетний механізм, розподільчі процеси, фінансові методи, грошові ресурси, процесуальні норми бюджетного права.

Формул.: 0, рис.: 0, табл.: 0, бібл.: 9.

**Annotation.** The article summarizes the theoretical generalization and proposes the solution of the actual scientific problem of the mechanism of revenue generation of the State Budget of Ukraine. In particular, the fundamental provisions of world opinion and scientific developments of foreign and domestic scientists on the problems of functioning of the State Budget and peculiarities of formation of its revenues are investigated. State budget revenues, as a component of financial support for the powers of public authorities, have a leading role in providing the public with public services and in the economic and social development of the state as a whole. The results of the study of the works of domestic and foreign scholars give reason to state considerable interest in the problem of the nature and organization of the formation of the state budget revenues. We share the view of those scholars who propose to consider the definition of "state budget revenues" based on distributive and redistributive processes and relate to the study of the nature of the budget. In view of the above, the scientific approaches to the interpretation of this concept by economic nature, content, and form deserve attention. State Budget Revenue Generation covers the planning of revenue indicators at the first and second stages of the budget process and their implementation and reporting on the implementation at the third and fourth stages of the budget process at the state level. The effectiveness of this process depends to a large extent on the coordination of the work of the numerous actors involved. It is advisable to consider the mechanism of budget revenue formation as a component of the state budget mechanism as a set of financial methods, forms, instruments and levers, through which the revenue of the centralized fund of the state resources of the state is ensured as a result of the distribution and redistribution processes in accordance with the basic provisions of the budgetary strategy and tactics. In practice, the mechanism of mobilizing budget revenues is implemented through budget procedures at all stages of the budget process. It includes a tax and non-tax mechanism for mobilizing the bud-

*get revenues, which are able to secure fixed and own revenues of the budgets of administrative-territorial units, and therefore – to ensure the exercise of powers by the state authorities.*

**Key words:** *State budget, budgeting, budgetary mechanism, distribution processes, financial methods, monetary resources, procedural rules of budgetary law.*

*Formulas: 0, fig.: 0, tabl.: 0, bibl.: 9.*

### **Постановка проблеми**

Соціально-економічний розвиток будь-якої країни є багатовекторним процесом, який охоплює зростання та підвищення рівня й якості життя населення. Насамперед це залежить від виваженої бюджетної політики, яка включає законодавчо визначені заходи, спрямовані на формування грошового фонду держави, та передбачає раціональний розподіл бюджетних ресурсів серед усіх сфер життя суспільства. В умовах погіршення економічної ситуації в Україні та зростання державного боргу особливої актуальності набуває правове питання формування доходів державного бюджету. Забезпечення сталого розвитку держави можливе за умови обґрунтованої мобілізації та ефективного використання бюджетних ресурсів відповідно до державних пріоритетів із урахуванням нагальної потреби за мінімальних фінансових витрат досягти максимального ефекту.

### **Аналіз останніх досліджень і публікацій**

Проблематика формування доходів бюджету держави та пошук резервів їхнього зростання перебували в центрі уваги визначних зарубіжних представників науки: Дж. Б'юкенена, А. Вагнера, К. Ерроу, Дж. М. Кейнса, Дж. Стігліца, В. Танзі. Одночасно ці проблеми досліджували і вітчизняні вчені: В. Базилевич, М. Барановський, М. Білик Я. Дяченко, С. Науменкова, В. Опарін, Л. Шаблиста та інші.

### **Не вирішені раніше частини загальної проблеми**

Проте в умовах проведення соціально-політичних перетворень і бюджетної реформи з'являються нові проблеми функціонування Державного бюджету України, які потребують детального дослідження та вирішення.

### **Формулювання цілей статті**

Метою даної статті є дослідження структури й функціонального призначення механізму формування доходів Державного бюджету.

### **Виклад основного матеріалу дослідження**

Бюджетування є однією з основних фінансових концепцій, для визначення сутності якої наразі немає єдиного підходу. Його визначення базуються на широкому спектрі властивостей та характеристик бюджету, його характеристиках, принципах формування і діяльності. На наш погляд, складність визначення сутності терміна «бюджет» зумовлена тим, що він використовується для позначення явищ різної природи.

Слово «бюджет» має французьке походження, оскільки Франція першою випустила документ, який містить план державних доходів і витрат. В офіційних документах цей термін почали вживати на початку XIX століття [1]. Існують також версії про давнє нормандське походження цього поняття (від *bougette* – шкіряний мішок), від якого відтак утворилося англійське слово *budget*. Узагалі первісне етимологічне значення терміна «бюджет» пов'язане з накопиченням та акумулюванням ресурсів.

У Бюджетному кодексі України зазначено, що доходи бюджету – всі податкові, неподаткові й інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, дарунки, гранти) [2]. Одночасно надходження до бюджету трактуються як доходи бюджету та кошти, залучені в результаті взяття боргових зобов'язань органами місцевого самоврядування. На нашу думку, в законодавчому акті давати визначення доходів як надходжень і надходжень як доходів некоректно.

Заслуговує на увагу визначення доходів бюджету, наведене М. Карліним, як сукупності грошових надходжень до централізованого фонду фінансових ресурсів держави, що використовуються нею для виконання її основних завдань і функцій [3]. Науковець акцентує увагу на зовнішній формі доходів бюджету, однак вираз «централізований фонд фінансових ресурсів держави» доцільно було б замінити на «централізований фонд грошових коштів держави», оскільки це різні поняття. О. Василик до системи доходів бюджетів відносить сукупність та взаємопов'язане застосування всіх видів доходів бюджетів, що формуються різними методами [4]. Доходи бюджетів він аналізує, з одного боку, як результат розподілу вартості ВВП між різними учасниками відтворювального процесу, а з іншого – як об'єкт подальшого розподілу сконцентрованої у руках держави вартості, що, на нашу думку, є обґрунтованим. Ц. Огонь трактує доходи бюджетів як цілісну єдину систему специфічних фінансових відносин, які функціонують в умовах розподілу і перерозподілу ВВП з метою формування державних фінансових ресурсів та здійснення видатків на виконання конституційних повноважень [5]. Ураховуючи ці позиції, науковець запропонував для розгляду філософію

фінансової стабільності, яка, на нашу думку, заслуговує на увагу, за формою: «зобов'язання – доходи – суспільні блага – видатки», як вихідну основу в побудові стратегії збалансованого розвитку зобов'язань і доходів бюджетів. О. Романенко під доходами бюджету розуміє економічну категорію, котра виражає економічні відносини, які виникають у державі з юридичними і фізичними особами в процесі формування бюджетного фонду країни [6]. Вона стверджує, що формою прояву цієї категорії служать різні види платежів підприємств, організацій і населення у бюджет, а їх матеріальним утіленням – грошові кошти, що мобілізуються до бюджету. На наш погляд, такий підхід має право на існування, оскільки він дає змогу глибше дослідити внутрішній зміст та зовнішню форму доходів бюджетів як унікального, складного економічного явища.

Доходи державного бюджету повинні бути надійною і стабільною основою фінансової бази органів державної влади. Їхня недостатня кількість унеможливило ефективний вплив держави на соціально-економічні процеси.

В економічній літературі немає єдиного підходу до трактування поняття «формування доходів Державного бюджету». Здебільшого вітчизняні науковці його визначають як організований процес планування та мобілізації доходів державного бюджету. Тобто, формування доходів державного бюджету здійснюється двома етапами:

- 1) планування доходів державного бюджету, яке відбувається на перших двох стадіях бюджетного процесу на державному рівні;

- 2) повна і своєчасна мобілізація запланованих доходів, що досягається під час виконання державного бюджету та є третьою стадією бюджетного процесу на державному рівні.

Завершенням цього процесу є складання звітності про виконання державного бюджету.

Наповнення централізованого фонду грошових коштів в обсягах, необхідних для виконання державою своїх функцій, відбувається у процесі функціонування механізму формування (мобілізації) бюджетних коштів.

Механізм формування доходів бюджету є складовою бюджетного механізму держави, який включає сукупність фінансових методів, форм, інструментів і важелів, за допомогою яких забезпечується мобілізація доходів централізованого фонду грошових ресурсів держави внаслідок здійснення розподільчих та перерозподільних процесів відповідно до основних положень бюджетної стратегії і тактики розвитку держави.

У бюджетному процесі функціонування механізму мобілізації доходів бюджетів передбачає використання різноманітних фінансових методів, важелів й інструментів, використання яких регламентується нормативно-правовими документами.

Податковими надходженнями є встановлені законами України про оподаткування загальнодержавні та місцеві податки і збори (обов'язкові платежі) [2]. Вони мобілізуються до бюджету за допомогою податкового механізму з характерним набором методів, форм, важелів та інструментів. Характерною ознакою неподаткового механізму одержавлення вартості національного продукту і частково національного багатства є багатоканальність та множинність перерозподільчих бюджетних потоків, які акумулюються у вигляді певних мобілізаційних джерел доходів.

Для податкового і неподаткового механізмів мобілізації доходів бюджету характерні спільні ознаки, зокрема: законодавчий порядок встановлення параметрів, умов справляння та ме-

ханізмів їх мобілізації; обов'язковість сплати платежів; примусовий характер бюджетних вилучень; наявність обов'язкового взаємозв'язку з централізованими фондами грошових коштів держави; безеквівалентність й індивідуальна безоплатність платежу; використання єдиних фінансових методів, інструментів та важелів бюджетного механізму і механізму мобілізації доходів бюджету.

Поряд із багатьма спільними ознаками податкового і неподаткового механізмів мобілізації доходів бюджету в нормативно-правових актах розмежовано податкові та неподаткові види доходів бюджету залежно від форми платежу, методів і джерел їх акумулювання. Серед основних відмінностей доцільно виділити такі:

- для окремих неподаткових надходжень не встановлюються ставки, пільги, терміни сплати, інші елементи, які є обов'язковими елементами системи оподаткування;

- порядок нарахування та зарахування на казначейські рахунки державного і місцевих бюджетів окремих неподаткових надходжень регламентується не Бюджетним кодексом, а спеціальними нормативними документами органів державної влади та управління, рішеннями представницьких й управлінських місцевих органів;

- низка неподаткових платежів не відповідає фіскальному критерію регулярності сплати, а здійснюється по мірі задоволення потреб громадян у вчиненні певних заходів (приватизації чи перепису майна, відкриття підприємницької діяльності, ліцензування видів діяльності та інше) [7, с. 41].

Результати практичного застосування методів, форм, інструментів і важелів механізму формування доходів бюджету відображаються в обсязі акумульованих до державного бюджету надходжень.

Формування та виконання державного бюджету за доходами, повноваження учасників бюджетного процесу на державному рівні, розподіл функцій між ними регламентуються чинною законодавчою базою. Зокрема: Конституцією України (1996 р.), Бюджетним кодексом України (2010 р.) [2], Податковим кодексом України (2010 р.) [8], щорічними Законами України «Про Державний бюджет України на відповідний рік», Постановами Верховної Ради України, Указами Президента України, нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, міжнародними договорами, ратифікованими Верховною Радою України) та ін.

Центральне місце в бюджетному законодавстві, яке стосується питань формування державного бюджету, займає Бюджетний кодекс України (далі – БКУ) від 08.07.2010 р. № 2456–VI. Зазначений нормативно-правовий акт регламентує бюджетний процес на державному рівні (статті 32–62 БКУ), порядок затвердження державного бюджету з дефіцитом і фінансування бюджету (ст. 14–18 БКУ), визначає склад доходів державного бюджету (стаття 29 БКУ) тощо.

Формування доходів бюджету відбувається в умовах розподільних процесів та тривалого примноження. Держава, враховуючи об'єктивні умови, внутрішні й зовнішні джерела, розробляє та використовує відповідний механізм формування доходів державного бюджету. Особливості реалізації цього механізму, його окремих форм, методів й інструментів мобілізації коштів у бюджеті залежать від обсягу національного багатства та ВВП країни, умов і способів управління, змісту та обсягу функцій держави, завдань, які вирішує суспільство на кожному етапі свого розвитку, стану економіки, рівня добробуту громадян у країні та інших факторів.

Доходи бюджету формуються в процесі функціонування та динамічного розвитку економічних відносин на другій фазі розширеного суспільного відтворення – розподіл і через розподіл впливають на інші стадії, особливо виробництво, обмін та споживання. Бюджетування є прерогативою держави, тому воно надається компетентними державними органами на основі фінансового закону.

Форми та методи механізму наповнення дохідної частини бюджету повинні враховувати умови та специфіку об'єктивних економічних законів і закономірностей розвитку суспільства, особливо вплив різних факторів, форм та методів організації і здійснення державного регулювання макроекономічних процесів, наявність економічних інтересів різних соціальних груп.

Передумовою забезпечення формування доходів державного бюджету є ефективна організація бюджетного процесу відповідно до бюджетного календаря. Бюджетний календар – це сукупність послідовних періодів здійснення бюджетного процесу в чітко визначені строки, встановлені згідно із законодавством.

Головна мета бюджетного календаря полягає у встановленні строків організації бюджетного процесу, які забезпечують ефективність та оптимальність бюджетної процедури. Строки бюджетного календаря відповідно до стадій бюджетного процесу представлено у табл. 1.1.

Усі стадії бюджетного процесу ретельно регламентовані процесуальними нормами бюджетного права, що забезпечує чітке планування та додержання бюджетної дисципліни. При цьому зазначені стадії слідує чітко, послідовно одна за одною, та їх порядок не може бути змінений ні в якому разі. Крім того, кожна зі стадій бюджетного процесу, в

Таблиця 1.1

**Бюджетний календар, який регламентує організацію  
бюджетного процесу на державному рівні в Україні**

Стадії бюджетного процесу	Статті БКУ	Термін
Складання проєктів бюджету	ст. 37 п. 3	не пізніше 15 вересня року, що передує плановому
Розгляд проєкту та ухвалення Закону про Державний бюджет України, рішень про місцеві бюджети	ст. 39	Закон про Державний бюджет України приймається до 1 грудня року, що передує плановому
Виконання бюджету, в тому числі у разі необхідності внесення змін до Закону про Державний бюджет України, рішення про місцеві бюджети	гл. 8	з 1 січня по 31 грудня бюджетного року
Підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього	гл. 10	подається не пізніше 1 квітня року, наступного за звітним

*Джерело:* складено на основі [2]

свою чергу, теж складається з декількох етапів, які є також обов'язковими. На кожній стадії бюджетного процесу вирішуються питання, що не можуть бути розглянуті в інший час, наприклад, питання надання міжбюджетних трансфертів, закріплення процентних відрахувань від загальнодержавних податків і зборів вирішуються на стадії складання бюджету, а остаточно затверджуються на стадії прийняття Закону про державний бюджет. Відкриття та реалізація бюджетних асигнувань здійснюються на стадії виконання бюджету і тільки після його затвердження тощо [9].

В умовах демократичного суспільства бюджетний процес має бути гласним, прозорим, логічно послідовним. Він повинен базуватися на демократичних принципах, чітко окреслювати цілі й завдання бюджетування. Логічне завершення цього процесу має відобра-

жатися у бюджетному законодавстві з виділенням та оцінкою відповідних результатів.

Отже, доходи державного бюджету варто розглядати як поняття, яке нерозривно пов'язане з функціями держави щодо регулювання соціально-економічних процесів у суспільстві, оскільки виступає матеріальною основою для їхньої реалізації.

### **Висновки**

Механізм мобілізації доходів бюджету на практиці реалізується шляхом проведення бюджетних процедур на всіх стадіях бюджетного процесу. В його складі виділено податковий і неподатковий механізми мобілізації доходів бюджету, які здатні забезпечити закріплені та власні надходження бюджетів адміністративно-територіальних одиниць, а відтак – забезпечити виконання повноважень органами державної влади.

### **Література**

1. Пасічник Ю. В. Бюджетна система України та зарубіжних країн: навчальний посібник. Київ: Знання-Прес, 2002. 495 с.

2. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08 липня 2010 р № 2456-VI. URL : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17. (дата звернення 1.11.2018)
3. Карлін М. І., Горбач Л. М., Новосад Л. Я. та ін. Державні фінанси в транзитивній економіці: навчальний посібник / за заг. ред. д. е. н., проф. Карліна М. І. Київ: Кондор, 2003. 220 с.
4. Василик О. Д., Павлюк К. В. Бюджетна система України: підручник. Київ: Центр навчальної літератури, 2004. 544 с.
5. Огонь Ц. Г. Доходи бюджету України: теорія і практика: монографія. Київ: Київ. нац. торг.-економ. ун-т, 2003. 580 с.
6. Романенко О. Р. Фінанси: підручник. Київ: Центр навчальної літератури, 2006. 312 с.
7. Сидор І. П. Податковий і неподатковий механізм наповнення місцевих бюджетів в Україні. *Економіка. Фінанси. Право*. 2017. № 9. С. 41–48.
8. Податковий кодекс України. Закон України від 2.12.2010 р. № 2755-VI. URL: zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=29&nreg=2755-17. (дата звернення 1.11.2018)
9. Фінансове право: навч. посіб. / за ред. М. П. Кучерявенка. Харків: Право, 2010. 288 с.

### **Reference**

1. Pasichnik, Yu. V. (2002). *Budgetna sistema Ukraini ta zarubignih krain* (Budgetary system of Ukraine and foreign countries), Znannya-Pres, Kyiv, Ukraine.
2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2012), The Law of Ukraine "Budget Code of Ukraine". Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (Accessed 11 November 2018).
3. Karlin, M. I., Horbach, L. M., Novosad, L. YA. (2003), *Dergavni finansi v tranzitivniy ekonomici* (Public finances in a transitive economy), Kondor, Kyiv, Ukraine.
4. Vasilik, O. D., Pavlyuk, K. V. (2004), *Budgetna sistema Ukraini* (Budget system of Ukraine), Tsentr navchalnoyi literaturi, Kyiv, Ukraine.
5. Ogon, Ts. G. (2003), *Dohodi budgetu Ukraini: teoriya i praktika* (Budget revenues of Ukraine: theory and practice), KNTEU, Kyiv, Ukraine.
6. Romanenko, O. R. (2006), *Financi* (Finance), Tsentr navchalnoyi literaturi, Kyiv, Ukraine.
7. Sidor, I. P. (2017), "Podatkoviy i nepodatkoviy mehanizmi napovnennya miscevih budgetiv v Ukraini", *Ekonomika. Finansi. Pravo*. Vol.9, pp.41-48.
8. The Verkhovna Rada of Ukraine (2012), The Law of Ukraine "Tax Code of Ukraine". Retrieved from: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=29&nreg=2755-17> (Accessed 11 November 2018).
9. Kucheriavenko, M.P. (2010), *Finansove pravo* (Financial law), Kharkiv Kyiv, Ukraine.

**Стаття надійшла до редакції 06.01.2019 р.**